

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Mgr. Natálie Vrbatová

**Rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí v řízení o žalobě
proti rozhodnutí správního orgánu**

Rigorózní práce

Olomouc 2022

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma „Rozsah přezkumu napadaného rozhodnutí v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 195 556 znaků včetně mezer.

V Olomouci 28. 9. 2022

.....

Natálie Vrbatová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala konzultantce mé práce doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D., za její čas, přístup, a především za cenné rady a připomínky. Stejně tak bych chtěla poděkovat JUDr. Petře Venclové, Ph.D., za její podporu při psaní práce, cenné náměty k práci a profesní motivaci.

Obsah

Čestné prohlášení	2
Poděkování.....	3
Obsah	4
1. Úvod.....	6
2. Úvod do správního soudnictví a jeho specifik.....	9
2.1.Charakteristika řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.....	11
3. Rozsah dokazování ve správním soudnictví	16
3.1.Uvedení nových skutečností v žalobě.....	18
3.2.Kemwater ProChemie jako aktuální případ související s nenahrazováním činnosti správních orgánů	25
4. Ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s.....	28
4.1.Výjimky z ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s.....	29
4.1.1.Ustanovení § 52 odst. 2 s. ř. s.....	30
4.1.2.Ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s.....	31
4.1.3.Čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.....	31
4.1.4.Zrušení protiústavního zákona Ústavním soudem	32
4.1.5.Čl. 46 odst. 3 směrnice č. 2013/32/EU.....	34
4.1.6.Čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků	36
4.1.7.Čl. 2, 3 a 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.....	38
4.1.8.Další výjimky dovozené judikaturou	42
5. Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s.....	46
5.1.Vázanost správního soudu žalobními body	46
5.2.Vady rozhodnutí, ke kterým správní soud přihlíží ex offo	47
5.2.1.Nicotnost.....	47
5.2.2.Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. jako další výjimka z dispoziční zásady?	49
5.2.3.Další výjimky dovozené judikaturou	51
5.3.Vztah odst. 1 a odst. 2 ustanovení § 75 s. ř. s.....	55
5.4.Žalobní body a jejich koncentrace.....	59
5.4.1.Absence žalobní bodu v návrhu směřujícím k zahájení řízení.....	59
5.4.2.Uplatnění žalobních bodů po lhůtě pro podání žaloby	64
5.5.Soudní přezkum závazných podkladů přezkoumávaného rozhodnutí.....	67

6. Závěr	72
7. Seznam použitých zdrojů	76
7.1.Komentářová literatura	76
7.2.Monografie.....	76
7.3.Odborné články.....	77
7.4.Právní předpisy.....	77
7.5.Judikatura	78
7.6.Ostatní zdroje	85
7.7.Internetové zdroje.....	85
8. Shrnutí (abstrakt) práce	86
9. Seznam klíčových slov (Keywords)	87

1. Úvod

Jako téma své rigorózní práce jsem si zvolila „Rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí v řízení žalobě proti rozhodnutí správního orgánu“, a to zejména z toho důvodu, že toto téma považuji za velice praktické. S ohledem na skutečnost, že pracuji jako asistentka soudce na úseku správního soudnictví, se s otázkou rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí ve své práci setkávám dennodenně při psaní konceptů soudních rozhodnutí. V každém meritorním rozhodnutí se musí soud vypořádat s otázkou, v jakém rozsahu bude napadené rozhodnutí správního orgánu přezkoumáno, a to jak z hlediska časového, tak z hlediska věcného. Nalezení odpovědi na tuto otázku však mnohdy není tak jednoduché, jak se na první pohled zdá, a ne vždy si pro její zodpovězení vystačíme se zněním právních předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen jako „s. ř. s.“ či „soudní řád správní“), jako klíčový předpis správního soudnictví, upravuje otázku přezkumu napadeného rozhodnutí v ustanovení § 75. První odstavec uvedeného ustanovení stanovuje časový okamžik, ke kterému soud posuzuje skutkovou a právní stránku věci, přičemž vychází z pravidla, že se jedná o stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Odstavec následující ve větě první stanovuje meze soudního přezkumu, kdy soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Doslovná a paušální aplikace tohoto ustanovení by však v řadě případů působila nemalé problémy, a to zejména jde-li o veřejná subjektivní práva fyzických a právnických osob, jejichž ochrana je účelem správního soudnictví. Při doslovném výkladu zmíněného ustanovení by mohlo rovněž dojít k porušení nejen ústavněprávních předpisů, ale také mezinárodních závazků České republiky. Jak výstižně konstatoval Ústavní soud¹, naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. V této souvislosti uvedl, že: *„[j]azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e racione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nezdělanosti, smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“*

Zároveň je však třeba možnost prolomení tohoto ustanovení nevykládat extenzivně. Pokud by soud, za předpokladu, že nejsou dány některé z výjimek k prolomení tohoto

¹ Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. PL ÚS 33/97.

ustanovení, přihlédl ke skutečnostem, které nastaly až po vydání napadeného rozhodnutí, nebo by přezkoumal napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů a z toho důvodu ho zrušil, zatížil by toto řízení vadou. V případě, že by taková vada mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu, jednalo by se o relevantní důvod pro podání kasační stížnosti z důvodu ustanovení dle § 103 odst. 1 písm. d).²

V průběhu své praxe jsem při koncipování soudních rozhodnutí narazila na celou řadu praktických otázek týkajících se rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí. Odpovědi na některé z nich jsem nenašla v právních předpisech, ale rovněž ani v komentářové či odborné literatuře. Z tohoto důvodu je třeba zohlednit rozsáhlou judikaturu správních soudů, která je pro správní soudnictví naprosto zásadní. Jako základní cíl práce si s ohledem na výše uvedené stanovuji komplexní zpracování dané problematiky a zhodnocení dosavadního zpracování tématu. Cílem je rovněž zodpovězení otázky, zda komentářová a odborná literatura reflektuje rozvíjející se judikaturu soudů.

Téma této rigorózní práce považuji nejenom za velmi praktické, ale i aktuální. O aktuálnosti svědčí stále probíhající válečný konflikt na Ukrajině. Útok ruských vojsk na Ukrajinu výrazně ovlivnil mimo jiné i výsledek značného množství soudních řízení, a to nejenom před krajskými soudy, ale i Nejvyšším správním soudem. Správní soudy musely reagovat na změnu bezpečnostní situace na Ukrajině. Nejenom o tom, jak se s touto skutečností správní soudy vypořádaly a jak tuto událost ve svých rozhodnutích reflektovaly, bude pojednávat tato rigorózní práce.

Z hlediska metodologického jde o analyticky založenou práci, neboť v rigorózní práci bude blíže rozebráno značné množství jednotlivých soudních rozhodnutí, z nichž budu vyvozovat konkrétní závěry s cílem odhalit jejich vzájemné vztahy. Rovněž je třeba uvést, že práce bude z metodologického hlediska doplněna o metodu popisnou, a to zejména v kapitole č. 2, tedy v Úvodu do správního soudnictví a její podkapitoly nazvané Charakteristika žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

Mé výzkumné otázky zní následovně: „Jaký je přínos judikatury soudů týkající se rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí?“ „Jak uvedení nových skutečností v žalobě, které účastník neuvedl ve správním řízení, ovlivňuje průběh soudního řízení?“ „Jsou-li dány podmínky pro prolomení pravidla ustanovení § 75 odst. 1 soudního řádu správního, může být toto pravidlo soudem prolomeno ex offio, aniž by to žalobce musel navrhnout?“

² SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, 3. aktualizace [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz, § 75.

Práce je kromě úvodu a závěru rozdělena na čtyři hlavní kapitoly. První hlavní kapitola představuje úvod do správního soudnictví a nastínění jeho specifik. Tato specifika jsou pak blíže rozebrána v souvislosti s řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jedná se totiž nejenom o žalobní typ ve správním soudnictví nejčastěji užívaný, ale zejména o žalobní typ, jehož problematika bude předmětem této rigorózní práce. Další kapitola je pojmenována „Rozsah dokazování ve správním soudnictví“ a obsahuje dvě podkapitoly, ve kterých se zabývám relevancí uvedení takových skutečností v žalobě, které žalobce neuvedl v průběhu správního řízení a dále aktuálním případem z judikatury, který reflektuje problematiku nenahrazování činnosti správních orgánů. Následující dvě kapitoly se zaměřují na klíčová ustanovení pro účely této rigorózní práce. Nejdříve rozebírám problematiku ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Tato kapitola obsahuje uvedení celé řady výjimek odůvodňující prolomení tohoto pravidla, tedy situace, kdy soudy nerozhodují ke stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu, ale v době rozhodnutí správního soudu. Kapitola následující rozebírá ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. a zabývá se rovněž výjimkami z tohoto ustanovení, konkrétně možností přezkoumání žalovaného rozhodnutí nad rámec žalobních námitek. Součástí této kapitoly je rovněž podkapitola zabývající se vzájemným vztahem mezi oběma odstavci uvedeného ustanovení. Další podkapitoly se potom zabývají problematikou žalobních bodů jako jednou ze zvláštních náležitostí žaloby. V neposlední řadě je zahrnuta i podkapitola týkající se soudního přezkumu závazných podkladů přezkoumávaného rozhodnutí.

Co se týká dostupné literatury k tématu této rigorózní práce, lze uvést, i vzhledem k jejímu stanovenému cíli, že se nejedná o komplexně zpracovanou problematiku. Cenný zdroj představuje komentářová literatura, především k soudnímu řádu správnímu, ale rovněž ke správnímu řádu. Jak bylo řečeno, převážnou část zdrojů tvoří rozsáhlá judikatura správních soudů. Rovněž vycházím z několika publikací týkajících se správního soudnictví a role judikatury a odborných článků. Samozřejmě nelze nezahrnout samotné právní předpisy. Jedná se především o soudní řád správní, kde čerpám nejenom z obecných ustanovení o řízení ve správním soudnictví, ale zejména ze zvláštních ustanovení týkajících se řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tedy ustanovení § 65 a následujících. V zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu (dále jen „správní řád“), jako právního předpisu obecného, čerpám základní poznatky o správním řízení.

Práce je zpracována s ohledem na stav právní úpravy ke dni 28. 9. 2022

2. Úvod do správního soudnictví a jeho specifika

Soudní kontrola veřejné správy je na ústavní úrovni upravena Listinou základních práv a svobod, a to konkrétně článkem č. 36 odst. 2. Ten stanovuje, že každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, se může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Bližší činnost soudů ve správním soudnictví je s účinností od 1. ledna 2003 upravena v soudním řádu správním. Tato právní úprava je odrazem kritiky předchozí právní úpravy. Její nedostatky spočívaly zejména v neexistenci opravných prostředků proti rozhodnutím soudů ve správním soudnictví, nedostatku ochrany proti jiným postupům, než jsou rozhodnutí, nedostatečné úpravě průběhu řízení³, nebo v omezeném okruhu rozhodnutí a otázek, kterými se správní soudy mohly zabývat. Často tak docházelo k tomu, že výkon správního soudnictví nahrazoval Ústavní soud.⁴ Ústava České republiky sice v čl. 91 odst. 1 prohlásila Nejvyšší správní soud za součást soustavy soudů, nicméně ten fakticky vznikl až s účinností s. ř. s., tedy 1. ledna 2003. Zásadním nedostatkem úpravy správního soudnictví byl ale nesoulad naší právní úpravy s článkem č. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod⁵, ze kterého plyne požadavek na přezkum nejen zákonnosti, ale i věcné správnosti aktů orgánů veřejné moci.⁶ Dosavadní právní úprava nespĺňovala požadavek tzv. plné jurisdikce (k tomu blíže v následující kapitole této rigorózní práce), absentovala totiž možnost správních soudů komplexně posuzovat nejen právní, ale i skutkový stav věci.⁷ Četná kritika nakonec vyústila zásahem Ústavního soudu, který svým nálezem ze dne 27. června 2001, Pl. ÚS 16/99 zrušil část pátou zákona č. 99/1993 Sb., občanského soudního řádu, ve které doposud byla upravena činnost správních soudů, a to ke dni 31. prosince 2002.⁸

Nová právní úprava reagovala zejména na požadavek rozhodování v plné jurisdikci, přinesla podrobnější úpravu průběhu řízení a došlo rovněž ke zřízení Nejvyššího správního

³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 425.

⁴ HUSSEINI, Faisal. In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod [online databáze]*. Praha: C. H. Beck, 2021, aktualizované vydání [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz, čl. 36, bod 241.

⁵ Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků, anebo v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

⁶ HUSSEINI, Faisal. In: HUSSEINI: *Listina základních práv...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, čl. 36, bod 241.

⁷ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 426.

⁸ HUSSEINI, Faisal. In: HUSSEINI: *Listina základních práv...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, čl. 36, bod 241.

soudu a zavedení existence opravných prostředků.⁹ Došlo také k napravení nedostatku ochrany proti jiným postupům, než jsou rozhodnutí, neboť byla zakotvena mimo jiné možnost podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu či proti nezákonnému zásahu.

Ve správním soudnictví soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob.¹⁰ Veřejnými subjektivními právy je třeba rozumět taková práva, která jsou stanovena či zaručena veřejnoprávními předpisy.¹¹

Předmětem činnosti správních soudů je rozhodování o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu¹², o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, o kompetenčních žalobách, rovněž ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí nebo o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem. Jedná se o výčet podle ustanovení § 4 s. ř. s., nicméně je důležité zmínit, že se nejedná o výčet uzavřený. Ve správním soudnictví je totiž možné rozhodovat například i v řízení o zrušení služebního předpisu.

Naprosto klíčové principy správního soudnictví upravuje ustanovení § 5 s. ř. s., a sice princip subsidiarity a princip dispoziční. Podle tohoto ustanovení platí, že nestanoví-li s. ř. s. nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.

Jde-li o princip subsidiarity, podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaného pod č. 672/2005 Sb. NSS: „[p]odmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby ke soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.“

⁹ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 427.

¹⁰ § 2 zákona č. 150/2022 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, § 2.

¹² Vydáním v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

Jde-li o princip dispoziční, řízení ve správním soudnictví lze zahájit jen na návrh, nikoli z moci úřední. Je tak na žalobci¹³ (navrhovateli), zda se bude proti úkonu orgánu veřejné moci bránit či nikoli. Řízení se ve správním soudnictví zahajuje dnem, kdy návrh či žaloba došla soudu.

2.1. Charakteristika řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

Mezi nejčastěji užívaný prostředek kontroly veřejné správy patří bezpochyby žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Touto žalobou se žalobce může domáhat buď zrušení rozhodnutí pro jeho nezákonnost, nebo v případě, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vyslovení této nicotnosti. Směřuje-li žaloba proti rozhodnutí o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, domáhat také upuštění od tohoto trestu nebo jeho snížení.¹⁴

K podání žaloby je aktivně legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.¹⁵

Soudní řád správní upravuje vedle obecné žalobní legitimace i legitimaci zvláštní, a to k ochraně veřejného zájmu. Žalobu je oprávněn mimo jiné podat za specifických podmínek také nejvyšší státní zástupce či veřejný ochránce práv.^{16,17} Rovněž je upravena možnost podat žalobu ve věcech samosprávy podle ustanovení § 67 s. ř. s. Pasivně legitimovaným je správní orgán, který rozhodl v poslední stupni, případně ten správní orgán, na který jeho působnost přešla.¹⁸ Soudní řád správní tak žalovaného přesně označuje, proto není podstatné, jestliže žalobce označí žalovaného nesprávně. Pokud žalobce označí v žalobě jako žalovaného správní orgán prvního stupně, ale z obsahu žaloby je zřejmé, že brojí i proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, je věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě

¹³ Jde-li o řízení uvedená v ustanovení § 4 odst. 1 s. ř. s., nazývá se návrh žalobou.

¹⁴ § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ Tamtéž, § 66.

¹⁷ Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. dubna 2008, sp. zn. 29 Ca 60/2006, se povinnost vyčerpat opravné prostředky ve správním řízení nevztahuje na žalobu podávanou nejvyšším státním zástupcem z důvodů veřejného zájmu podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ § 68 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

žalobce.¹⁹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2009, č. j. 2 Afs 88/2009-48: „[i] v případě, kdy žalobce v žalobě označí jakožto žalovaného správní orgán prvního stupně a jako napadené rozhodnutí právě rozhodnutí vydané v prvním stupni, avšak žalobu podá až poté, co mu bylo doručeno rozhodnutí odvolacího orgánu, nejedná se o vadu řízení, která by bránila krajskému soudu o takovém návrhu rozhodnout meritorně. Jako s žalovaným jedná soud přitom právě s odvolacím orgánem a přezkoumává tudíž v první řadě odvolací rozhodnutí, které tvoří s rozhodnutím vydaným v prvním stupni jeden celek.“

Soudní řád správní upravuje v ustanovení § 68 důvody, pro které je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřipustná. V případě nepřipustnosti žaloby se jí soud nezabývá věcně, ale odmítne ji podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

O nepřipustnou žalobu se jedná i tehdy, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle s. ř. s. nebo zvláštního zákona vyloučeno. Vedle výluk z přezkumu obsažených ve zvláštních zákonech²⁰ nalezneme některé výluky přímo v soudním řádu správním, a to konkrétně v ustanovení § 70 s. ř. s.

V souvislosti s náležitostmi žaloby lze rozlišovat obecné náležitosti podle ustanovení § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s. a náležitosti zvláštní, stanovené v ustanovení § 71 odst. 1. K těmto zvláštním náležitostem bude věnována pozornost v následujících kapitolách. Žalobu je nutné podat v zákonné lhůtě. Podle obecné úpravy lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Zvláštní právní předpisy však mohou stanovit lhůtu odlišnou. Odlišná lhůta je stanovena rovněž v případě osob se zvláštní žalobní legitimací.²¹

Jde-li o dokazování, to bude předmětem samostatné kapitoly č. 3 této rigorózní práce. Na tomto místě lze uvést, že dokazování provádí soud při jednání. Pokud tedy soud přistoupí k provádění dokazování, musí nařídít jednání, i za předpokladu, že účastníci vyjádřili souhlas s rozhodnutím věci bez jednání podle ustanovení § 51 s. ř. s. Pokud soud neprovádí dokazování, může rozhodnout o věci samé bez nařízení jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí, což je v praxi velmi častá situace.²² Další možnost rozhodnutí

¹⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003 (534/2005 Sb. NSS).

²⁰ Například rozhodnutí ve věci mimořádných výhod pro osoby těžce zdravotně postižené vydané podle § 34 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, (ve znění zákona č. 151/2002 Sb. od 1. 1. 2003, je vyloučeno z přezkumu soudem ve správním soudnictví podle § 56c písm. a) tohoto zákona.

²¹ § 72 zákona č. 150/2022 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

²² VÁVRA, Libor. In: JIRSA, Jaromír a kol. *Klíč k soudní síni*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 217.

ve věci samé bez jednání v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je zakotvena v ustanovení § 76 s. ř. s. Toto ustanovení vymezuje důvody, pro které je možné zrušit rozhodnutí z důvodů vad řízení nebo samotného žalovaného rozhodnutí takové intenzity, které jsou seznatelné již ze správního spisu či z žaloby samotné. Proto ani není třeba k projednání takové žaloby a rozhodnutí ve věci nařizovat jednání.²³

Ve vztahu k rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí v rámci správního soudnictví nelze opomenout pojem princip plné jurisdikce. Pro jednu z možných definic tohoto principu lze použít rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, podle kterého lze požadavek principu plné jurisdikce stručně vyjádřit tak, že: „[s]oud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán.“ To se přitom z hlediska dokazování týká jak rozsahu, tak obsahu provedených důkazů. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem. Jinými slovy, princip plné jurisdikce umožňuje správním soudům zabývat se kromě přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí též přezkumu správnosti zjištění skutkového stavu.²⁴ Pokud správní soud dojde k závěru, že skutková zjištění správního orgánu, ze kterých správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, nejsou dostatečná a vykazují-li určité pochybnosti, je oprávněn provést dokazování sám. To mu umožňuje ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s., které je faktickým projevem principu plné jurisdikce.²⁵ Umožňuje totiž správnímu soudu dokazování zopakovat nebo doplnit, tedy v případě doplnění provést takové důkazy, které v předchozím řízení provedeny nebyly. Správní soud tak může skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, nejenom ujasnit nebo upřesnit, ale také nad rámec již zjištěného zjistit skutkový stav nový či jiný.²⁶ Je však důležité dodat, že za situace, kdy by správní soud sám dokazování neprováděl, mu nepřísluší přehodnocovat skutková zjištění správního orgánu. To odpovídá kasačnímu principu uplatňujícím se ve správním soudnictví. Pokud by správní soud své vlastní dokazování prováděl, pak již omezení o nemožnosti nahradit nedostatečná skutková zjištění vlastními závěry, a tedy skutkové závěry správního orgánu měnit, neplatí.²⁷

²³ PODHRÁZKÝ, Milan. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2013, 1. vydání [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](http://databaze.beck-online.cz), § 76.

²⁴ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, § 77.

²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2007 sp. zn. 1 As 32/2006.

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2005 sp. zn. 5 Afs 147/2004.

²⁷ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 8. dubna 2015, sp. zn. 52 A 57/2014, s. 10.

Pro účely této rigorózní práce je dále naprosto klíčové ustanovení § 75 s. ř. s., neboť jeho rozbor tvoří její stěžejní obsah. Základním východiskem pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je pravidlo, že při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, nikoli v době rozhodování soudu. Obdobné pravidlo platí pro řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, avšak pouze pro určení, zda zásah byl nezákonný.²⁸ Obdobně pak podle ustanovení § 101b odst. 3 s. ř. s. soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

Pokud jde o rozhodnutí ve věci samé, existují v podstatě čtyři možnosti, jak může soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu meritorně rozhodnout. Je-li žaloba důvodná, soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení zruší. Podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které mu předcházelo. V případě zrušujícího výroku soud současně vysloví, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému. V odůvodnění zrušujícího rozsudku, nikoli již ve výroku, soud vysloví svůj právní názor, jak v dané věci dále postupovat. Tímto názorem jsou správní orgány v dalším řízení vázány. Shledá-li soud rozhodnutí nicotným, rozhodnutí neruší, ale vyslovuje jeho nicotnost. K nicotnosti viz kapitola 5.2.1. této rigorózní práce. V případě nedůvodnosti žaloby soud žalobu zamítne.²⁹

Jak je patrné, správní soudy nemohou rozhodnutí správních orgánů měnit. Jsou oprávněny žalované rozhodnutí zrušit, v případě nedůvodnosti žaloby žalobu zamítnout. Tento postup je odrazem kasačního principu správního soudnictví. Existuje však situace, kdy je v řízení před správními soudy aplikován apelační princip namísto kasačního principu.³⁰ Jedná se o moderační právo soudu upravené v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. Moderační právo soudu představuje možnost upustit od uložení trestu nebo tento trest snížit.³¹

V případě, kdy žalobce není spokojen s výsledkem soudního řízení před krajským soudem, má za splnění zákonem stanovených podmínek možnost podat opravný prostředek.

²⁸ Domáhá-li se však žalobce ochrany proti takovému zásahu, rozhoduje soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

²⁹ § 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ PODHRÁZKÝ, Milan. In: JEMELKA: *Soudní řád správní...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 76.

³¹ Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovořených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému 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 stanoveno soudním řádem správním jinak.³² Druhým opravným prostředkem je obnova řízení podle ustanovení § 111 s. ř. s. Obnovit řízení ukončené pravomocným rozsudkem je možné na návrh účastníka, za předpokladu, že vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které bez jeho viny nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, popřípadě bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce, jestliže výsledek obnoveného řízení může být pro něj příznivější.³³

Rovněž je třeba připomenout, že v úvahu přichází také kontrola ze strany Ústavního soudu na základě podání ústavní stížnosti. Nejčastěji se bude jednat o ústavní stížnost proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti. Menšinu pak budou tvořit případy, kdy ústavní stížnost směřuje proti pravomocným rozhodnutím správních úřadů, a to zejména takovým, které jsou z přezkoumání ve správním soudnictví podle ustanovení § 70 s. ř. s. vyloučena.³⁴

Po rozhodnutí o ústavní stížnosti je možné obrátit se na Evropský soud pro lidská práva³⁵, a to se stížností na porušení lidských práv zaručených Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Tento právní prostředek však nemá vnitrostátní charakter.³⁶

³² § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

³³ Tamtéž, § 111.

³⁴ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 469.

³⁵ NOVOTNÝ, Vladimír. In: HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 288.

³⁶ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 469.

3. Rozsah dokazování ve správním soudnictví

Vzhledem k již uvedenému principu plné jurisdikce, je správní soud oprávněn provést své vlastní dokazování. Zároveň je ale třeba mít stále na paměti, že dokazování prováděné správními soudy musí zůstat činností doplňkovou, nikoliv činností dominantní. Cílem soudního přezkumu totiž není nahrazovat činnost správního orgánu, neboť správní soudnictví nepředstavuje pokračování správního řízení a jeho další, třetí instanci.³⁷ Těžiště dokazování má místo v řízení před správními orgány, nikoli před správními soudy. To vyplývá mimo jiné z ustanovení § 76 odst. 2 písm. b) s. ř. s., podle kterého soud zruší napadené rozhodnutí, pokud skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění. Vzhledem k tomu, že dokazování již prováděl, resp. měl provést správní orgán, má dokazování ve správním soudnictví subsidiární povahu. Tedy jde-li o provedení dokazování ve správním soudnictví, měl by správní soud vycházet z principu plné jurisdikce, ale tento princip vždy důkladně poměřit ve vztahu k principu nenahrazování činnosti správních orgánů.³⁸ Vzájemné poměrování právních principů však v právní praxi není nic neobvyklého, neboť právní principy nevystupují izolovaně.³⁹

Rovněž je provádění dokazování ve správním soudnictví omezeno tím, že správní soudy v zásadě vychází ze skutkového stavu v okamžiku vydání správního rozhodnutí.⁴⁰ Podstatou tohoto obecného pravidla zakotveného v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. je, aby soud vycházel jen z takových skutečností, které existovaly nejpozději k okamžiku rozhodnutí žalovaného správního orgánu.⁴¹ Správní soud tak zásadně nemůže přihlížet ke skutečnostem, které vypovídají o stavu vzniklém po dni vydání napadeného rozhodnutí. To však neznamená, že správní soud nemůže přihlídnout k takovým důkazům, které vznikly až po dni vydání napadeného rozhodnutí. Relevantní v této souvislosti je totiž to, zda takový důkaz vypovídá o skutečnosti existující v okamžiku rozhodování správního orgánu. Podle Nejvyššího správního soudu: „...nebrání tomu, aby soud při svém rozhodování vycházel z dokumentů, které vznikly až po vydání žalobou napadeného správního rozhodnutí, pokud popisují stav, jež ke dni rozhodování správního orgánu objektivně existoval“.⁴²

³⁷ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2014, sp. zn. 9 Afs 78/2013 nebo ze dne 18. prosince 2014, sp. zn. 7 As 31/2014.

³⁸ MATES, Pavel. Úplně plná jurisdikce? *Bulletin advokacie* [online databáze], 2018, č. 1-2 [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

³⁹ KÜHN, Zdeněk. In: KÜHN, Zdeněk *Aplikace práva ve složitých případech k úloze právních principů v judikatuře*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2002, s. 11.

⁴⁰ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 77.

⁴¹ Tamtéž, § 75.

⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2013, sp. zn. 4 As 141/2013.

O důkazy, které vznikly až po vydání napadeného rozhodnutí, avšak popisující stav objektivně existující v době rozhodování správního orgánu, se jedná typicky v případech znaleckých posudků. Využití znaleckých posudků je velmi časté v řízeních ve věcech invalidních důchodů, kdy je pravidlem, že soud vyžádá přezkoumání zdravotního stavu žalobce posudkovou komisí Ministerstva práce a sociálních věcí, která posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely soudního přezkumného řízení ve věcech důchodového pojištění. Správní soud totiž sám zdravotní stav žadatele o invalidní důchod nepřezkoumává, a proto následně ověřuje pouze to⁴³, zda je posudek příslušné posudkové komise úplný a přesvědčivý.⁴⁴ Tedy je možné, a někdy i nezbytné, vycházet z takového důkazu, který ke dni vydání napadeného rozhodnutí neexistoval, avšak za předpokladu, že vypovídá o skutečnosti existující v okamžiku rozhodování správního orgánu. Tedy popisující minulý skutkový stav. V praxi není neobvyklé, že žalobci často přikládají k žalobě nové, ve správním řízení neuplatněné, lékařské zprávy, které mají prokázat zhoršení jejich zdravotního stavu odůvodňující zrušení žalovaného rozhodnutí. Pokud jsou však tyto lékařské nálezy vydané až po datu vydání žalovaného rozhodnutí, lze k nim na základě výše uvedeného přihlídnout pouze tehdy, vypovídají-li o zdravotním stavu žalobce v době vydání žalovaného rozhodnutí. V případě, že žalobce namítá zhoršení jeho zdravotního stavu po datu vydání žalovaného rozhodnutí, má možnost podat u místně příslušné Okresní správy sociálního zabezpečení novou žádost o přiznání či změnu výše invalidního důchodu. K tvrzenému zhoršení v souladu s ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s. totiž nelze v tomto soudním řízení přihlídnout, i kdyby tomu případné lékařské zprávy vydané po datu žalovaného rozhodnutí nasvědčovaly.

Dalším častým příkladem, kdy soud přihlíží k důkazům vzniklých až po vydání napadeného rozhodnutí, jsou rozhodnutí ve věcech stavebního řízení. Např. v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. srpna 2013, č. j. 47 A 5/2012-39⁴⁵, soud vycházel z dokumentu krajského úřadu, týkajícího se zhodnocení, zda záměr podléhá územnímu řízení, přičemž tento dokument byl vydán více než devět měsíců po vydání napadeného stavebního povolení. Vypovídal však o skutkovém stavu, který existoval již v okamžiku rozhodování žalovaného.

⁴³ Nejsou-li namítány jiné vady řízení.

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. května 2013, sp. zn. 6 Ads 11/2013.

⁴⁵ Jehož závěr byl potvrzen v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2013, sp. zn. 4 As 141/2013.

3.1. Uvedení nových skutečností v žalobě

V rozporu s ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s. zpravidla nemusí být ani to, pokud žalobce v žalobě uvede skutečnosti, které neuvedl v řízení před správním orgánem. Je však třeba rozlišovat, zda se jedná o nové, dosud neuplatněné, námitky právní nebo námitky skutkové, a rovněž v jakém řízení bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno.

Jde-li o dosud neuplatněné *právní* námitky, praxe i autoři komentářové literatury se shodují na tom, že takovéto nově uvedené námitky jsou zpravidla přípustné. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. srpna 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS: „[ž]alobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá.“ Podle vysloveného názoru Nejvyššího správního soudu je ustanovením § 5 s. ř. s.⁴⁶ vyjádřena zásada subsidiarity soudního přezkumu ve vztahu k řešení otázky přístupu k soudu a přípustnost žaloby, nikoliv ke stanovení mezí, ve kterých bude napadené správní rozhodnutí přezkoumáno. Dále rozšířený senát doplnil, že: „[ž]alobce zajiště nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, může však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl.“ Tedy pokud žalobce uplatní v žalobě určitou novou právní argumentaci, musí se s ní vypořádat krajský soud, aniž by tuto povinnost zpětně přenášel na správní orgán.⁴⁷ Na základě výše uvedeného tedy můžeme dojít k závěru, že zásadně⁴⁸ je žalobce oprávněn v žalobě uplatnit takové právní námitky, které neuplatnil v řízení správním.

Co se týká nově uplatněných námitek *skutkových*, nelze bez dalšího přijmout paušální závěry o nepřípustnosti či přípustnosti takových námitek. V souvislosti s uvedením nových skutečností neuplatněných ve správním řízení totiž nelze přehlížet specifika jednotlivých správních řízení. Tedy je nutné zohlednit, v jakém řízení bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, a jakým procesním předpisem je toto řízení vedeno.⁴⁹

V některých řízeních totiž procesní předpisy stanoví břemeno tvrzení a břemeno důkazní, a pokud tato břemena účastník řízení neunes, nemůže je „dohánět“ teprve v řízení

⁴⁶ Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.

⁴⁷ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2010, sp. zn. 1 Afs 31/2010.

⁴⁸ O výjimku by se jednalo za situace zneužití práva, zejména pokud by se v případě žalobce jednalo o úmyslné zdržování a prodlužování řízení a svou taktiku by postavil na naprosté pasivitě v průběhu správního řízení.

⁴⁹ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 77.

soudním, jde-li o přípustnost nových důkazů.⁵⁰ Správní soud by tak neměl provádět takové důkazy, které účastník nenavrhl ve správním řízení, ve kterém neunesl břemeno tvrzení a břemeno důkazní, *neboť nemůže jít k tíži žalovaného, nesplnil-li žalobce svoji důkazní zákonnou povinnost již v řízení před správním orgánem.*⁵¹ Nejčastěji se s rozložením břemen setkáváme v řízeních podle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, kde soud primárně přezkoumává otázku, zda daňový subjekt (v postavení žalobce) unesl v daňovém řízení důkazní břemeno, resp. otázku rozložení důkazního břemene v konkrétní situaci. Možnost, že by toto důkazní břemeno unesl teprve nově předloženými důkazy před správním soudem, je vyloučena.⁵² Ani toto pravidlo však neplatí bezvýjimečně. Pokud důkazní návrhy navržené prvně až v řízení před správním soudem nemohly být navrženy ve správním řízení, pak tyto důkazy provést lze.⁵³ Jedná se například o situace, kdy důvody odvolacího rozhodnutí byly pro daňový subjekt objektivně překvapivé, anebo pokud toto řízení bylo zatíženo zásadními vadami či například nebylo umožněno důkazní návrhy podat, finanční orgán je odmítl přijmout apod.⁵⁴

Řízení podle daňového řádu však nejsou jediná, která jsou v řízení před správním orgánem spojena s důkazním břemenem na straně účastníka. Výše uvedené závěry o unesení břemene na straně žalobce převzal do svého rozhodnutí např. i Krajský soud v Hradci Králové, ze dne 26. října 2021, č. j. 30 A 26/2021 – 290, ve vztahu ke stavebnímu řízení. V daném případě se jednalo o dodatečné povolení stavby za splnění podmínek podle ustanovení § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Důkazní břemeno ohledně prokázání splnění těchto podmínek přitom tíží stavebníka, tedy v daném řízení žalobkyni, která však ve správním řízení důkazní břemeno neunesla. Krajský soud upozornil, že přezkoumával otázku, zda žalobkyně unesla své důkazní břemeno v řízení před správním orgánem, avšak své důkazní břemeno již není možné unést teprve v řízení o žalobě.

Ve většině případů však správní soudy nevycházejí z rozložení důkazních břemen, ale z požadavku materiální pravdy zakotveného v ustanovení § 3 správního řádu. Podle tohoto ustanovení, nevyplývá-li ze zákona něco jiného⁵⁵, mají správní orgány postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Smyslem požadavku zjištění materiální pravdy je tedy povinnost správních orgánů z úřední povinnosti zjistit stav věci prostý

⁵⁰ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 75.

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2005, sp. zn. 5 Afs 147/2004.

⁵² KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 77.

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. února 2010, sp. zn. 1 Afs 103/2009, bod 44.

⁵⁴ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 77.

⁵⁵ Tomu tak je např. jde-li o daňové řízení, ve kterém je procesní postavení účastníků ovládáno zásadou formální pravdy, tedy odlišnou zásadou od řízení vedeném podle správního řádu.

důvodných pochybností, aniž by se při tom omezoval na tvrzení účastníků řízení.⁵⁶ Požadavek zjištění materiální pravdy je klíčový ve věcech správního trestání a rovněž ve věcech, kde má být z moci úřední uložena povinnost ve smyslu ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu. V těchto typech řízení proto správní orgány zjišťují skutkové okolnosti i bez důkazních návrhů účastníků řízení.⁵⁷

To se týká přestupkového řízení, neboť je potřeba zohledňovat jeho specifické aspekty. Vzhledem k tomu, že obviněný má právo nevypovídat a nesmí být správním orgánem nucen k výpovědi nebo doznání, nelze bez dalšího klást pasivitu obviněného v průběhu správního řízení k jeho tíži.⁵⁸ Princip zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování plyne nejenom z ustanovení § 82 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), ale i z interpretace čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který se použije i ve správním řízení. Navíc ustanovení § 97 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky uvádí, že obviněný může v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti nebo důkazy. Tedy práva náleží obviněnému po celou dobu řízení o přestupku a nejsou omezena pouze na řízení v prvním stupni. To vyplývá nejenom ze znění zákona o odpovědnosti za přestupky, ale zákaz omezení lze dovodit i z povahy věci.⁵⁹ Nejvyšší správní soud se vyjádřil k zásadě koncentrace řízení ve vztahu k přestupkovému řízení, a vzhledem k jeho výše předestřené povaze bylo dovozeno, že ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu je speciálním vůči ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu upravující koncentraci řízení v odvolacím řízení.⁶⁰ V rozsudku ze dne 22. ledna 2009, č. j. 1 As 96/2008-115 (1856/2009 Sb. NSS) Nejvyšší správní soud uzavřel, že: „[o]bviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhnout nové důkazy... i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 na řízení o přestupku nedopadá“. Tyto závěry byly následně převzaty obecně i pro oblast správního trestání. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2012, č. j. 1 As 136/2012-23, 2786/2013 Sb. NSS): „[v] řízení o správním deliktu se neužije § 82 odst. 4...; obviněný tedy v tomto řízení může uplatňovat nové skutečnosti a navrhnout nové důkazy i v odvolání a správní orgán nemůže odmítnout provést navržené důkazy pouze s poukazem na to, že nebyly navrženy v řízení v prvním stupni“. Na základě judikatury tak došlo k rozšíření

⁵⁶ HRABÁK, Jan. In: HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, § 2-8.

⁵⁷ § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ § 82 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. 1 As 96/2008.

⁶⁰ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 77.

výjimka z koncentrace upravené ustanovením § 82 odst. 4 správního řádu, přičemž Nejvyšší správní soud nakonec došel k závěru, že koncentrace v odvolacím řízení nedopadá rovněž i na ta řízení, kde má být uložena povinnost z moci úřední.⁶¹

Je však důležité upozornit, že pokud by ve výše uvedených případech bylo bez dalšího přijímáno, že žalobci mohou v žalobách uvádět nové skutečnosti, které ve správním řízení dosud nevedly, včetně důkazních návrhů vztahujících se k těmto novým skutečnostem, těžiště dokazování by se přesunulo ze správního řízení do řízení soudního. To je ale v rozporu s výše uvedenými principy správního soudnictví. To, že ve věcech správního trestání a tam, kde má být z moci úřední uložena povinnost, nelze paušálně provádět nově uplatněné důkazní návrhy, lze dovodit z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2017, č. j. 10 As 24/2015-75, podle kterého: „[j]en proto, že obviněný z přestupku neuplatnil tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jim odpovídající důkazní návrhy v řízení před správními orgány, ač tak učinit mohl, nemůže krajský soud stejná žalobní tvrzení bez dalšího odmítnout jako opožděná nebo účelová“. Tedy vzhledem ke slovnímu spojení „nemůže (...) bez dalšího odmítnout“ vyplývá, že i přesto, že se zde koncentrace neuplatní, bude potřeba vždy zohlednit individuální okolnosti každého případu.

Pokud správní soud zhodnotí, že správní orgán zjistil skutkový stav věci tak, že o něm nejsou důvodné pochybnosti, tedy neexistuje racionální důvod zakládající pochybnost o správnosti a úplnosti skutkových zjištění⁶², pak by již neměl takovéto důkazy připustit. Jak bylo uvedeno, zásadní bude, zda správní orgán naplnil účel zásady materiální pravdy. Pokud tak podklady shromážděné správním orgánem postačují, např. jde-li o řízení o přestupku k prokázání viny, a o skutkovém stavu věci nevznikly ve správním řízení žádné důvodné pochybnosti, může správní soud vycházet pouze z takto zjištěného skutkového stavu věci a nemusí provádět dokazování, i kdyby to žalobce navrhoval.⁶³ Pak je ale samozřejmě nutné, aby neprovedení důkazních návrhů soud dostatečně odůvodnil. Za opačné situace, kdy správní soud vyhodnotí, že skutková zjištění správního orgánu nejsou dostatečná a vykazují-li určité pochybnosti, je jisté na místě, aby nově navržené důkazní návrhy připustil.⁶⁴ Lze tedy uzavřít, že ve správních řízeních, kde se neuplatní koncentrace řízení,

⁶¹ POTĚŠIL, Lukáš. In: In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2020, 2. aktualizace [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz, § 82.

⁶² KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 77.

⁶³ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, ze dne 8. dubna 2015, sp. zn. 52 A 57/2014.

⁶⁴ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 77.

se ne vždy z hlediska uplatnění skutečností dosud ve správním řízení neuplatněných, bude jednat o právně relevantní postup.

Odlišná situace naopak nastává v řízení o žalobě proti rozhodnutí vydaném ve správním řízení, které se řídí koncentrační zásadou. Co se týká správního řízení v prvním stupni, správní řád vychází ze zásady jednotnosti řízení. To vyplývá z ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu věty před středníkem, podle kterého nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že je správní řád předpisem obecným, je možné, aby právní předpisy vůči správnímu řádu speciální, zakotvily pro řízení zásadu opačnou, a to zásadu koncentrace. Ve skutečnosti však zásadu koncentrace obsahuje i sám správní řád, a to v již zmíněném ustanovení § 82 odst. 4⁶⁵, které však platí pro odvolací řízení.⁶⁶

Jde-li o prvostupňová správní řízení, obecná právní úprava obsažená ve správním řádu tedy umožňuje účastníkům řízení navrhopvat důkazy či činit jiné návrhy až do vydání rozhodnutí. Existuje však několik zvláštních předpisů, které z tohoto pravidla stanovují výjimky. Jedním z nich je například zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále jen „zákon o vyvlastnění“). Koncentrace řízení pro řízení o vyvlastnění je upravena v ustanovení § 22 odst. 2 jmenovaného zákona, podle kterého mohou být námitky proti vyvlastnění a důkazy k jejich prokázání uplatněny nejpozději při ústním jednání; k později uplatněným námitkám a důkazům se nepřihlíží. Takto upravená zásada koncentrace je však problematická, neboť z jazykového výkladu tohoto ustanovení bychom mohli dovodit, že se vztahuje na námitky na důkazy *proti* vyvlastnění, nikoli *pro* vyvlastnění. Námitky a důkazy proti vyvlastnění však bude uplatňovat primárně vyvlastňovaný, nikoli vyvlastnitel. Tímto výkladem by tak mohlo dojít k tomu, že by byla narušena zásada rovnosti účastníků, neboť by se koncentrace vztahovala pouze na některé účastníky. Proto je nutné toto ustanovení vykládat tak, že se vztahuje ke všem účastníkům řízení, tedy i vyvlastnitel by měl být limitován okamžikem ústního jednání pro podávání námitek či důkazů vztahujícím se k vyvlastnění.⁶⁷ Dalším zvláštním právním předpisem upravujícím koncentraci prvostupňového správního řízení je stavební zákon, vztahující se na územní a stavební řízení. Koncentrace v těchto řízeních má dokonce dvojí význam, neboť je

⁶⁵ Podle kterého se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

⁶⁶ Rovněž také v § 36 odst. 1 věty za středníkem zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš. Aplikační problémy zákonných podmínek vyvlastnění. *Právní rozhledy* [online databáze], 2020, č. 15-16 [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

zde rozlišována koncentrace věcná a koncentrace časová.⁶⁸ K tomuto rozlišování dochází i ze strany správních soudů.⁶⁹ V územním řízení lze podle časové koncentrace uplatnit závazná stanoviska dotčenými orgány⁷⁰ a námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti nejpozději při ústním jednání.⁷¹ Podle věcné koncentrace se nepřihlíží k závazným stanoviskům a námitkám k věcem, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územně plánovací dokumentace.⁷² V řízení na územní řízení navazující, tedy pro řízení stavební, je časová koncentrace upravena v ustanovení § 112 odst. 1 a 2 stavebního zákona, a stejně jako u územního řízení mohou dotčené orgány a účastníci uplatňovat závazná stanoviska a námitky nejpozději na ústním jednání.⁷³ Jde-li o koncentraci věcnou, upravenou v ustanovení § 114 odst. 2, nepřihlíží se k námitkám, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování územně plánovací dokumentace nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území. S koncentrací upravenou ve zvláštních předpisech se lze dále setkat např. v zákoně č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, v zákoně č. 44/1988 Sb., horní zákon nebo například v zákoně č. 139/2002 Sb. o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

K případům, kdy procesní předpisy upravují zásadu koncentrace správního řízení, se vyjádřil Nejvyšší správní soud se ve svém rozhodnutí ze dne 27. září 2007, č. j. 5 As 66/2006-100. Podle tohoto rozhodnutí tam, kde zákon stanovuje koncentraci řízení, tedy kde ukládá povinnost účinného uplatnění námitek ještě ve správním řízení, nelze připustit, aby v žalobě proti správnímu rozhodnutí mohly být účinně uplatněny i námitky, které ve správním řízení uplatněny nebyly.

Na uvedené závěry reagoval rozšířený senát v již výše zmíněném usnesení ze dne 26. srpna 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS a s předchozími závěry se ztotožnil jen zčásti. Podle tohoto novějšího rozhodnutí totiž žalobce může bez omezení namítat nesprávné *právní* posouzení věci i v situacích, kdy se koncentrace správního řízení uplatní. Toto rozhodnutí tedy mířilo na nové právní námitky. Jak už bylo zmíněno výše, nově uplatněné právní námitky zásadně uplatňovat lze.

⁶⁸ ADAMUSOVÁ, Zuzana. Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení. *Právní rozhledy* [online databáze], 2018, č. 19 [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁶⁹ Např. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2008, sp. zn. 1 Ao 4/2008 (č. 3074/2008 Sb. NSS); ze dne 8. září 2011, sp. zn. 1 As 83/2011, nebo ze dne 25. července 2016, sp. zn. 4 As 63/2016 (č. 4259/2016 Sb. NSS).

⁷⁰ Které mohou dotčené orgány uplatňovat podle § 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ § 89 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁷² Tamtéž, § 89 odst. 2.

⁷³ ADAMUSOVÁ: Zásada koncentrace..., dostupné z: databáze beck-online.cz.

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 2. května 2017, č. j. 10 As 24/2015-75, které již také bylo zmíněno, následně objasnil, zda závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. srpna 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62 lze aplikovat i na otázky skutkové. Shrnul, že v souladu s účelem čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a s ním souvisejícím principem plné jurisdikce, soud posuzuje nejen zákonnost správního rozhodnutí, ale i skutkovou stránku věci, tedy má možnost dokazování a může zavázat správní orgán při zrušení jeho rozhodnutí názorem soudu nejen na otázky právní, ale i na otázky skutkové. Zde je však důležité zmínit, že se v daném případě jednalo o přestupkové řízení, tedy takové, kde se neuplatní koncentrace správního řízení. Stále je tedy třeba vypořádat, zda je možné úspěšně uplatňovat skutkové novoty i v těch řízeních, kde se ve správním řízení zásada koncentrace uplatní.

Podle Kühna a Kocourka⁷⁴ tam, kde platí koncentrace podle § 82 odst. 4 správního řádu, by správní soud neměl připustit takové důkazy, které nelze uplatnit v odvolání. Pokud ale bude žalobce navrhopvat takové důkazy, které nemohl bez vlastní viny uplatnit ani v prvostupňovém, ani v odvolacím řízení, pak mohou být za splnění dalších předpokladů přípustné. Tuto situaci může představovat odůvodnění žalovaného rozhodnutí, na základě kterého žalobce zjistí relevantní argumentaci pro výsledek správního řízení, nebo například navržení provedení takových důkazů, které správní orgány odmítly provést a v neposlední řadě rovněž takových důkazů, které již byly správními orgány provedeny.⁷⁵

Právní úprava s. ř. s. ve vztahu k řízení před krajským soudem neobsahuje ustanovení obdobné tomu, které platí pro řízení o kasační stížnosti podle ustavení § 104 odst. 4. s. ř. s., tedy že: „*kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o důvody neuplatněné v řízení před soudem, ačkoli je uplatnit mohl.*“ Tedy v souladu s právní úpravou nelze bez dalšího přijmout závěr, že skutkové novoty nelze v řízení před krajským správním soudem uplatnit. Proto za situace, kdy žalobce v žalobě uplatní novou skutečnost, která však bude stále vypovídat o stavu existujícím v době vydání žalovaného rozhodnutí, nevyplývá rozpor se zněním ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Při přezkoumání rozhodnutí totiž soud i přesto bude stále vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a zmíněné ustanovení tak nebude porušeno. Zároveň je ale třeba zohlednit specifika jednotlivých druhů správních řízení, přesněji řečeno zohlednit procesní předpisy, podle kterých jednotlivá správní řízení postupují. Pokud v daném správním řízení platí zásada koncentrace řízení, je na místě zohlednit jen takové skutkové novoty, které žalobce skutečně

⁷⁴ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 77.

⁷⁵ Tamtéž.

nemohl uplatnit dříve. Nikoli takové, které znal a jen je pro svou argumentaci bez dalšího nevyužil. Pokud bychom totiž paušálně povolili uplatnění skutkových novot, byla popřena přezkumná role správního soudnictví. Je tak nutné zhodnotit postup žalobce v celém kontextu a přihlédnout k tomu, v jakém rozsahu žalobce i v řízeních, kde se koncentrace neuplatní, vyčkával s uplatněním svých námitek v řízení soudním. Pokud se nejednalo o nepatrné množství námitek, ale žalobce dokonce v žalobě uplatnil nově všechny své námitky, neodpovídá takový postup žalobce smyslu a účelu plné jurisdikce. Poté se jím zvolený postup bude soudu jevit jako účelový. Navíc se tak žalobce zbytečně připraví o posouzení námitek v obou instancích správního řízení.⁷⁶ Za této situace pak nelze správnímu orgánu ze strany správních soudů vytýkat pochybení, pokud nově uvedené skutečnosti v soudním řízení budou způsobilé ovlivnit závěry žalovaného správního orgánu, jelikož tento správní orgán neměl možnost se s těmito skutečnostmi ve svém rozhodnutí vypořádat. Opět se tak dostáváme k tomu, že správní soudy nemají nahrazovat činnost správních orgánů.

3.2. Kemwater ProChemie jako aktuální případ související s nenahrazováním činnosti správních orgánů

S již zmíněnou problematikou nenahrazování činnosti správních orgánů souvisí následující příklad, který je navíc pro správní soudnictví aktuální. Nejvyšší správní soud podal dne 31. března 2020 Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci Kemwater ProChemie s. r. o. versus Odvolací finanční ředitelství. V žádosti Nejvyšší správní soud vymezil tyto předběžné otázky: *1. Je v souladu se směrnicí 2006/112/ES1, pokud je uplatnění práva na odpočet daně z přidané hodnoty na vstupu podmíněno splněním povinnosti osoby povinné k dani prokázat, že jí přijaté zdanitelné plnění bylo poskytnuto jinou konkrétní osobou povinnou k dani? 2. Pokud je odpověď na první otázku kladná a osoba povinná k dani uvedenou důkazní povinnost nesplní, lze odepřít právo na odpočet daně na vstupu, aniž by bylo prokázáno, že tato osoba povinná k dani věděla anebo mohla vědět, že pořízení zboží nebo služeb se účastní daňového podvodu?*⁷⁷

Odpověď Soudního dvora Evropské unie je nejenom přelomová pro hodnocení odepření nároku na odpočet daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) v případě neprokázání poskytnutí zdanitelného plnění deklarovaným dodavatelem, ale je rovněž zásadní pro otázku rozsahu dokazování správními soudy, jak bude blíže vysvětleno.

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2013, sp. zn. 1As 83/2013.

⁷⁷ EUR-Lex. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Nejvyšším správním soudem (Česká republika) dne 31. března 2020 – Kemwater ProChemie s. r. o. v. Odvolací finanční ředitelství [online]. Brusel: EUR-Lex- Acces to European Union law, 2020. Dostupné z: [www.EUR-Lex - 62020CN0154 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://www.EUR-Lex - 62020CN0154 - EN - EUR-Lex (europa.eu)).

Před podáním žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce byla judikatura vůči daňovým subjektům v postavení žalobců poměrně přísná.⁷⁸ Pokud neunesly důkazní břemeno o přijetí plnění od deklarovaného dodavatele, nebylo možné, aby nárok na odpočet obhájily prokázáním toho, že jim plnění dodal jiný dodavatel.⁷⁹ Mírnější a pro daňové subjekty příznivější postup však přináší odpovědi Soudního dvora Evropské unie na předběžné otázky obsažené v rozsudku ze dne 9. prosince 2021, sp. zn. C-154/20. Z bodu 29 tohoto rozhodnutí vyplývá, že: „[z]ákladní zásada neutrality DPH vyžaduje, aby odpočet DPH na vstupu byl příznán, jestliže jsou splněny hmotněprávní podmínky, i když osoby povinné k dani nebyhověly určitým podmínkám formálním.“ Nesplnění formálních podmínek přitom bude nejčastěji přicházet v úvahu v rovině náležitostí daňového dokladu. V této souvislosti Soudní dvůr připomněl, že pojem „osoba povinná k dani“ je definován široce, přičemž se opírá o skutkové okolnosti, takže postavení dodavatele jako osoby povinné k dani může vyplývat z okolností daného případu.⁸⁰ Tedy i za situace, kdy daňový subjekt neprokáže poskytnutí zdanitelného plnění deklarovaným dodavatelem, musí prokázat „alespoň“ tu skutečnost, že plnění bylo poskytnuto plátcem DPH. A právě postavení plátce DPH může vyplývat z okolností daného případu. Jak Soudní dvůr naznačil, tyto okolnosti mohou vyplývat z objemu či ceny přijatého zboží či služeb, na základě kterých lze následně dovodit, zda roční obrat dodavatele překračuje 1 milion korun či nikoli.⁸¹ Pokud tedy daňový subjekt toto důkazní břemeno unese, není pro vznik nároku na odpočet nutné, aby byl identifikován skutečný dodavatel.

Soudní dvůr Evropské unie tedy postavil na jisto budoucí postup správních orgánů v daňových řízeních. Otázkou však zůstává, jakým způsobem mají soudy postupovat v případech správních i soudních řízení, které dosud nebyly rozhodnuty, avšak byly zahájeny po podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru Evropské unie. Odpověď na tuto otázku má totiž vliv mimo jiné na rozsah dokazování správních soudů. Za tohoto předpokladu si totiž v době, kdy konkrétní daňové řízení bude předmětem soudního přezkumu, správní orgány ještě nebyly a ani nemohly být vědomi tohoto postupu. Případné dokazování skutečnosti, že plnění bylo poskytnuto plátcem DPH, může vyžadovat rozsáhlé a komplexní kroky. V úvahu pak připadají dva možné postupy soudů. Prvním z nich je zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci zpět do daňového řízení, a to za předpokladu (mimo

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. srpna 2017, sp. zn. 4 Afs 58/2017.

⁷⁹ MUNZAR, Tomáš. *Nárok na odpočet DPH ve světle judikátu Kemwater ProChemie* [online]. Epravo.cz, 2. března 2022 [cit. 6. Zář 2022]. Dostupné z: <https://epravo.cz/top/clanky/narok-na-odpocet-dph-ve-svetle-judikatu-kemwater-prochemie-114299.html>.

⁸⁰ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 9. prosince 2018, Kemwater ProChemie s. r. o. v. Odvolací finanční ředitelství, C-154/20.

⁸¹ To je důležité z hlediska české právní úpravy, neboť osobám s obratem pod 1 milion korun za posledních dvanáct měsíců lze přiznat osvobození od DPH.

jiné důvody vedoucí ke zrušení rozhodnutí), že s ohledem na konkrétně projednávaný případ existuje alespoň nějaká indicie, na základě které by bylo možno poukázat na osobu odlišnou od deklarovaného dodavatele, která mohla fakticky dodat sporné plnění.⁸² Tedy postup souladný s novým právním názorem. Na správních orgánech potom bude, aby doplnily potřebná skutková zjištění. Jak vyplývá z aktuální judikatury, v tomto duchu postupuje většina soudů.⁸³ Opačným směrem se však vydal zejména desátý senát Nejvyššího správního soudu. Jak je patrné např. z jeho rozhodnutí ze dne 13. května 2022, č. j. 10 Afs 254/2018-45, desátý senát vyzval účastníky řízení, aby reagovaly na výše předestřený nový judikaturní vývoj. Žalobci v roli stěžovatele byla Nejvyšším správním soudem dána možnost, aby nově uvedl skutečnosti, které neuvedl ani v řízení před správním orgánem, ani v řízení před krajským soudem. V bodě 20 zmíněného rozsudku je výslovně uvedeno, že stěžovatel dostal možnost uvést indicii, na základě které by bylo možné poukázat na osobu odlišnou od deklarovaného dodavatele. Byť tak stěžovatel neučinil a jeho kasační stížnost byla následně zamítnuta, dostal stěžovatel možnost zvrátit rozsudek krajského soudu. Pokud by stěžovatel takové indicie uvedl, Nejvyšší správní soud by přistoupil k vlastnímu dokazování. Na tomto místě je pak důležité položit si otázku, zda se s ohledem na rozsah dokazování nejedná o nahrazování činnosti správních orgánů.

Osobně se přikláním k prvnímu z uvedených postupů a to právě s ohledem na zásadu nenahrazování činnosti správních orgánů. Navíc je důležité dodat, že vzhledem k současnému stavu správního soudnictví a to konkrétně k četnosti řízení vedených před Nejvyšším správním soudem a jeho přetížením⁸⁴, není spravedlivé požadovat, aby Nejvyšší správní soud v těchto případech umožňoval daňovým subjektům, aby v řízení o kasační stížnosti nově prokazovali skutečnost o poskytnutí plnění plátcem DPH. Tedy skutečnost, kterou v řízení před krajským soudem, ani v řízení před žalovaným správním orgánem, daňový subjekt neuvedl.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2022, sp. zn. 10 Afs 254/2018.

⁸³ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2022, sp. zn. 4 Afs 115/2021.

⁸⁴ MÓLEK, Pavel. In: BOBEK, Michal a kol. *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2006, 234 s.

4. Ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s.

Skutečnost, že správní soudnictví představuje samostatný typ přezkumného řízení, nikoli pokračování správního řízení⁸⁵, se neprojevuje pouze v rámci dokazování. Správní soud není dalším odvolacím správním orgánem, ale orgánem nezávislým, stojící mimo součást soustavy správních orgánů.⁸⁶ Nestojí tak uvnitř veřejnou správu a není orgánem moci výkonné. Veřejná správa je činností prováděnou orgány, které nejsou při výkonu státní správy nezávislé. Působí mezi nimi vztahy nadřízenosti a podřízenosti a jsou vázány nejen právními předpisy, ale i interními rozhodnutími vyšších správních úřadů. Naproti tomu správní soudnictví představuje orgán moci soudní, která je vykonávána nezávislými orgány⁸⁷, a představuje brzdu spočívající v ochraně společností uznávaných a přijatých pravidel.⁸⁸ Vedle ochrany subjektivních veřejných práv fyzických a právnických osob⁸⁹ je úkolem správního soudnictví rovněž kontrola činnosti moci výkonné. Správní soudy však nemohou činnost moci výkonné nahrazovat.⁹⁰ Tím je zajištěna rovnováha mezi mocí výkonnou a soudní.⁹¹ Tedy opět dojdeme k závěru, že správní soud nesmí nahrazovat činnosti správních orgánů. Pokud by správní soudy byly oprávněny rozhodovat namísto moci výkonné o veřejných subjektivních právech osob, znamenalo by to faktickou zbytečnost existence moci výkonné⁹² a ze správních soudů by se tak v podstatě staly další správní orgány.⁹³

To se projevuje v rovněž v kasačním principu, na kterém je správní soudnictví založeno, tedy že správní soud může žalobu zamítnout, nebo napadené rozhodnutí zrušit, ale nikoli změnit.⁹⁴ To však někteří žalobci přehlížejí a v žalobách mnohdy po správních soudech požadují nemožné. V praxi se můžeme setkat se situacemi, kdy např. v rámci řízení o přezkumu rozhodnutí o přiznání invalidního důchodu žalobci po soudu požadují, aby stanovil vyměřovací základ invalidního důchodu za jednotlivá požadovaná období.⁹⁵ Dalším příkladem může být v souvislosti s řízením o přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“) důkazní návrh žalobce

⁸⁵ Např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. prosince 2021, sp. zn. 16 A 47/2021.

⁸⁶ SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLAŽEK: *Soudní řád správní...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 75.

⁸⁷ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 35.

⁸⁸ JIRSA, Jaromír. In: JIRSA, Jaromír a kol. *Klíč k soudní síni*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 29.

⁸⁹ § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. února 2014, sp. zn. 1 AfS 107/2013.

⁹¹ SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLAŽEK: *Soudní řád správní...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 75.

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2014, sp. zn. 1 AfS 101/2013.

⁹³ SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLAŽEK: *Soudní řád správní...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 75.

⁹⁴ Výjimku z tohoto pravidla představuje možnost moderece trestu ve smyslu § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁵ Např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. dubna 2022, sp. zn. 34 Ad 8/2020, bod 16.

na provedení výsledku určité osoby, která má prokázat, že provozovatel v rozhodné době vozidlo neřídil. Předmětem tohoto přezkumu není skutečnost, zda provozovatel (žalobce) skutečně řídil dané vozidlo a přestupku se dopustil, ale to, zda správní orgán učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku. Tyto důkazní návrhy tak nemohou žádným způsobem přispět ke zjištění skutkového stavu věci. Rovněž pokud nelze v řízení o stížnosti na postup plátce daně tvrdit a prokazovat likvidační důsledky odvodu či nedodržení garantované doby návratnosti, nemohou být tyto skutečnosti zkoumány a prokazovány v následném řízení o správní žalobě proti daňovým rozhodnutím.⁹⁶

Správní soud je tedy zásadně soudem vykonávajícím přezkumnou činnost. Zcela výjimečně může nastat situace, kdy bude mít povahu soudu nalézacího.⁹⁷ Tak tomu bude v případě, kdy bude prolomeno pravidlo obsažené v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Za tohoto předpokladu totiž musí správní soud reagovat na nově vzniklý skutkový stav a nebude tak možné pro jeho následný postup aplikovat zákaz nahrazování činnosti správních orgánů.⁹⁸ Není proto vyloučena možnost, že byť ke stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, by závěry vyslovené v tomto rozhodnutí obstály, bude i přesto nutné toto rozhodnutí správními soudy zrušit. Jinak řečeno, závěry uvedené v žalovaném rozhodnutí již nebude možné vztáhnout na nové poměry odůvodňující prolomení pravidla obsaženého v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s.

4.1. Výjimky z ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s.

Jak bylo uvedeno, pravidlo, že při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, neplatí bezvýjimečně. Jednotlivé výjimky vyplývají z různých zdrojů. Některé výjimky vyplývají již ze samotného soudního řádu správního. Nicméně aby nedošlo k porušení ústavněprávních, ale rovněž mezinárodních závazků, je třeba dovodit i výjimky další. Jde-li o právo ústavní, lze pro tuto chvíli shrnout, že se jedná o případy vykročení limitů z ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. z důvodu zrušení zákona pro jeho protiústavnost Ústavním soudem.⁹⁹ Jde-li o prolomení uvedeného pravidla z důvodu práva mezinárodního, tak tomu bude v případě aplikace právní normy, která požívá aplikační přednosti. Takovou právní normu je třeba zohlednit ve světle čl. 10 Ústavy, tedy že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu,

⁹⁶ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. prosince 2015, sp. zn. 15 Af 92/2013.

⁹⁷ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 77.

⁹⁸ Tamtéž.

⁹⁹ Tamtéž, § 75.

a pokud takováto mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Pro účely této rigorózní práce je třeba za právní normu s aplikační předností zmínit čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (známé též pod názvem Ženevská úmluva), čl. 2, 3, 5 odst. 4 a čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Tedy k prolomení pravidla v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. může dojít rovněž na základě práva ústavního, práva Evropské unie či práva mezinárodního. Většina výjimek však byla dovozena judikaturou soudů, od které lze důvodně očekávat, že se bude v budoucnu postupně dále vyvíjet. I v této souvislosti, stejně jako u uplatňování nových skutečností, lze rozlišovat výjimky prolomení stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, buď jako prolomení stavu skutkového, nebo stavu právního.

4.1.1. Ustanovení § 52 odst. 2 s. ř. s.

Výjimku z pravidla ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. vyplývající ze samotného s. ř. s. představuje ustanovení § 52 odst. 2. Podle tohoto ustanovení je soud vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám. Je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází. Skutečnost, že ustanovení § 52 odst. 2 s. ř. s. představuje legitimní prolomení zásady, kdy soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, byla potvrzena i v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2007, č. j. 4 As 58/2006-94. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval, že je-li soud vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu, nemůže k takovým rozhodnutím nepřihlížet a odvolávat se na to, že byla vydána po právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Mimo to však dovodil, že totožný závěr musí platit i o rozhodnutích, ze kterých soud podle § 52 odst. 2 s. ř. s. vychází. S tímto závěrem však nemohu souhlasit, neboť citované ustanovení jednoznačně rozlišuje výraz použitý ve větě první, kdy je soud uvedenými rozhodnutími „vázán“, přičemž ve větě druhé z takových rozhodnutí „vychází“. Za použití těchto odlišných pojmů pak vyplývá, že rozhodnutí o těchto *jiných otázkách* pro správní soud nejsou absolutně závazná, i když samozřejmě je v první řadě třeba vycházet ze zásady presumpce správnosti rozhodnutí.¹⁰⁰ Nicméně i přes odlišné použití pojmů je v praxi, i vzhledem k uvedenému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, toto ustanovení chápáno nejednotně.

¹⁰⁰ SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLAŽEK: *Soudní řád správní...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 52.

4.1.2. Ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s.

Další výjimkou vyplývající ze s. ř. s. je ustanovení § 78 odst. 2. Toto ustanovení zakotvuje správnímu soudu tzv. moderační oprávnění, tedy že za splnění zákonem stanovených podmínek může moderovat sankci za správní delikt, a to tak, že může sám rozhodnout o trestu za správní delikt, případě upustit od potrestání, jsou-li pro to splněny zákonem stanovené podmínky.¹⁰¹ Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2016, č. j. 5 As 104/2013-46 správní soud v souvislosti s ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. není odkázán pouze na retrospektivní přezkum správních rozhodnutí. Není totiž vyloučena situace, kdy byl v okamžiku rozhodnutí správního orgánu trest přiměřený, ale zjevně nepřiměřeným se stane až v době rozhodování správního soudu. Za této situace pak správní soud nemůže být omezen ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s., ale musí přihlížet také k aktuální situaci žalobce.¹⁰²

4.1.3. Čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod

Další výjimka z ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. již nevyplývá ze soudního řádu správního, ale z ústavního pořádku a týká se změny právní úpravy po okamžiku nabytí právní moci napadeného rozhodnutí. Ve vztahu k této výjimce je klíčový čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle kterého se posuzuje trestnost činu a ukládá se trest podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Jedná se o pravou retroaktivitu ve prospěch pachatele deliktu.¹⁰³ Krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví se toto pravidlo týká tím způsobem, že jsou povinny i bez návrhu aplikovat pro pachatele příznivější úpravu, která nastala nejpozději ke dni právní moci meritorního rozhodnutí krajského soudu.¹⁰⁴ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však upřesnil, že dojde-li ke změně právní úpravy až během řízení před Nejvyšším správním soudem, přihlídnout k takovéto změně již nelze.¹⁰⁵ Výslovně uvedl, že: „... *neplatí pro Nejvyšší správní soud, neboť ten je orgánem rozhodujícím o mimořádném opravném prostředku. Rozhodnutí krajského soudu o žalobě je pravomocným výsledkem soudního přezkumu, včetně uplatnění plné jurisdikce. Proto v rámci řízení o kasační stížnosti již nemůže být zohledněna právní úprava, která by nabyla účinnosti poté, co právní moci nabylo rozhodnutí krajského soudu.*“ K tomuto názoru obsaženého v odůvodnění rozšířeného senátu však bylo vydáno odlišné stanovisko podle

¹⁰¹ Moderace trestu správním soudem představuje nejenom výjimku z ustanovení § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších právních předpisů, ale rovněž výjimku z kasačního principu správního soudnictví.

¹⁰² KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 75.

¹⁰³ Tamtéž.

¹⁰⁴ Tamtéž.

¹⁰⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2017, sp. zn. 5 As 104/2013.

ustanovení § 55a s. ř. s.¹⁰⁶ Z odlišného stanoviska vyplývá nesouhlas se závěrem, podle kterého vzhledem k čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod: „[j]e nutné, aby správní soud bral v potaz změnu právní úpravy ve prospěch pachatele správního deliktu, jakkoliv tato změna nastala až poté, co rozhodnutí správního orgánu nabylo právní moci.“ Podle názoru vysloveného v odlišném stanovisku „žádný takový požadavek neplyne ani z Listiny základních práv a svobod, ani z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.“ Rozšířený senát se neměl odchýlit od předchozí úpravy (obsažené např. v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. ledna 2006, sp. zn. 5 Tdo 1588/2005, č. 52/2006), podle které se má příznivější právní úprava uplatnit jen tehdy, dokud nebylo pravomocně rozhodnuto o vině. Případné zmírnění právní úpravy po právní moci rozhodnutí může mít vliv pouze na případné rozhodování o milosti prezidentem republiky. Tyto závěry korespondují s přezkumnou rolí správního soudu. Retrospektivní přezkum správních rozhodnutí nepředpokládá možnost zrušení rozhodnutí jen pro změnu právní úpravy, k níž došlo po právní moci přezkoumávaného správního rozhodnutí. „Tato situace by se nedala podřadit pod žádný zákonem předpokládaný kasační důvod, ať již vadu řízení či vadu samotného rozhodnutí, kterou by mohl soud správnímu orgánu vytýkat a na jejím základě napadené rozhodnutí zrušit.“¹⁰⁷

4.1.4. Zrušení protiústavního zákona Ústavním soudem

Další výjimka odůvodňující prolomení ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. vyplývá ze zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Konkrétně se jedná o ustanovení § 71 tohoto zákona. Byl-li na základě právního předpisu, který byl zrušen, vydán soudem v trestním řízení rozsudek, který nabyl právní moci, ale nebyl dosud vykonán, je zrušení takového právního předpisu důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení zákona o trestním řízení soudním. Ostatní pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat.¹⁰⁸

Pro účely rozhodování správního orgánu je nutné rozlišit dvě varianty. První se týká situace, kdy sice došlo ke zrušení zákona, ale s odložením vykonatelnosti nálezu. To znamená, že správní soud rozhoduje o napadeném rozhodnutí v době, kdy je daný zákon i nadále po omezenou dobu účinný a aplikovatelný. Ve druhé možné variantě bylo rozhodnutí správního

¹⁰⁶ Konkrétně soudců Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna a Lenky Matyášové.

¹⁰⁷ Odlišné stanovisko v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2017, sp. zn. 5 As 104/2013.

¹⁰⁸ § 71 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

orgánu vydáno v době, kdy protiústavní zákon ještě platil, ovšem soud rozhoduje věc v době, kdy již nastaly účinky derogačního nálezu.¹⁰⁹

Podle stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 14. prosince 2010, Pl. ÚS-st. 31/10, se po dobu odkladu vykonatelnosti na napadenou právní úpravu se hledí jako na ústavně souladnou a v tomto směru jsou orgány veřejné správy povinny takovou úpravu aplikovat. Avšak je důležité upozornit, že i v takovém případě nelze zrušující ustanovení aplikovat bez dalšího paušálně či mechanicky. Není totiž možná aplikace zákona bez zřetele na důvody jeho zrušení.¹¹⁰ To je však v některých soudních rozhodnutích opomíjeno, neboť rozhodnutí obecných soudů, která Ústavní soud zrušil pro jejich protiústavnost z důvodu aplikace protiústavního předpisu, i s odložením vykonatelnosti, nejsou výjimkou.¹¹¹

Pro otázku možného prolomení ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. je ale klíčová druhá jmenovaná situace. Tedy situace, kdy soud rozhoduje o správním rozhodnutí, které bylo vydáno ještě v době, kdy protiústavní právní předpis platil, nicméně v době rozhodování soudou již nastaly účinky derogačního nálezu.¹¹²

Pokud by bylo ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. bylo vykládáno striktně dle jazykového výkladu, správní soud se ocitne v situaci, kdy by musel aplikovat zákon, který již ale přestal být pro svou protiústavnost součástí právního řádu. Z ustanovení § 71 zákona o Ústavním soudu vyplývá, že pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat. Ústavní soud na tuto problematiku zareagoval, a v této souvislosti rozlišil odlišné dopady zrušení nálezu na horizontální a vertikální¹¹³ právní vztahy. Pro veřejné právo jsou pak relevantní zejména právní vztahy vertikální. Ústavní soud zhodnotil, že: „[o] protiústavní pravou retroaktivitu nejde v situaci neaplikování právního předpisu na skutečnosti, jež nastaly v době jeho účinnosti, pokud ÚS konstatoval rozpor takového právního předpisu s ústavním pořádkem a aplikace tohoto právního předpisu ve vertikálním právním vztahu, tedy právním vztahu mezi státem a jednotlivcem, příp. výjimečně ve vztazích horizontálních, by vedla k porušení základního práva jednotlivce“.¹¹⁴

¹⁰⁹ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 75

¹¹⁰ Tamtéž.

¹¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 6. června 1995, sp. zn. I. ÚS 30/94.

¹¹² KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 75.

¹¹³ Tj. vztah jednotlivce – veřejná moc.

¹¹⁴ Např. nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 146, nebo nález Ústavního soudu ze dne 18. prosince 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07, body 18 až 22.

4.1.5. Čl. 46 odst. 3 směrnice č. 2013/32/EU

Dne 20. července 2015 se stala účinnou směrnice č. 2013/32/EU, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Podle čl. 46 odst. 3 této směrnice členské státy zajistí, aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně. Podle čl. 51 odst. 1 této směrnice měly členské státy uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s uvedenými články včetně právě zmíněného čl. 46, do 20. července 2015. Český zákonodárce však na tento požadavek žádným způsobem nereagoval, a proto s ohledem na znění čl. 51 odst. 1 směrnice č. 2013/32/EU došlo marným uplynutím transpoziční lhůty k vytvoření nové, přímo aplikovatelné výjimky z pravidla zakotveného v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s.¹¹⁵

Ze znění čl. 46 odst. 3 směrnice č. 2013/32/EU tedy vyplývá, že správní soudy musí zohlednit i skutečnosti nově uplatněné až v řízení před soudem. Tedy že budou při rozhodování vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování soudem, nikoli správního orgánu. Z účelu a smyslu citovaného článku směrnice pak můžeme bez pochybností dovodit, že správní soud bude muset přihlídnout k novým skutečnostem, které vznikly až po dni vydání správního rozhodnutí. Co už však ze znění směrnice jednoznačně nevyplývá, je aplikace tohoto článku na situace, kdy žalobce v soudním řízení uvede skutečnosti, které v řízení před správním orgánem již existovaly, ale nesdělil je, ačkoli tak učinit mohl. A právě tímto výkladem se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 26. listopadu 2015, č. j. 10 Azs 194/2015-32, na které následně svým náležením navázal i Ústavní soud, který závěry Nejvyššího správního soudu blíže rozvedl.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil s výkladem Krajského soudu v Praze, který čl. 46 odst. 3 směrnice č. 2013/32/EU interpretoval v souladu s preambulí směrnice, uvádějící cíle, jichž má být směrnici dosaženo. Konkrétně se jednalo o bod 16 a 22 preambule. Jde-li o bod 16: „*[j]e důležité, aby rozhodnutí o všech žádostech o mezinárodní ochranu byla přijímána na základě skutkových okolností a v prvním stupni orgány, jejichž pracovníci mají patřičné znalosti nebo jejichž pracovníkům bylo poskytnuto potřebné školení v oblasti mezinárodní ochrany.* Bod 22 stanovuje, že: „*[v] zájmu členských států i žadatelů je rovněž zajistit, aby potřeba mezinárodní ochrany byla správně rozpoznána již v prvním stupni. Za tím účelem by měli žadatelé v prvním stupni bezplatně obdržet právní informace a informace o řízení s ohledem na jejich konkrétní situaci. Díky takovým informacím by žadatelé*

¹¹⁵ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 75.

mimo jiné měli možnost lépe porozumět řízení a plnit příslušné povinnosti. Bylo by nepřiměřené žádat od členských států, aby takové informace poskytovaly pouze prostřednictvím služeb specializovaných právníků. Členské státy by proto měly mít možnost poskytovat takové informace co nejhodnějším způsobem, například prostřednictvím nevládních organizací nebo odborníků z vládních orgánů nebo ze specializovaných státních úřadů.“ Tedy na základě výkladu těchto bodů směrnice lze uvést, že smyslem ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky v řízení před soudem, není přenést těžiště posuzování žádosti o mezinárodní ochrany do tohoto řízení, ale naopak má zůstat v řízení před žalovaným. Tedy smyslem je znemožnit, aby se jádro řízení o udělení mezinárodní ochrany dostalo až do řízení před správním soudem, pokud bylo možné nově uvedené skutečnosti uvést již ve správním řízení. V uvedeném rozhodnutí byla zamítnuta kasační stížnost stěžovatele a potvrzeny tak závěry krajského soudu, který nepřihlédl k nově uvedeným skutečnostem, neboť žalobce v soudním řízení uvedl skutečnosti, které bez pochybností mohl uvést již ve správním řízení. Nově uvedené skutečnosti nenastaly až v průběhu soudního řízení a zároveň mu při podání žádosti o mezinárodní ochranu musely být známy.¹¹⁶ Nejvyšší správní soud následně shrnul, že: „[p]ovinnost určenou čl. 46 odst. 3 směrnice č. 2013/32/EU nelze chápat jako podporu bezdůvodného roztržštění vylíčení skutkového příběhu žadatele o mezinárodní ochranu v různých fázích řízení, včetně přezkumného soudního řízení. Jedná se o opatření, které má zamežit nesprávnému posouzení situace žadatelů ve světle aktuálních poměrů a závažných změn situace v zemi jejich původu či jejich osobních poměrů.“

Na tyto závěry, jak již bylo řečeno, navázal Ústavní soud ve svém nálezu I. ÚS 425/16 ze dne 12. dubna 2016. Ústavní soud sice ústavní stížnost zamítl, ale s názorem Nejvyššího správního soudu se plně neztotožnil. Nejvyšší správní soud umožnil přednesení nových důvodů, pouze pokud jde o takové skutečnosti, které žadatel o mezinárodní ochranu nemohl bez vlastní viny uvést již v řízení před žalovaným. Přičemž se jedná o takové skutečnosti, které nastaly až v průběhu soudního řízení, nebo takové, které ve fázi správního řízení nebyly žadateli známy.¹¹⁷ Podle Ústavního soudu ale Nejvyšší správní soud nezohlednil, že existuje celá řada dalších ospravedlnitelných důvodů, pro které by bylo možno akceptovat jejich uvedení až v řízení před soudem, nikoli před správním orgánem, a to i za situace, kdy tak žadatel o mezinárodní ochranu učinit mohl. Odkázal přitom na důvody, které uvedl Úřad Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky. Jedná se například o situace, kdy se dotazování při osobním pohovoru netýkalo této skutečnosti, kdy nebyl proveden

¹¹⁶ Jednalo se například o tvrzení o pronásledování stěžovatelovy rodiny z důvodu usilování stěžovatele o oddělení a nezávislost Dagestánu. Tyto skutečnosti však byly odlišné od pronásledování popsaného v průběhu správního řízení.

¹¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16, bod 31.

osobní pohovor, kdy žadatel o mezinárodní ochranu nemusel pochopit relevanci některých skutečností pro žádost o mezinárodní ochranu, kdy trauma, stud nebo jiné zábrany mohly zabránit úplnému ústnímu svědectví při osobním pohovoru, nebo např. pohlaví tazatele či tlumočnicka.¹¹⁸ Na základě výše uvedených důvodů Ústavní soud konstatoval, že za těchto okolností lze pochopit uvedení skutečností v soudním řízení dosud neuvedených v řízení správním. Proto uzavřel, že uvedení nových důvodů v řízení o mezinárodní ochraně v soudním řízení není možné, pouze pokud je žadatel o mezinárodní ochranu nemohl uvést již v řízení před správním orgánem bez vlastního zavinění. Ale že je vždy nutné zohlednit povahu těchto nových skutečností a situaci konkrétního žadatele. Teprve takové posouzení naplní právo na účinný prostředek nápravy, případně i účinnost práva na azyl podle čl. 43 Listiny základních práv a svobod.¹¹⁹ Tedy Ústavní soud vyložil znění čl. 46 odst. 3 velmi široce. Připomněl rovněž, že řada evropských zemí, jako je například Bulharsko, Finsko, Francie, Německo, Itálie nebo například Spojené království, možnost přednesení nových skutečností ve fázi řízení před soudem připouští.¹²⁰

Na základě uvedení možných vysvětlení, z jakých důvodů žadatelé o mezinárodní ochranu uvedly některé skutečnosti až v řízení před soudem, se s názorem Ústavního soudu ztotožňují. Zejména v případě sexuálního násilí nebo sexuální orientace je možné pochopit určitou zdrženlivost či dokonce možnou nedůvěru před správními orgány. Bude ale důležité důkladně zvážit všechny okolnosti případů, aby nedocházelo ke zneužití tohoto možného postupu a paušálně nepřipouštět zohlednění veškerých nově uvedených skutečností, jde-li o udělení mezinárodní ochrany. Prolomení pravidla ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. by tak mělo v tomto smyslu stále zůstat výjimečnou záležitostí. Pokud tedy žadatel o mezinárodní ochranu neuvede všechny relevantní skutečnosti, které mu jsou známy již ve správním řízení, musí si být vědom rovněž možného rizika v podobě zamítavého rozhodnutí správního soudu.

4.1.6. Čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků

Výše uvedený výklad čl. čl. 46 odst. 3 směrnice č. 2013/32/EU se týkal řízení ve věcech mezinárodní ochrany. Řízení ve věcech mezinárodní ochrany je provádáno rovněž se zásadou *non-refoulement*, v překladu *zákazů navracení*. Tato zásada, jak bude následně popsáno,

¹¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16, bod 31.

¹¹⁹ Tamtéž, bod 35.

¹²⁰ UNHRC. *Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions* [online]. Švýcarsko: Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, 2010. Dostupné z: [www.4c7b71039.pdf\(unhcr.org\)](http://www.4c7b71039.pdf(unhcr.org)), s. 467.

se uplatní nejenom ve věcech mezinárodní ochrany, ale i ve věcech pobytu cizinců. Pro účely této rigorózní práce je zásada *non-refoulement* důležitá z hlediska prolomení ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť vychází z právních norem s aplikační předností a představuje tak další výjimku z uvedeného pravidla. Za právní normu s aplikační předností ve smyslu čl. 10 Ústavy lze v souvislosti s touto zásadou zmínit čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků a čl. 2, 3 a 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Tato zásada je rovněž specifická v tom, že kromě odstavce prvního uvedeného ustanovení, je způsobilá prolomit i pravidlo zakotvené v odstavci druhém (k tomu však blíže kapitola č. 5. 2. 3. „Další výjimky dovozené judikaturou“).

Úmluva o právním postavení uprchlíků představuje základní pilíř mezinárodního azylového práva, jejímž smyslem je poskytnutí ochrany uprchlíkům. Zcela zásadním principem pro poskytnutí této ochrany je zmíněná zásada *non-refoulement* obsažená v čl. 33 Úmluvy, podle kterého: „[ž]ádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.“ Článek 33 Úmluvy obsahující zásadu *non-refoulement* představuje kogentní právní normu mezinárodního práva, což znamená, že jí nejsou vázané pouze smluvní státy Úmluvy, ale všechny subjekty mezinárodního práva.¹²¹ Je však důležité zmínit, že se zásada *non-refoulement* neobjevuje jen v Úmluvě o právním postavení uprchlíků. Judikatura ESPL¹²² totiž dovodila jakési paralelní pojetí tohoto principu a to na základě čl. 2 a 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.¹²³ Tato pojetí je ale třeba odlišovat. Jak již napovídá samotný název Úmluvy o právním postavení uprchlíků, ta se týká toliko uprchlíků. Články 2 a 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv se přitom týkají zákazu navracení jakéhokoli cizince, nikoli pouze uprchlíka. Toto pojetí tak může evokovat širší působnost Evropské úmluvy o ochraně lidských práv než působnost Úmluvy o právním postavení uprchlíků, avšak tento závěr nelze bez dalšího přijmout. Podle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv je totiž *špatné zacházení* ve smyslu čl. 2 nebo 3 zpravidla vykládáno jako užší pojem než pronásledování dle čl. 1a a 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.¹²⁴ Dalším rozdílem v pojetí zásady *non-refoulement* je ta skutečnost, že na rozdíl od Úmluvy o právním postavení uprchlíků je podle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv

¹²¹ CAMRDA, Jakub. In: HUSSEINI: *Listina základních práv...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, čl. 43, bod 7.

¹²² Například rozsudek velkého senátu ESPL ze dne 15. listopadu 1996, č. 22414/93, *Chahal proti Spojenému království*, nebo rozsudek velkého senátu ESPL ze dne 28. února 2008, 37201/06, *Saadi proti Itálii*.

¹²³ Podle čl. 2 je právo každého na život chráněno zákonem. Nikdo nesmí být úmyslně zbaven života kromě výkonu soudem uloženého trestu následujícího po uznání viny za spáchání trestného činu, pro který zákon ukládá tento trest. Podle čl. 3 nesmí být nikdo mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

¹²⁴ CAMRDA, Jakub. In: HUSSEINI: *Listina základních práv...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, čl. 43, bod 7.

vymezena jako bezvýjimečná.¹²⁵ Jak ESLP, tak ESD totiž opakovaně judikovaly, že ani osoby představující nebezpečí pro společnost dané země nemohou být vyhoštěny, vydány či jinak navráceny do zemí, kde jim hrozí špatné zacházení ve smyslu čl. 2 a 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.¹²⁶

4.1.7. Čl. 2, 3 a 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv

Ve věcech mezinárodní ochrany Nejvyšší správní soud judikoval¹²⁷, za jakých podmínek může dojít k odůvodněnému prolomení pravidla stanoveného v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. v souvislosti se čl. 2 a 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a z nich vyplývající zásady *non-refoulement*. Pravidlo pro rozsah přezkumu uvedené v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. může být prolomeno tehdy, pokud skutečnosti relevantní z hlediska mezinárodní ochrany vyšly najevo až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí a zároveň (1) soud neshledal dostatečné záruky, že tyto skutečnosti budou posouzeny v novém správním řízení z hlediska respektování norem, které mají aplikační přednost před procesním pravidlem § 75 odst. 1 s. ř. s., a (2) že žadatel bude mít možnost dosáhnout soudního přezkoumání tohoto nového rozhodnutí dříve, než by mělo dojít k jeho navrácení do země původu.

Na tato rozhodnutí navázal Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 4. února 2013, č. j. 8 Azs 27/2012-65, kde výše uvedenou možnost prolomení ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. rozšířil i na čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Článek 8 zmíněné Úmluvy totiž patří rovněž mezi články, který má na základě čl. 10 Ústavy aplikační přednost. Na podporu pro správnost aplikace dřívějších rozhodnutí na tuto projednávanou věc Nejvyšší správní soud uvedl, že ESLP rozhoduje podle skutkových okolností v době řízení před tímto soudem¹²⁸ nejenom v případě čl. 2 a čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, ale i v případě čl. 8. Opačný přístup by způsobil, že *ochrana poskytovaná Úmluvou by byla pouze teoretická a iluzorní*.¹²⁹ Zdůraznil přitom, že soud bude povinen prolomit pravidlo stanovené v § 75 odst. 1 s. ř. s. z důvodu možného porušení čl. 8 Úmluvy pouze ve výjimečných případech. Pro tyto výjimečné případy stanovil čtyři podmínky. (1) Musí se jednat o situaci, kdy účastník v řízení před soudem uvede skutečnosti, které nastaly až

¹²⁵ Např. ESLP: rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. listopadu 1996, *Chabal proti Spojenému království*, 22414/93, nebo ESLP: rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 28. února 2008, *Saadi proti Itálii*, č. ESLP 37201/06.

¹²⁶ CAMRDA, Jakub. In: HUSSEINI: *Lístina základních práv...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, čl. 43, bod 7.

¹²⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2010, sp. zn. 5 Azs 15/2010, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2011, sp. zn. 5 Azs 3/2011.

¹²⁸ Za předpokladu, že daná osoba nebyla dosud vyhoštěna.

¹²⁹ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 20. září 2011, *A. A. proti Spojenému království*, č. 8000/08, bod 67.

po právní moci rozhodnutí správního orgánu. (2) Tyto skutečnosti nebyly bez vlastního zavinění tohoto účastníka předmětem zkoumání správního orgánu. (3) Zároveň se o těchto skutečnostech lze domnívat, že by mohly být relevantní pro možné udělení doplňkové ochrany, a (4) soud neshledá dostatečné záruky, že tyto nové skutečnosti budou dodatečně posouzeny v novém správním řízení. Ačkoli tak podmínky vyjádřil v odlišném znění, lze podle jejich skutečného obsahu zhodnotit, že se jedná o shodné podmínky s podmínky uvedenými v rozhodnutí týkajících se čl. 2 a 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, jen odlišně zformulované.

Tyto podmínky se však netýkají jen řízení ve věcech mezinárodní ochrany, ale obdobným způsobem se Nejvyšší správní soud staví i k čl. 2, 3 a 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv ve věcech pobytu cizinců. Příkladem toho může být rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2019, č. j. 1 Azs 246/2019-31. V tomto případě se jednalo o správní vyhoštění, které je upraveno v zákoně o pobytu cizinců na území České republiky. V bodě 19 uvedeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, že i v otázce přezkumu správního vyhoštění je třeba vyjít z kritérií, která již dříve rozvedl Nejvyšší správní soud ve věcech mezinárodní ochrany. Nepřihlédnutí k novým skutečnostem vzniklých po datu vydání žalovaného rozhodnutí by totiž i v řízeních ve věcech pobytu cizinců mohlo mít za následek porušení jak čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, tak i čl. 2, 3 a 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. V této souvislosti odkázal na již výše zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu upravující podmínky pro prolomení pravidla ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., ve vztahu k čl. 2 a 3 konkrétně na rozhodnutí ze dne 24. srpna 2010, č. j. 5 Azs 15/2010 – 76 a ze dne 22. dubna 2011, č. j. 5 Azs 3/2011 – 131, a ve vztahu k čl. 8 na ně navazující rozhodnutí ze dne 4. února 2013, č. j. 8 Azs 27/2012-65. Z bodu 24 a následujících pak vyplývá, že Nejvyšší správní soud i ve věci správního vyhoštění pro možné prolomení ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel z podmínek totožných, jako tomu bylo ve věcech mezinárodní ochrany, a to konkrétně ze čtyř podmínek uvedených v rozsudku č. j. 8 Azs 27/2012-65.

Respektování a dodržování zásady *non-refoulement* je v současnosti velmi aktuálním tématem nejenom pro judikaturu soudů, a to vzhledem k válečnému konfliktu probíhajícímu na Ukrajině. Krajské soudy, ale i Nejvyšší správní soud musí ve svých rozhodnutích reagovat na tuto nově vzniklou situaci. Je třeba se totiž vypořádat s otázkou, zda k této situaci přihlédnout i přesto, že k válečnému konfliktu došlo v řadě případů až po datu vydání napadených rozhodnutí, ať už rozhodnutí krajských soudů či správních orgánů. Vzhledem

k výše uvedenému a ke smyslu zásady *non-refoulement* však nebylo překvapením, že soudy konzistentně shledaly tuto skutečnost jako důvod způsobilý prolomit pravidlo v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť by nucený návrat osob do země svého původu mohl být v rozporu s touto zásadou mezinárodního práva.

Jde-li o judikaturu Nejvyššího správního soudu, v případech, kdy krajské soudy rozhodovaly ve věci meritorně, vedlo zohlednění válečného konfliktu na Ukrajině ke zrušení jak rozhodnutí krajských soudů, tak rozhodnutí správních orgánů.^{130,131} Došlo tak k naplnění situace zmíněné výše, a sice že byť ke stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu či krajského soudu, by závěry vyslovené v těchto rozhodnutích obstály, bylo i přesto nutné tato rozhodnutí zrušit.

Pokud však Nejvyšší správní soud shledal jiný důvod pro zrušení rozhodnutí krajských soudů a současně i žalovaných rozhodnutí správních orgánů, i zde ve svých rozsudcích v rámci závazného právního názoru vyslovil povinnost správních orgánů přihlídnout k aktuální situaci na Ukrajině.¹³² Nejvyšší správní soud například ve svém rozhodnutí ze dne 17. března 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-58 v závěru svého rozhodnutí uvedl, že: „[v] neposlední řadě bude povinností stěžovatele přihlídnout i k zásadní změně poměrů na Ukrajině, jejíž území je v současné době již v celém rozsahu zachváčeno válečným konfliktem. Tato skutečnost nejen, že vrhá na azylový příběh žalobkyně zcela jiné světlo, ale současně může představovat nový důvod pro udělení mezinárodní ochrany.“¹³³

V případě zrušení rozhodnutí krajských soudů a současně rozhodnutí správních orgánů se Nejvyšší správní soud musel vypořádat rovněž s podmínkou neexistence dalšího řízení, ve kterém by žalobci mohla být účinně poskytnuta ochrana.¹³⁴ Ve výše uvedené judikatuře v souvislosti s možným prolomením ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. bylo mezi podmínkami pro tento postup uvedeno, že k prolomení může dojít tehdy, pokud soud neshledal dostatečné záruky, že tyto skutečnosti budou posouzeny v novém správním řízení z hlediska respektování norem, které mají aplikační přednost před procesním pravidlem

¹³⁰ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2022, sp. zn. 10 Azs 537/2021, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2022, sp. zn. 6 Azs 306/2021, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2022, sp. zn. 1 Azs 36/2022.

¹³¹ DOMANSKÁ, Tereza. Aktuální válečná situace na Ukrajině v judikatuře správních soudů z oblasti mezinárodní ochrany. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2022, č. 5 [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹³² Tamtéž.

¹³³ Shodně například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2022, sp. zn. 5 Azs 82/2020, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2022, sp. zn. 10 Azs 524/2021, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. března 2022, sp. zn. 8 Azs 336/2021.

¹³⁴ DOMANSKÁ: Aktuální válečná situace ..., dostupné z: databáze beck-online.cz.

§ 75 odst. 1 s. ř. s., a že žadatel o mezinárodní ochranu bude mít možnost dosáhnout soudního přezkoumání tohoto nového rozhodnutí dříve, než by mělo dojít k jeho navrácení do země původu. V souladu s uvedenými závěry za takovou ochranu Nejvyšší správní soud opakovaně označil řízení o správním vyhoštění, které představuje dostačující záruku ochrany cizince před vážnou újmou, hrozící mu v zemi původu, zaručujícího plné respektování zásady *non-refoulement*.¹³⁵

V rozhodnutí ze dne 10. března 2022, č. j. 10 Azs 537/2021-31 Nejvyšší správní soud závěr o neexistenci dostatečné záruky odůvodnil následovně: „[j]isté i v nynější věci by bylo možné stěžovatele odkázat na to, aby podal novou žádost o mezinárodní ochranu. V sázce je však, na rozdíl od věci 8 Azs 27/2012, ochrana života stěžovatele, nikoli „jen“ ochrana rodinného a soukromého života. Azylový příběh stěžovatele nezakládá na první pohled žádost zjevně nedůvodnou. Nynější situace na Ukrajině je nadto, jak již NSS podotkl výše, bezprecedentní. Nedá se srovnávat s ničím, čemu doposavad azylová judikatura NSS čelila. Na Ukrajině probíhají intenzivní boje, milióny ukrajinských uprchlíků již dorazily do Evropy či jsou na cestě. Rovněž české orgány řeší potřeby velkého množství uprchlíků z Ukrajiny, zajišťují jejich pobytový titul a otázky související. Právě proto také vláda dne 2. 3. 2022 přijala – z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu – usnesení o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky (č. 43/2022 Sb.). O dva dny později přijala Rada EU rozhodnutí 2022/382, kterým stanovila, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny a zavedla jejich dočasnou ochranu.“ Tedy v tomto případě s ohledem na specifickou situaci došel Nejvyšší správní soud k tomu, že není namístě odkazovat stěžovatele na možnost podat novou žádost o mezinárodní ochranu a zároveň přihlédl k obsahu žádosti stěžovatele, která nebyla na první pohled zjevně nedůvodná.

Přestože s ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s. a jeho možným prolomením souvisí problematika dokazování zprostředkovaně, je třeba se k ní rovněž v souvislosti s válečným konfliktem na Ukrajině vyjádřit. Správní soudy se totiž zároveň musely vypořádat s otázkou, zda tento konflikt je všeobecně známou skutečností, kterou není třeba dokazovat. Skutečnosti obecně známé jsou objektivizované, do značné míry nesporné skutečnosti, které se v soudním či správním řízení zásadně nedokazují.¹³⁶ Zcela výstižně se k této problematice vyjádřil Krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí ze dne 2. března 2022, č. j. 41 Az 9/2021-36, kde v bodě č. 24 krajský soud uvedl: „[v] případě války na Ukrajině se však krajský soud domnívá, že se o obecně známou skutečnost jedná. Snad každý člověk na světě s přístupem k internetu nebo nezávislým televizním, rozhlasovým či novinovým zprávám o vypuknutí války ví. Nařizování jednání jenom proto, aby krajský soud provedl dokazování ve vztahu k této nové skutečnosti, by nemělo praktický smysl. Absence ústního jednání

¹³⁵ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. března 2011, sp. zn. 7 Azs 79/2009-84.

¹³⁶ DOMANSKÁ: Aktuální válečná situace ..., dostupné z: databáze beck-online.cz.

nijak nezasáhne do práv účastníků řízení. I sám žalovaný v současné době zřejmě minimálně tuší, že jeho negativní rozhodnutí, vesměs vycházející z toho, že Ukrajina je bezpečnou zemí původu, ve světle broživých událostí poslední dnů neobstojí.“ Dle shodné judikatury krajských soudů¹³⁷, i Nejvyššího správního soudu¹³⁸ lze shrnout, že probíhající válečný konflikt na Ukrajině je skutečností, kterou není třeba dokazovat.

4.1.8. Další výjimky dovozené judikaturou

Kromě výše uvedených kategorií výjimek odůvodňujících prolomení pravidla v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. judikatura dovodila několik dalších případů. Kromě již uvedených oblastí mezinárodní ochrany a pobytu cizinců se nejčastěji jedná o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vydaného podle daňového řádu.

Konkrétně judikatura dovodila zohlednění nových skutečností a tedy důvod pro prolomení tohoto pravidla ve věcech týkajících se daňového penále. V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2007, č. j. 2 As 30/2007-68 bylo zohledněno, že po vydání rozhodnutí o penále bylo zrušeno rozhodnutí o stanovení daně, z níž předmětné penále vzešlo. Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že krajský soud pochybil, pokud vycházel ze skutečností, které neexistovaly v době rozhodování žalovaného. Nejvyšší správní soud však dal za pravdu krajskému soudu a uzavřel, pokud soud v řízení, jehož předmětem byla zákonnost rozhodnutí na penále, zjistil, že rozhodnutí žalovaného o odvolání proti dodatečným platebním výměřům na daň byla pravomocně zrušena, mohl z toho vycházet. Tento závěr podepřel ustanovením § 58 daňového řádu, podle kterého je penále příslušenstvím daně, sledujícím její osud. Obdobnou situaci řešil Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 22. ledna 2015, č. j. 1 As 221/2014-35 ve věci penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. V době, kdy Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodoval, už neexistoval základ pro výpočet penále, neboť rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobkyně proti platebnímu výměru o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně bylo zrušeno. A jelikož, jak bylo zmíněno, penále jako příslušenství daně sleduje její

¹³⁷ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. března 2022, sp. zn. 41 Az 9/2021, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. března 2022, sp. zn. 41 Az 12/2021 nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. března 2022, sp. zn. 22 Az 24/2021.

¹³⁸ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2022, sp. zn. 10 Azs 537/2021, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2022, sp. zn. 6 Azs 306/2021, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2022, sp. zn. 1 Azs 36/2022, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března, sp. zn. 9 Azs 13/2022, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2022, sp. zn. 4 Azs 324/2021, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2022, sp. zn. 8 Azs 55/2022, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. dubna 2022, sp. zn. 5 Azs 86/2021, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 2022, sp. zn. 5 Azs 212/2020 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. března 2022, sp. zn. č. j. 5 Azs 14/2022.

osud, platí to samé i pro odvod za porušení rozpočtové kázně. Pokud daňová povinnost již neexistuje, nemůže existovat ani penále, jehož výše je odvozena právě z částky povinného odvodu a počtu dnů jeho opožděného vrácení. Nejvyšší správní soud dokonce v této souvislosti odkázal na svůj rozsudek ze dne 16. května 2007, č. j. 2 Afs 30/2007-68 a tedy i zde dovolil prolomení pravidla ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s.

Dalším případem, který je způsobilý odůvodnit přihlédnutí ke skutečnostem nastalým po ukončení správního řízení, judikatura dovodila v případech exekučního řízení. Pokud jde nově namítané skutečnosti zpochybňující existenci exekučního titulu, je soud povinen přihlédnout ke skutečnostem nastalým po ukončení exekučního řízení.¹³⁹ Například Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, zrušil žalované rozhodnutí celního úřadu o zamítnutí námítky vůči exekučnímu příkazu. Všechny exekuční tituly, k jejichž výkonu byla exekuce nařízena, totiž byly zrušeny a přestaly právně existovat. Jelikož je vykonatelný exekuční titul nezbytnou podmínkou pro výkon exekuce, je soud při přezkumu rozhodnutí vydaných v exekučním řízení povinen k odpadnutí této podmínky přihlédnout, byť k této skutečnosti došlo až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí.¹⁴⁰

Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 12. června 2018, č. j. 9 Afs 69/2017 - 75 připomněl a shrnul možnosti prolomení pravidla ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., nicméně zdůraznil, že i v takových případech musí být zároveň splněno, že již nepřichází v úvahu jiný způsob, který by vedl k posouzení věci a účastníkovi se tak nedostane ochrany jiným způsobem. A právě to v daném případě splněno nebylo, neboť měl žalobce jako daňový subjekt právo bránit se nečinnosti správce daně, pokud by příslušené rozhodnutí nevydal, ačkoliv pro to byly splněny podmínky. Dalším případem, kdy Nejvyšší správní soud neprolomil pravidlo v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., představuje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2022, č. j. 1 Afs 356/2020-145. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí opět shrnul možné situace odůvodňující prolomení pravidla, nicméně případ v projednávané věci byl specifický tím, že se jednalo o situaci přesně opačnou oproti těm, které byly dosud judikaturou řešeny. V dané věci se opět jednalo povinnost uhradit penále z nedoplatku na spotřební dani za určitá zdaňovací období. V době rozhodování žalovaného správního orgánu existovala rozhodnutí o odvoláních, která vyvolávala právní účinky v podobě zrušení dodatečných platebních výměrů na daň. V soudním řízení, tedy v době rozhodování krajského soudu, však v důsledku zrušení rušících rozhodnutí o odvolání

¹³⁹ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2011, sp. zn. 9 Afs 28/2011, a ze dne 27. března 2019, sp. zn. 1 Afs 336/2018.

¹⁴⁰ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích, ze dne 22. června 2022, sp. zn. 52 Af 61/2020.

dodatečné platební výměry „ožily“. Pokud by se správní soud přiklonil prolomit ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., učinil by tak v neprospěch žalobkyně. To však krajský soud odmítl.

Žalovaný proto podal kasační stížnost, ve které odkázal na předchozí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve kterých dospěl k prolomení pravidla. Uvedl k tomu, že k jeho prolomení nerozhoduje hledisko prospěchu žalobce. Cílem prolomení pravidla je v těchto věcech sjednotit osud vyměřené daně a příslušenství, nikoli hodnocení prospěchu žalobce.

Dosud se uvedená judikatura výslovně nezabývala hlediskem prospěchu či neprospěchu žalobce. Můžeme konstatovat, že v situacích, kdy správními soudy bylo prolomeno pravidlo vázanosti skutkovým stavem v době rozhodování správního orgánu v daňových věcech, jednalo se vždy o prolomení ve prospěch žalobce jako daňového subjektu. Jak bylo zmíněno, jednu z nutných podmínek pro prolomení pravidla představuje fakt, že již nepřichází v úvahu jiný způsob, který by vedl k posouzení věci a žalobci by se tak nedostalo ochrany jiným způsobem. Tedy vzhledem ke smyslu a účelu této podmínky, se Nejvyšší správní soud ztotožnil s napadeným rozsudkem krajského soudu. Správní orgán jakožto žalovaný předepsal penále v době, kdy rozhodnutí o stanovení daně neexistovala. Pokud následně obživla, nemůže to vést ke zpětné legitimizaci nezákonného postupu. Za situace, kdy judikatura výslovně zmiňuje nemožnost jiného způsobu ochrany žalobce, nelze přistoupit na výklad předestřený stěžovatelem. Tento závěr mimo uvedené opřel i o zásadu právní jistoty, která v procesu stanovení daně zaujímá specifické postavení¹⁴¹, a odkázal v této souvislosti na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2017, č. j. 1 Afs 198/2016-62.

V rozhodnutí ze dne 9. září 2020, č. j. 6 Afs 176/2019-31 vytkl Nejvyšší správní soud Krajskému soudu v Ostravě špatnou aplikaci prolomení pravidla v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud v Ostravě se ve svém rozsudku zabýval tím, zda může přihlížet ke zrušení zajišťovacích příkazů a ručitelských výzev i k vlastnímu rozsudku ze dne 17. června 2019, č. j. 22 Af 56/2017 - 77, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ve věci zrušení povolení společnosti FAU k provozování daňového skladu. Krajský soud v Ostravě nakonec k těmto skutečnostem přihlédl. Jelikož však tyto okolnosti nastaly

¹⁴¹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2017, sp. zn. 1 Afs 198/2016: „Oproti správnímu řízení je řízení o stanovení daně charakteristické informační asymetrií mezi správcem daně a daňovým subjektem, který zpravidla jako jediný ví, jak se vše odebrálo. Správce daně se nachází v postavení, kdy je každoročně povinen stanovit daň stovkám tisíc daňových subjektů, přičemž se zpravidla musí spolehnout na jejich daňová tvrzení. Daňové řízení je proto v nalézací fázi dlouhodobě koncipováno tak, že do uplynutí prekluzivní lhůty, je výchozím principem legality a s ním spojená zásada oficiality. Těmto ustupuje presumpce správnosti rozhodnutí správního orgánu.“

až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, stěžovatel v postavení žalovaného správního orgánu v kasační stížnosti namítal, že krajský soud porušil zásadu vázanosti skutkovým a právním stavem, který tu byl v době vydání rozhodnutí správního orgánu, vyjádřenou v § 75 odst. 1 s. ř. s. Podle Krajského soudu v Ostravě byla podmínka pro prolomení uvedeného pravidla splněna, neboť se účastníku řízení jinak nedostane ochrany. Jak však přílehavě konstatoval Nejvyšší správní soud, Krajský soud v Ostravě dezinterpretoval závěry ustálené judikturní praxe týkající se prolomení pravidla obsaženého v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Kritérium potencionální možnosti dosažení ochrany žalobce jiným způsobem není kritériem jediným. Toto kritérium musí být aplikováno kumulativně s tím, že nutnost výjimečně neaplikovat § 75 odst. 1 s. ř. s. vyplývá z právní normy vyšší právní síly než soudní řád správní, popřípadě z normy, která vůči němu má aplikační přednost. Tak tomu v daném případě nebylo, neboť v projednávané věci neexistovaly žádné mezinárodněprávní závazky České republiky, jimiž by bylo třeba dát aplikační přednost, ani přednostně použitelné ustanovení evropského práva, ani žádné zjevné pravidlo vyvěrající z ústavního pořádku, které by přímo zpochybňovalo použití § 75 odst. 1 s. ř. s. I přesto však Nejvyšší správní soud následně zvážil, zda nyní posuzovaný případ není stejného druhu jako výjimky již soudy uznané, popř. zda svým charakterem a okolnostmi nemá založit další výjimku z § 75 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nakonec došel k závěru, že se nyní projednávaná věc odříve judikatorně dovozených výjimek, a to zejména vzhledem k tomu, že: „[v] projednávané věci nedošlo ke zrušení rozhodnutí, které *stricto sensu* podmiňovalo rozhodnutí žalovaného ve věci zastavení odvolacího řízení. Ne každé rozhodnutí, na něž ve vnějším světě navazuje vydání jiného rozhodnutí, lze považovat za rozhodnutí podmiňující v sérii řetězcích se rozhodnutí.(...) Podmiňující rozhodnutí je takové, bez něhož nemůže být podmíněné rozhodnutí vůbec vydáno, resp. nemůže existovat – takové rozhodnutí je podle výslovné právní úpravy nezbytnou podmínkou pro vydání navazujícího (podmíněného) rozhodnutí. Typický řetězec vzájemně podmíněných rozhodnutí představují územní rozhodnutí, stavební povolení a kolaudační rozhodnutí (soublas) podle stavebního zákona. Jde-li o stavbu vyžadující vydání těchto rozhodnutí (která nepodléhá některému ze zjednodušených povolovacích procesů), nelze například vydat stavební povolení bez územního rozhodnutí, a naopak pozdější zrušení územního rozhodnutí se projeví i v řízení o přezkumu stavebního povolení.“

5. Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s.

5.1. Vázanost správního soudu žalobními body

Kromě obecných náležitostí, které musí podle ustanovení § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s. obsahovat každé podání, musí žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (mimo jiné) obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce žalované rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.¹⁴² Vzhledem k tomu, že soud napadené rozhodnutí přezkoumává v mezích žalobních bodů¹⁴³, předurčuje tak konkretizace a individualizace žalobních bodů rozsah soudního přezkumu. Soud se přitom nemůže spokojit s pouhým odkazem žalobce na podání, které uskutečnil v rámci správního řízení nebo dokonce jeho zkopírování, a to již jen proto, že námitky uvedené v odkazovaném podání směřovaly proti jinému rozhodnutí, než které je předmětem soudního přezkumu.¹⁴⁴ Pokud žalobce odkazuje na žalované rozhodnutí, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz, ale musí se jednat o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti zachycené v rozhodnutí, aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti. Jak totiž bylo řečeno, správní soud není dalším odvolacím správním orgánem, ale orgánem nezávislým, stojící mimo součást soustavy správních orgánů.¹⁴⁵ Nejenom že konkretizace a individualizace žalobních bodů předurčuje rozsah soudního přezkumu napadeného rozhodnutí, ale je důležitá také z hlediska zachování zásady rovnosti účastníků, aby mohl žalovaný náležitě využít možnosti procesní obrany a v řízení odpovídajícím způsobem argumentovat. Vzhledem k výše uvedenému a k ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. správní soudy ve svých rozhodnutích shrnují¹⁴⁶, že kvalita žaloby předurčuje kvalitu a obsah rozhodnutí soudu.

V některých odůvodněných případech je však žádoucí, aby ani toto pravidlo neplatilo bezvýjimečně ve všech situacích a mohlo být za důvodných okolností prolomeno. Nelze totiž opomenout specifika jednotlivých skutkových situací, které mohou nastat. Výjimky z dispoziční zásady zakotvené v ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. ve větě první, tedy že soud přezkoumává výrok rozhodnutí v mezích žalobních bodů, nalezneme buď přímo v samotném s. ř. s., nebo jak je již obvyklé, další případy prolomení dispoziční zásady vyplývají z judikatury.

¹⁴² § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2022 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴³ Tamtéž, § 75 odst. 2.

¹⁴⁴ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2007, sp. zn. 8 Afs 55/2005.

¹⁴⁵ SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLAŽEK: *Soudní řád správní...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 75.

¹⁴⁶ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2013, sp. zn. 9 Afs 35/2012.

5.2. Vady rozhodnutí, ke kterým správní soud přihlíží ex offo

5.2.1. Nicotnost

Jde-li o výjimku z dispoziční zásady přezkoumání výroku rozhodnutí v mezích žalobních bodů vyplývající ze zákona, jedná se o ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. Podle věty první tohoto ustanovení platí, že zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.

Pojem nicotnosti nebyl upraven českým právním řádem až do přijetí současného soudního řádu správního.¹⁴⁷ I přesto se však tímto pojmem zabývala judikatura, která s ním bohatě pracovala a obsáhle se k aspektům nicotnosti vyjadřovala. V současnosti je pojem nicotnosti výslovně obsažen ve správním řádu¹⁴⁸ i v soudním řádu správním, nicméně tyto právní předpisy dodnes nepodávají jeho legální definici. S výjimkami, které jsou zapříčiněny změnami v právní úpravě, lze však definici a atributy nicotnosti upravené v minulosti použít dodnes.¹⁴⁹

Teorie považovala za nicotný takový správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Jedná se typicky o vady spočívající v neexistenci zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatku pravomoci, nejtěžších vadách příslušnosti, absolutním недостатku formy, absolutním omylu v osobě adresáta, neexistenci skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavku trestného plnění, požadavku plnění fakticky nemožného, neurčitosti, nesmyslnosti či neexistenci vůle.¹⁵⁰

Jde-li o vady způsobující nicotnost zařazené judikaturou, jedná se např. o absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (co není osobou v právním slova smyslu), nedostatek

¹⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2005, sp. zn. 6 A 76/2001.

¹⁴⁸ Správní řád považuje za nicotné rozhodnutí takové rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2005, sp. zn. 6 A 76/2001.

¹⁵⁰ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 148.

právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu).¹⁵¹

Za neexistence nyní platné a účinné právní úpravy soudního řádu správního soudu v případě nicotného správního aktu postupovaly tak, že takovéto akty rušily. A to byt' teoreticky tento postup nedává smysl, neboť nicotná rozhodnutí nelze vůbec považovat za rozhodnutí, tedy není co rušit. Nicméně jednalo se o jediný možný postup, který byl způsobilý ochránit právní sféru adresáta těchto aktů. I takového nicotné rozhodnutí mohlo sloužit jako exekuční titul. To se však změnilo novou úpravou nejenom soudního řádu správního, ale i novou úpravou správního řádu. Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. umožňuje žalobci domáhat se vyslovení nicotnosti. Pokud je tedy rozhodnutí zatíženo takovou vadou, která způsobuje jeho nicotnost, soud rozhodnutí neruší, ale vyslovuje jeho nicotnost. Žalobce může kromě návrhu na vyslovení nicotnosti použít eventuální petit, tedy domáhat se vyslovení nicotnosti a v případě, kdy by soud neshledal vyslovení nicotnosti důvodným, zrušení napadeného rozhodnutí. Pokud by skutečně rozhodnutí nicotným neshledal, avšak rozhodnutí by bylo nezákonné, pak by jedním výrokem tento návrh zamítnul a druhým výrokem by napadené rozhodnutí zrušil. V případě, kdy by žaloba nebyla důvodná ani v jednom návrhu, soud žalobu zamítné.¹⁵²

Pro úplnost je vhodné doplnit, že s účinností od 1. ledna 2006 je otázka vyslovení nicotnosti upravena rovněž ve správním řádu. Podle ustanovení § 77 správního řádu je nicotné takové rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný.¹⁵³ Mezi důvody nicotnosti správní řád konkrétně řadí rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.¹⁵⁴

Nejenom pro účely této rigorózní práce, ale i z hlediska soudní praxe, je velmi důležité rozlišovat, zda se z hlediska vad správního rozhodnutí jedná o rozhodnutí nicotné či nezákonné. Jednak má vyslovení nicotnosti a zrušení rozhodnutí pro nezákonnost či vady řízení odlišné právní účinky.¹⁵⁵ V případě nicotnosti soud svým výrokem nicotnost deklaruje, má tedy účinky *ex tunc*. V případě zrušujícího výroku se však jedná o účinky *ex nunc*. Dalším a velmi důležitým důsledkem rozlišování pojmů nicotnost a nezákonnost souvisí s dispoziční

¹⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2005, sp. zn. 6 A 76/2001.

¹⁵² KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 76.

¹⁵³ To neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu.

¹⁵⁴ § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁵ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 76.

zásadou soudního přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V případě nicotnosti totiž k takovým vadám soud přihlíží nejen k námitce žalobce, ale i z úřední povinnosti. Tuto povinnost mají jak v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tak i v řízení o kasační stížnosti.¹⁵⁶

Naproti tomu, jde-li o rozhodnutí nezákonné, je soud k jeho vadám způsobujícím nezákonnost přihlédnout zásadně pouze k námitce žalobce. Avšak, jak bude předmětem další kapitoly, i za splnění některých okolností bude soud povinen k nim přihlédnout i z úřední povinnosti.

5.2.2. Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. jako další výjimka z dispoziční zásady?

Jedinou výslovnou výjimku z přezkumu správního rozhodnutí v mezích žalobních bodů soudní řád správní obsahuje v již zmiňovaném ustanovení § 76 odst. 2 týkajícího se vyslovení nicotnosti i bez návrhu. Předmětem diskuzí však bylo, zda tuto výjimku nezakládá i odstavec první uvedeného ustanovení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se ve svém usnesení ze dne 8. března 2011 č. j. 7 Azs 79/2009-84 odchýlil od názoru dříve vysloveného ve skutkově obdobném případě. Rozšířenému senátu byla v obecné rovině předložena otázka, zda je krajský soud povinen vyslovit nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů, vždy ex offo, nebo jenom v případě, kdy tato nepřezkoumatelnost brání věcnému přezkumu správního rozhodnutí v rozsahu žalobních důvodů. Pro účely zodpovězení této otázky se rozšířený senát nejdříve zabýval otázkou, zda výjimku z dispoziční zásady zakládá kromě ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. i ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. Mezi společný znak těchto dvou ustanovení patří možnost rozhodování soudu bez nařízení jednání. Tedy soudní řád správní umožňuje za splnění podmínek v ustanovení § 76 s. ř. s. správním soudům rozhodnout bez jednání i v takovém případě, kdy účastníci řízení s projednáním věci bez jednání nesouhlasí. Jedná se tedy o další možnost rozhodnutí bez jednání nad rámec ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s., avšak aplikovatelnou již konkrétně pro řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí.

Co už však pro obě ustanovení shodně neplatí, je výjimka z vázanosti soudu žalobními body. Judikaturou totiž bylo postaveno na jisto, že ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. není výjimkou z dispoziční zásady, tedy soud nemůže bez dalšího bez ohledu na žalobní námitky zrušit rozhodnutí z důvodů uvedených v tomto ustanovení. Pro tyto důvody pouze není

¹⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2005, sp. zn. 6 A 76/2001.

povinen nařizovat jednání. Už v dřívějším rozhodnutí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2008, č. j. 2 As 34/2006-73 konstatoval, že soudní řád správní výslovně předpokládá postup pro zrušení rozhodnutí bez ohledu na žalobní námitky jen v případě druhého odstavce zmiňovaného ustanovení. Dodal však, že stejný postup přichází v úvahu z povahy věci i v případě nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Tuto myšlenku rozšířený senát podpořil argumentem, že nepřezkoumatelnost zpravidla brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek. Tento názor v rozebíraném rozhodnutí rozšířený senát blíže upřesnil. Uvedl, že k vadám podle § 76 odst. 1 s. ř. s. z moci úřední může soud přihlídnout jen za určitých podmínek, zejména pokud rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek. Specifikoval, že: „[t]ato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu (či z jeho absence), nebo z rozhodnutí samého, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry.“ Tedy rozšířený senát uzavřel, že za situace, kdy žalobní námitky nesměřují k vadám odůvodňujícím zrušení rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s., může soud rozhodnutí zrušit, jen pokud tyto vady brání přezkumu rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Mezi vady bránící přezkumu rozhodnutí v mezích žalobních bodů, ke kterým soudy přihlíží ex offio, nejčastěji patří vady nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Lze se setkat i s případy, kdy se tak stane i pro vady podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy pro vady zpochybňující posouzení skutkového stavu vzhledem k obsahu správního spisu. Jde-li však o vady uvedené v poslední kategorii ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s., to znamená vady spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, zpravidla je soudy z úřední povinnosti nezohledňují. K vadám podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. se konkrétně vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který dovedl, že takovéto vady svojí povahou míří na nezákonnost rozhodnutí, ke které je soud oprávněn přihlídnout pouze na základě žalobní námitky, nikoli z úřední povinnosti.¹⁵⁷

Komentářová literatura řadí mezi vady, ke kterým je soud povinen přihlídnout i bez návrhu, také vnitřní rozpornost rozhodnutí bránící soudnímu přezkumu. I když tato výjimka upravena v uvedeném rozhodnutí výslovně není, z jeho logiky však vyplývá.¹⁵⁸ Příkladem zrušení rozhodnutí správního orgánu pro jeho vnitřní rozpornost představuje například

¹⁵⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2008, sp. zn. 2 As 34/2006.

¹⁵⁸ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 75.

rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích, ze dne 13. července 2022, č. j. 52 Ad 6/2022, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí. Žalovaný ve svém rozhodnutí na jedné straně tvrdil, že žalobce zvládá základní životní potřebu uvedenou v příloze vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, na straně druhé však ve svém rozhodnutí citoval závěry lékařských zpráv vypovídajících o zcela opačném závěru.

Byť rozšířený senát ve svém usnesení z roku 2009 upřesnil limity pro zrušení rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, není praxe jednotná a výjimky z dispoziční zásady některé soudy, a to zejména malé senáty Nejvyššího správního soudu, nevykládají restriktivně. Na odlišnou rozhodovací praxi upozornil rozšířený senát v usnesení ze dne 21. února 2017, č. j. 1 As 72/2016-48. Předchozí závěry však i přes tuto rozkolísanost zůstávají platné. Odlišný přístup malých senátů Nejvyššího správního soudu i přes usnesení rozšířeného senátu představuje exces proti povinnosti respektovat rozhodnutí rozšířeného senátu vzhledem k ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s.¹⁵⁹

5.2.3. Další výjimky dovozené judikaturou

Vedle výše uvedených závěrů však existují i další skutečnosti, ke kterým soud přihlíží ex offio, aniž by je žalobce musel namítat v žalobě. Jedná se o zejména o skutečnosti významné z hlediska hmotného práva.¹⁶⁰ V obecnosti lze uvést, že mezi tyto skutečnosti judikatura řadí neplatné právní úkony, prekluzi, nerespektování zásady ne bis in idem podle čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a nesprávnou aplikaci retroaktivity dle čl. 40 odst. 6 téhož právního předpisu. Opačný způsob postupu správních soudů, tedy pokud odmítly se těmito skutečnostmi z úřední povinnosti zabývat, by měl za následek odepření spravedlnosti a na něho navazující porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.¹⁶¹

Závěry o přihlednutí k prekluzi z úřední povinnosti nebyly původně jednoznačné. Nejvyšší správní soud tuto problematiku zpočátku hodnotil odlišně, avšak Ústavní soud ve svých nálezech závěry Nejvyššího soudu vyvrátil. Příkladem může být nález Ústavního soudu ze dne 6. května 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci daňového řízení a doměření daně. Stěžovatelka v řízení o kasační stížnosti uvedla, že uplynula prekluzivní lhůta pro vyměření daně. K této námitce

¹⁵⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. února 2017, sp. zn. 1 As 72/2016.

¹⁶⁰ SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLAŽEK: *Soudní řád správní...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 75.

¹⁶¹ Tamtéž.

však Nejvyšší správní soud nepřihlédl, neboť tuto námitku měla stěžovatelka uplatnit již v žalobě v řízení před krajským soudem. Pokud tak neunicila, nemůže se jí následně zabývat Nejvyšší správní soud. Ten své závěry opřel právě o ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., a uvedl, že: „[j]edinou výjimkou je nicotnost, avšak vyměření nebo doměření daně po uplynutí lhůty uvedené v § 47 ZSDP není natolik intenzivní a zřejmou vadou rozhodnutí, aby způsobila jeho nicotnost. Takové rozhodnutí nelze podřadit ani pod § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. se závěrem, že je soud má přezkoumat i bez žalobního bodu. Nezákonost rozhodnutí lze zkoumat jenom k námitce; námitku, že daň byla vyměřena nebo doměřena po uplynutí prekluzivní lhůty stanovené v § 47 ZSDP, je třeba uplatnit ve stanovené dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s.“

Ústavní soud se však s tímto závěrem neztotožnil a to vzhledem ke smyslu prekluze. Podrobně se k tomuto právnímu institutu vyjádřil a uvedl, že: „[z]e samotného pojmu prekluze vyplývá, že je nutno k ní přihlížet z úřední povinnosti před jakýmkoliv orgánem veřejné moci, tedy rovněž v řízení soudním. Tomu nebrání ani přezkumná povaha řízení ani dispoziční zásada.“ Navíc připomněl, že k prekluzi se z úřední povinnosti přihlíží v civilním soudním řízení, a proto tím spíše k nim musí soudy z úřední povinnosti přihlížet i v rámci správního soudnictví. Ve správním soudnictví, na rozdíl od soudů v civilních řízeních, poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům.¹⁶² „Takto vymezený rozdíl v předmětu ochrany zjevně nemůže odůvodnit závěr, že ve správním soudnictví se k prekluzi přihlíží jenom k námitce, a nikoliv z úřední povinnosti, neboť vlastně stojí na absurdním východisku, neodpovídajícím povaze subjektivních práv, jimž je poskytována ochrana; totiž, že ve správním soudnictví, v němž se projednávají věci veřejnoprávní povahy, by měla být dispoziční zásada prosazena daleko důsledněji než v civilním sporném procesu, v němž se poskytuje ochrana soukromoprávním vztahům, typickým daleko větší měrou volného chování subjektů. Rozdíly v předmětu ochrany tedy vedou k závěru právě opačnému, než činí Nejvyšší správní soud.“¹⁶³

Ústavní soud navíc své o závěry o povinnosti správních soudů přihlížet z úřední povinnosti k prekluzi, vztáhl i na další skutečnosti významné z hlediska hmotného práva, mezi které zařadil například absolutní neplatnost smlouvy. Ve stejném duchu pak rozhodl Ústavní soud ve svém nálezu III. ÚS 1341/08 ze dne 29. dubna 2010, podle kterého: „[t]éž v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je povinností soudu přihlížet z úřední povinnosti k takovým skutečnostem významným z hlediska hmotného práva, jakými jsou absolutní neplatnost smlouvy nebo prekluze, a to i v případě, že je žalobce neytkl v žalobním bodu vůbec, nebo tak učinil až po lhůtě pro podání žaloby. Tento závěr platí i pro prekluzi práva státu na vyměření nebo doměření daně.“

¹⁶² § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 6. května 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07.

Další nálezy Ústavního soudu, které kritizovaly postup Nejvyššího správního soudu, založily svou argumentaci na tom, že: „[ú]čelem jakéhokoliv procesu nikdy není ochrana neexistujících či fiktivních práv, a proto nelze prekludovanému právu poskytovat ochranu“.¹⁶⁴ V odlišném rozhodnutí pak Ústavní soud kritizoval, že: „[z]ávěry o nutnosti namítnout prekluzi práva na doměření daně se opírají výlučně o text s. ř. s., a přebližejí širší souvislosti, plynoucí ze systémové povahy práva, jakož i východiska, na nichž je postavena dispozitivní zásada.“¹⁶⁵

K přihlídnutí z úřední povinnosti k prekluzi práva se nesetkáváme jen, jde-li o daňová řízení, ale časté jsou rovněž případy v oblasti správních deliktů.¹⁶⁶ Příkladem toho může být například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010-134.

Jak již bylo uvedeno, mezi skutečnosti významné z hlediska hmotného práva, ke kterým jsou soudy povinny přihlížet ex offio, judikatura řadí i absolutní neplatnost právního jednání. Z absolutně neplatného právního jednání pro účastníky ani třetí osoby nevznikají žádné právní následky, přičemž tento důsledek nastává přímo ze zákona, aniž by byla potřeba se tohoto důsledku ze strany účastníků či třetích osob dovolávat. Proto má soud k takové neplatnosti přihlížet ex offio.¹⁶⁷ Podle Kühna a Kocourka je však rozšíření povinnosti soudů přihlížet z úřední povinnosti k absolutní neplatnosti právního jednání, konkrétně k absolutní neplatnosti smlouvy, problematické. Je totiž třeba dovozovat, zda má takováto absolutní neplatnost smlouvy dopady i pro veřejné právo. Nelze totiž automaticky přebírat dopady absolutní neplatnosti soukromoprávních úkonů pro oblast veřejnoprávní.¹⁶⁸ Jednoznačný postup nastává v případě, kdy veřejnoprávní předpis sám výslovně uvádí, jaký dopad má soukromoprávní neplatnost pro oblast veřejného práva. Příkladem je oblast daňového práva vyžadující, aby určitý právní následek mohl nastat pouze na základě platného soukromoprávního úkonu určité konkrétní povahy.¹⁶⁹ Postup se však stává problematickým v případě, kdy důsledek neplatnosti soukromoprávního úkonu právními předpisy upraven není. V tom případě je nutné posoudit, zda je absolutní neplatnost smlouvy pro veřejné právo významná. Pokud není, je zbytečné, aby správní soudy k absolutní neplatnosti přihlížely nad rámec žalobních námitek.¹⁷⁰ Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí 31. března 2011, č. j. 9 Afs 81/2010-180 zdůraznil, že sice daňové právo a právo občanské a obchodní

¹⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 26. února 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07.

¹⁶⁵ Nález ústavního soudu ze dne 17. července 2007, sp. zn. IV. ÚS 545/07.

¹⁶⁶ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 75.

¹⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 16. září 1998, sp. n. II. ÚS 91/98.

¹⁶⁸ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 75.

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. února 2005, sp. zn. 2 Afs 94/2004 nebo ze dne 17. dubna 2008, sp. zn. 7 Afs 8/2007.

¹⁷⁰ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 75.

netvoří zcela oddělené právní sféry, ale není vyloučeno, že: „[t]atáž skutečnost může být pohledem jednoho odvětví práva podstatnou a pohledem odvětví druhého nerozhodnou, a obě odvětví tak mohou věc posuzovat odlišně, či dokonce nezávisle na sobě“.

Mezi další případ řadící se mezi výjimky z dispoziční zásady patří zásada *non-refoulement*. Tato, již několikrát zmíněná zásada, má vliv nejenom na prolomení prvního odstavce ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., ale i odstavce následujícího. Zcela logicky totiž judikatura stanovila, že: „[b]y soud nemohl přehlédnout **(bez ohledu na obsah žaloby)**, pokud by byly dány důvody k ochraně žalobce před brozící vážnou újmu v zemi původu, které žalovaný nezohlednil za situace, kdy již nepřichází v úvahu žádná další řízení, v němž by mohla být ochrana poskytnuta. Poznátky k tomu zpravidla vyplývají z vyjádření žadatele v žádosti nebo při pohovoru a ze skutečností zjištěných o zemi původu v řízení či známých z jiných řízení, či známých obecně. Pokud tedy soud má k dispozici poznatky o tom, že žadateli o azyl je nezbytné poskytnout doplňkovou ochranu podle § 14a zák. o azylu, neboť její neposkytnutí by bylo narušením zásady *non-refoulement* a ochranu již nelze poskytnout v jiném řízení, rozhodnutí žalovaného zruší, aniž by taková skutečnost musela být žalobou výslovně namítána“.¹⁷¹ Judikatura rovněž dovodila, že i Nejvyšší správní soud je povinen přihlížet z úřední povinnosti k případným pochybením nejenom žalovaného správního orgánu, ale i krajského soudu, která by mohla vést k porušení principu *non-refoulement*.¹⁷² Tedy v takových případech není vázán stížnostními body stěžovatele.¹⁷³

Další výjimkou je povinnost soudu přihlédnout rovněž k aplikovanému právnímu předpisu, který nebyl řádně vyhlášen. Absence vyhlášení právního předpisu v příslušné sbírce nemůže správnímu soudu odůvodnit závěr pro jeho nepřihlédnutí.¹⁷⁴ Rovněž jsou soudy povinny přihlédnout k použití nesprávné právní normy ze strany správního orgánu. Avšak ne jakýchkoli norem použitých správním orgánem, ale jen takových, které musí s ohledem na související žalobní námítky přímo či nepřímo aplikovat sám soud.¹⁷⁵ V obecné rovině nelze konstatovat, že by právo Evropské unie samo o sobě bylo další výjimkou z ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. Nicméně v rovině konkrétní je správní soud povinen nad rámec žalobních bodů zohlednit právo EU tehdy, pokud by tak byl povinen učinit i ve srovnatelných situacích čistě vnitrostátního práva.¹⁷⁶ Příkladem této situace může být právě posledně zmiňovaná

¹⁷¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2011, sp. zn. 7 Azs 79/2009.

¹⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2018, sp. zn. 6 Azs 300/2018.

¹⁷³ DOMANSKÁ: Aktuální válečná situace ..., dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. června 2008, sp. zn. 1 Afs 21/2008.

¹⁷⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2009, sp. zn. 8 Afs 51/2007.

¹⁷⁶ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 75.

výjimka, kdy soud musí ex offio přihlídnout ke skutečnosti, že správní orgán na věc použil nesprávné právo, přičemž použita měla být norma EU.¹⁷⁷

Posledním případem, a zároveň nejméně častým, kdy dochází k odlišnému přezkumu, než který předpokládá ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., je řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v bezpečnostním řízení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Nutnost prolomení dispoziční zásady vyplývá z povahy bezpečnostního řízení. Vzhledem k tomu, že se může stát, že žalobce nemá přístup k určitým informacím a neví tak, co je jejich obsahem, nemůže efektivně namítat případnou nezákonnost zjištění správních orgánů.¹⁷⁸ Dokazování se v soudním řízení provádí tak, aby byla šetřena povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích obsažených ve výsledcích šetření nebo v údajích z evidencí zpravodajských služeb nebo policie.¹⁷⁹ Aby však postup soudu neměl za následek odeprání účinné soudní ochrany, nemá jinou možnost, aby přezkoumal postup a důvody rozhodnutí v úplnosti, tedy i nad rámec uplatněných žalobních bodů.¹⁸⁰ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. dubna 2009, sp. zn. 7 As 5/2008, „[s]oud není při přezkumu rozhodnutí vydaného v bezpečnostním řízení ve vztahu ke skutkovým a právním otázkám týkajícím se podkladů pro rozhodnutí, jež nebyly účastníku řízení přístupné, vázán žalobními body a přezkoumá rozhodnutí ze všech hledisek, která z povahy věci mohou mít vliv na zákonnost rozhodnutí“.

5.3. Vztah odst. 1 a odst. 2 ustanovení § 75 s. ř. s.

Nelze přehlédnout souvislost mezi ustanovením § 75 odstavcem prvním a odstavcem druhým. Oba odstavce sice upravují odlišná, ale velmi zásadní hlediska pro rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí. První odstavec uvedeného ustanovení se týká časového hlediska, tedy stanovuje časový okamžik, ke kterému soud posuzuje jak skutkovou, tak právní stránku věci. Odstavec následující upravuje hledisko věcné a stanovuje meze soudního přezkumu¹⁸¹, konkrétně přezkoumání v mezích žalobních námitek. Zároveň toto ustanovení nepochybně úzce souvisí také s ustanovením § 71 odst. 2 s. ř. s., to konkrétně s třetí větou tohoto ustanovení, podle které lze rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Tato ustanovení, jak bude dále

¹⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2009, sp. zn. 8 As 33/2009.

¹⁷⁸ SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLAŽEK: *Soudní řád správní...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 75.

¹⁷⁹ § 133 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁰ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 75.

¹⁸¹ POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch. In: POTĚŠIL: *Soudní řád správní...*, § 75.

blíže vysvětleno, je třeba posuzovat ve vzájemných souvislostech, neboť si nelze nevšimnout, že se jejich působení navzájem prolíná.

Mám však za to, že vzájemných vztah těchto ustanovení není dostatečně vypořádán, a to ať již z hlediska právní úpravy, tak z hlediska judikatury správních soudů. Na první pohled totiž nevyplývá jednoznačný závěr o tom, zda skutečnost způsobilá prolomit pravidlo v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., je způsobilá odůvodnit prolomení současně i odstavce druhého. Jinými slovy, jsou-li dány podmínky pro prolomení pravidla ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., může být toto pravidlo soudem prolomeno *ex offio*, aniž by to žalobce musel navrhnout?

Podle článku uvedeného v Soudních rozhledech¹⁸² z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84 vyplývá, že v případě, že jsou dány podmínky pro prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s., musí soud toto pravidlo prolomit, resp. zrušit správní rozhodnutí i bez žalobní námítky. Podle mého názoru však takovýto paušální závěr z citovaného rozhodnutí nevyplývá. Rozšířený senát se v tomto rozhodnutí v obecné rovině zabýval tím, zda je krajský soud povinen vyslovit nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, která spočívá v nedostatku důvodů, vždy *ex offio*, nebo jenom v případě, kdy tato nepřezkoumatelnost brání věcnému přezkumu správního rozhodnutí v rozsahu žalobních důvodů. V konkrétní rovině se potom zabýval řízením o azylu, tedy žalobou ve věcech mezinárodní ochrany. A právě jde-li o žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, mohou nastat specifické důvody odůvodňující překročení žalobních bodů. V bodě 22 rozšířený senát uvedl, že vzhledem k povinnosti respektovat mezinárodní závazky musí soud nad rámec žalobních bodů respektovat princip *non-refoulement* vyplývající jak z Úmluvy o právním postavení uprchlíků, tak z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tedy dané rozhodnutí v obecné rovině nesměřovalo k tomu, že dojde-li k prolomení ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., musí soud rozhodnutí ve všech případech automaticky zrušit i pokud důvodnost prolomení ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. žalobce nenamítá. Dovození výjimky z vázanosti soudu žalobními body se v daném případě týkalo toliko dodržení a respektování mezinárodněprávní zásady *non-refoulement*, nikoli obecně ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Avšak to neznamená, že s takto formulovaným závěrem autorky článku nesouhlasím.

¹⁸² PAWLIKOVÁ, Klára. Judikatura NSS: prolomení § 75 odst. 1 SŘS. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2020, č. 9 [cit. 9. září 2022]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://www.beck-online.cz).

Jak bylo již řečeno, k prolomení pravidla, že při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, může dojít výjimečně. Tedy pokud k překročení tohoto pravidla skutečně dojde, stane se tak na základě relevantně odůvodněných případů, přičemž tento postup bude spíše výjimkou než pravidlem. Právě s ohledem na takto striktní přístup se přikláním k tomu, aby prolomení ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. odůvodňovalo prolomení ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. Jak bylo již několikrát zmíněno, prolomení pravidla nastane v situacích, kdy by trvání na aplikaci této právní normy bylo pro účastníky nepřiměřeně tvrdé. Ve většině případů se jedná o žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, kde správní soudy na základě ustálené judikatury dokonce akceptují nižší standard požadavků na přesnost vyjádření žalobního bodu.¹⁸³ To je ospravedlnitelné zejména proto, že se ve valné většině případů jedná o cizince s jazykovou bariérou. Tedy především pro právní laiky, kteří jsou zároveň cizí národnosti, a nejsou právně zastoupeny, může být obtížné hájit svá práva bez znalosti relevantní právní úpravy. Nadto je ale důležité rovněž zohlednit, že zejména u žadatelů o mezinárodní ochranu se může jednat o zranitelné osoby. V některých případech, jak patřičně shrnul Ústavní soud¹⁸⁴, se žadatel o mezinárodní ochranu může nacházet ve zcela jiném kulturním prostředí, po měsících nebezpečné cesty, může mít skutečně odůvodněný strach z návratu do země původu. K prolomení ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. dochází z důvodu ochrany takových zájmů a hodnot, že je dle mého názoru žádoucí a ospravedlnitelné, aby k takové ochraně soud přistupoval i bez návrhu.

Soudní rozhodnutí zabývající se možností prolomení časového hlediska pro posouzení věci správními soudy, se týkala takových žalob proti rozhodnutí správního orgánu či kasačních stížností, ve kterých námitky týkající se důvodnosti prolomení tohoto pravidla byly obsaženy. Tedy soudy se ve svých rozhodnutích zabývaly otázkou, zda je možné v konkrétně projednávaném případě prolomit pravidlo v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Předmětem jejich rozhodování, mimo řízení týkajících se dodržení zásady *non-refoulement*, nebylo posouzení otázky, zda má být toto pravidlo prolomeno i bez uplatnění žalobní námítky, tedy z úřední povinnosti. Naopak tam, kde správní soudy vypořádávaly otázku, zda přihlédnout k určité skutečnosti z úřední povinnosti, aniž by byla výslovně žalobcem namítána, dané rozhodnutí nesouviselo s ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s., případně, jak bylo řečeno, souviselo s dodržením zásady *non-refoulement*.

¹⁸³ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2010, sp. zn. 2 Azs 10/2009.

¹⁸⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. března 2015, sp. zn. I. ÚS. 426/15, bod 32.

Rovněž nelze přehlédnout vzájemnou souvislost ustanovení § 75 s třetí větou ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s., která je zřejmá i z následujících skutečností. Žalobu lze rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Jak bylo rozebráno, existují výjimky, za kterých je možné přihlédnout i k takovým námitkám, které byly uplatněny po lhůtě pro podání žaloby.

Jak vyplývá z komentářové literatury¹⁸⁵, v případech, kdy ústavní normy či mezinárodněprávní závazky vyžadují, aby bylo prolomeno pravidlo upravené v § 75 odst. 1 s. ř. s., je přípustné i po uplynutí lhůty pro podání žaloby uplatnit žalobní bod, jenž se týká skutečnosti či změny právní úpravy, která nastala po vydání rozhodnutí a o níž se žalobce nemohl dozvědět před uplynutím lhůty pro podání žaloby. Toto konstatování však nehovoří o tom, že se k této námitce přihlédne z úřední povinnosti, ale týká se toliko přihlédnutí k žalobní námitce uplatněné po lhůtě pro podání žaloby.

Výjimky týkající se třetí věty ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. se týkají uplatnění žalobních bodů po lhůtě pro podání žaloby, nikoli k přihlédnutí k určitým skutečnostem z úřední povinnosti, tedy výjimek z ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. V některých rozhodnutích tuto skutečnost nicméně soudy nerozlišují. Například v rozhodnutí ze dne 8. března 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-89 Nejvyšší správní soud konstatoval nutnost dodržení zásady *non-refoulement* z úřední povinnosti, bez ohledu na obsah žaloby. Na podporu svého tvrzení odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2006, č. j. 2 Azs 75/2005-75, které se ale týkalo prolomení kogentní normy obsažené v ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s., nikoli § 75 odst. 2 téhož předpisu. V odkazovaném případě se jednalo o žalobní námitku uplatněnou po lhůtě pro podání žaloby, nikoli o přihlédnutí ke skutečnosti, která v žalobě nebyla obsažena. Stejný případ představuje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2016, č. j. 2 Azs 304/2016-24, podle kterého: „*v případech, kdy by striktní aplikace § 75 odst. 2 s. ř. s. vedla k porušení principu non-refoulement, je dle judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž zapotřebí vykročit mimo rámec žalobních bodů*“. V této souvislosti pak odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2006, č. j. 2 Azs 75/2005 – 75, který, jak bylo řečeno, se týkal prolomení kogentní normy obsažené v ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s., nikoli § 75 odst. 2 téhož předpisu.

Lze tedy shrnout, že ačkoli nejsou tato ustanovení jednoznačně rozlišována, lze z hlediska soudní praxe dovodit vzájemnou souvislost těchto ustanovení.

¹⁸⁵ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 71.

5.4. Žalobní body a jejich koncentrace

Žalobce může omezit žalobní body kdykoli v průběhu řízení. Nejedná se o dispozici s předmětem řízení a částečné zpětvzetí žaloby.¹⁸⁶ Soud o omezení žalobních bodů nevydává rozhodnutí. Naopak rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body žalobce může jen ve lhůtě pro podání žaloby.¹⁸⁷ Pokud tak učiní po uplynutí lhůty, soud k novým žalobním bodům nebude přihlížet a ani o této skutečnosti nevydává rozhodnutí. Musí však ve svém rozhodnutí náležitě odůvodnit, proč takto postupoval. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 8. dubna 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74 shrnul, že: „[j]estliže v řízení před krajským soudem uplatnil stěžovatel námitky, s nimiž se krajský soud v odůvodnění rozsudku nelyžpořádal (a to i v případě, že tyto námitky nebyly uplatněny v žalobě), je takový rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“

Podle zákonné lhůty stanovené soudním řádem správním lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy bylo žalobci rozhodnutí správního orgánu oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem oznámení. Zvláštní zákon však může stanovit lhůtu odlišnou.¹⁸⁸ Tomu je tak například v případě podání žaloby proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění, kde žaloba musí být podána do 10 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni.¹⁸⁹ Nejenže tedy žalobce musí dodržet lhůtu pro podání žaloby, ale rovněž musí zásadně v této lhůtě vymezit žalobní body, a to nejenom vzhledem k ustanovení § 71 odst. 2, ale i k ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s.

5.4.1. Absence žalobního bodu v návrhu směřujícím k zahájení řízení

Mezi náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu patří mimo jiné uvedení základních žalobních bodů, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce žalované rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.¹⁹⁰ Jak by ale měl postupovat soud v případě, kdy mu dojde návrh na zahájení řízení, který takovouto náležitost neobsahuje? Postup soudů se liší a praxe v tomto ohledu nepostupuje jednotně. Uplatňují se tak dva názorové směry a z toho vyplývající dva odlišné postupy. Mezi první z nich patří výzva soudu usnesením k odstranění vad podání podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., nebo

¹⁸⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. Žalobní bod jako esenciální náležitost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a jeho řádné vymezení. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2021, roč. 2021, č. 2, s. 30.

¹⁸⁷ Věta druhá a třetí § 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁸ § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁹ § 172 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁰ § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

v případě nedoplnění alespoň jednoho žalobního bodu ve lhůtě pro podání žaloby, aniž by soud žalobce vyzýval k odstranění vady, odmítnutí návrhu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.¹⁹¹

Z druhé z možností vycházela především starší judikatura, podle které soud není povinen vyzývat žalobce k odstranění takové vady podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť by tento postup odporoval jednak dispoziční zásadě a jednak zásadě koncentrace řízení.¹⁹² Správnost tohoto postupu byl následně potvrzen nálezem Ústavního soudu ze dne 7. ledna 2004, sp. zn. IV. ÚS 613/03. Závěr o nutnosti toho, aby správní žaloba ve lhůtě pro podání žaloby obsahovala žalobní bod, potvrdil také Ústavní soud v dalším nálezu ze dne 1. prosince 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09. Pokud ve lhůtě pro podání žaloby podání žádný žalobní bod neobsahuje, je podání pouhým oznámením záměru obrátit se na správní soud se žalobou, které ovšem nemá i při extenzivním výkladu pojmu žalobní bod žádné relevantní účinky.¹⁹³

Například Krajský soud v Brně odmítnul návrh na zahájení řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, který místo žalobních bodů obsahoval pouze žádost o přezkoumání napadeného rozhodnutí správního orgánu a nesouhlas navrhovatele s tímto rozhodnutím. Tento návrh byl soudu doručen jeden den před uplynutím lhůty pro podání žaloby. Krajský soud vyhodnotil, že v případě takového podání jde o vadu bránící meritornímu přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí. Shrnuj, že: „[o]dstraňovat vady takové žaloby po uvedené lhůtě není možné vzhledem k tomu, že rozšířit rozsah napadení správního rozhodnutí lze jen ve lhůtě dvou měsíců od doručení tohoto rozhodnutí. S ohledem na tuto lhůtu by poučení soudu s výzvou k odstranění vad žaloby bylo úkonem zcela nadbytečným, neboť k případně uplatněným argumentům žalobce by soud již nemohl přihlížet s ohledem na marné uplynutí dvouměsíční lhůty uvedené v § 250b odst. 1 o. s. ř.“^{194,195}

S tímto názorem však nesouhlasí Dvořák. Kritizuje, že rozšířením žaloby o další žalobní body lze rozumět i jejich uvedení v případě, kdy je žaloba vůbec neobsahovala.

¹⁹¹ Je přitom třeba rozlišovat, zda k odmítnutí podání dojde na základě ustanovení § 37 odst. 5 či § 46 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003, č. 534/2005 Sb. NSS: „[j]e nezbytné rozlišovat mezi procesními podmínkami, náležitostmi žaloby a věcnou legitimitací. Procesní podmínky se obvykle vymezují jako předpoklady přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí v dané věci. Procesní podmínky jsou sice v úzkém vztahu s procesními úkony, ale nelze je směřovat, neboť existují samy o sobě, mnohdy ještě předtím, než ke konkrétnímu procesnímu úkonu došlo. Náležitosti žaloby proto nepatří mezi procesní podmínky, ale mezi náležitosti procesního úkonu.“

¹⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2003, sp. zn. 2 Azs 9/2003.

¹⁹³ Nález Ústavního soudu ze dne 1. prosince 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09.

¹⁹⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. srpna 2002, sp. zn. 29 Ca 416/2001.

¹⁹⁵ Jedná se o právní úpravu obsaženou v části páté občanského soudního řádu před nabytím účinnosti soudního řádu správního.

Za tohoto předpokladu pak Krajský soud v Brně měl za to, že pokud by v uvedeném případě byl žalobce vyzván k odstranění vad žaloby podle § 37 odst. 5, a žalobce by žalobní body na základě této výzvy doplnil, stalo by se tak však až po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Z tohoto důvodu by soud k doplnění návrhu nemohl přihlídnout. Soud proto považoval za „nadbytečné“ vyzývat žalobce k odstranění vad podání. Nesprávnost tohoto postupu Dvořák vysvětluje na skutečnosti, že výzva k odstranění vad podání je institutem zakotveným v části správního řádu soudního označené jako „Obecná ustanovení o řízení“, tedy v jiné části, než v jaké je upravena zásada koncentrace. Zásadu koncentrace proto podle jeho názoru není možné aplikovat v tomto počátečním stadiu řízení, ale lze ji aplikovat jen v případě, kdy v žalobě již byl uveden alespoň jeden žalobní bod, a žalobce uvedl v řízení o žalobě další, nový, který v původní žalobě obsažen nebyl. Dvořák chápe pojem rozšíření žaloby jako rozšíření něčeho, co již existuje, přičemž nelze rozšířit něco, co neexistuje. Tedy jestliže původně žaloba neobsahovala žádný žalobní bod, a žalobní bod žalobce doplnil až na základě výzvy podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., i za předpokladu, že k doplnění došlo až po uplynutí zákonné lhůty k podání žaloby, nemůže se jednat o rozšíření žaloby o další žalobní body, ale pouze o doplnění její chybějící náležitosti, bez které soud nemohl o žalobě rozhodnout. Absenci žalobních bodů Dvořák vnímá nikoli jako neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, ale jako nedostatek, který je možno napravit i po lhůtě k podání žaloby postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Zároveň považuje odmítnutí žaloby výše uvedeným postupem Krajského soudu v Brně, jako porušením zásady *spravedlnost nemá být nikomu odepřena*.¹⁹⁶

Zastánci odlišného postupu však v případě postupu dle Dvořáka namítají, že výzvou podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. a v ní stanovené lhůtě v podstatě prodlouží lhůtu pro podání žaloby. V tom případě bude znevýhodněn takový žalobce, který podal bezvadnou žalobu, oproti žalobci, který žalobu podal, ať už účelově či nikoliv, bez žalobních bodů ke konci zákonné lhůty pro podání žaloby.¹⁹⁷ Na to však Dvořák reaguje tak, že určením soudcovské lhůty přesahující zákonnou lhůtu pro podání žaloby ke konci jejího běhu se doba řízení prodlouží jen nepatrně. Navíc, v případě žalobce, který podal bezvadnou žalobu, se soud již může žalobou meritorně zabývat, vzhledem k dikci ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. „*přezkoumat v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí*“. To však není možné v druhém z uvedených případů. I žalobci, který neuvedl v žalobě žalobní body, byť ji podal na konci

¹⁹⁶ DVOŘÁK, Jan. Některé výkladové problémy týkající se koncentrační zásady a žalobních bodů v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví. *Právní rozhledy* [online databáze], 2003, č. 12 [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹⁹⁷ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 71.

běhu lhůty pro podání žaloby, soud musí dát možnost doplnit žalobu o její chybějící náležitosti a umožnit mu tak zákonným způsobem uplatnit právo na poskytnutí soudní ochrany zakotvené již v čl. 36 Listiny základních práv a svobod.¹⁹⁸

Jakýsi kompromis mezi oběma uvedenými postupy přináší komentářová literatura. Rozlišuje situace, v jakém časovém okamžiku ve vztahu ke lhůtě pro podání žaloby je žaloba podána. Pokud bude z podání vyplývat, že bylo podáno na začátku zákonné lhůty k podání žaloby, bude smysluplné vyzvat žalobce k opravě podání podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť bude objektivně možné, aby žalobce v lhůtě uvedené v takové výzvě stihl podání o žalobní body doplnit. Jde-li o délku lhůty vymezení ve výzvě k odstranění vad, nesmí být delší, než je lhůta k podání žaloby, a to s ohledem na ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s., neboť pouze v této lhůtě lze uplatnit nový žalobní bod.

Otázkou však je, jakou lhůtu mají soudy určit, pokud z podání žalobce nevyplývá, byť je to jedna z náležitostí žaloby¹⁹⁹, kdy mu bylo žalované rozhodnutí doručeno, a tedy kolik dní z lhůty pro podání žaloby již uplynulo. Případně, i pokud by bylo žalobcem uvedeno, kdy mu napadené rozhodnutí bylo doručeno, nemůže soud spoléhat na to, že uvedené datum je správné.²⁰⁰ Den doručení napadeného rozhodnutí bude postaven na jisto až v okamžiku doručení správního spisu. Nelze však souhlasit s názorem, že pokud v návrhu nebylo jednoznačně doloženo datum doručení napadeného rozhodnutí, soud by měl v důsledku toho vyžádat správní spisy, z nichž by ověřil včasnost podané žaloby a konec lhůty pro její podání.²⁰¹ Domnívám se totiž, že je to v praxi neproveditelné, neboť správní orgány dokládají správní spisy zpravidla ve lhůtě jednoho měsíce od vyzvání soudu. Takovýmto postupem by však došlo nejenom ke zbytečným průtahům, ale hlavně by tak žalobci mohli ztratit několik dní, v průběhu kterých by bylo ještě bývalo možné konstatovat, že je smysluplné žalobce vyzvat k odstranění vad žaloby.

Nejvhodnějším řešením tak bude, aby soud vyzval žalobce k odstranění vad „*ve lhůtě 2 měsíců od doručení žalobou napadeného rozhodnutí*“. Tímto obecným stanovením soud zaručí, že neprodlouží zákonem vymezenou lhůtu pro podání žaloby i přes její doplnění.²⁰² Zcela zásadní však je, aby soud odkázal na správnou zákonnou lhůtu, neboť zvláštní zákony mohou stanovit lhůtu odlišnou. Pokud by se stalo, že soud ve výzvě k odstranění vad podání žalobce

¹⁹⁸ DVORÁK: Některé výkladové problémy..., dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹⁹⁹ § 71 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁰ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 71.

²⁰¹ SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLAŽEK: *Soudní řád správní, ...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 71.

²⁰² KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 71.

poučí o délce lhůty nesprávně, postavil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 20. března 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31 na jisto, podle jaké lhůty se má žalobce řídit. Ve svém rozhodnutí zdůraznil, že: „[v] takovémto případě je třeba dát přednost principu důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci, jakkoliv poučení je nesprávné či zavádějící. Jak vysvětluje Ústavní soud, z čl. 1 odst. 1 Ústavy vyplývá povinnost orgánů veřejné moci, aby při posouzení toho, zda určitý procesní prostředek ochrany práva byl podán řádně a včas, respektovaly princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci. Žalobci proto nesmí být na újmu, pokud postupoval v dobré víře ve správnost poučení obsaženého ve výzvě soudu a doplnil žalobu ve lhůtě nesprávně stanovené tímto poučením.“

Pokud půjde o zcela opačnou situaci a žalobce podá žalobu bez žalobních bodů poslední možný den lhůty, soud už zpravidla nebude povinen žalobce k odstranění vad vyzývat. Jednak to nebude možné technicky, jednak takovýto postup už po soudu nebude možné spravedlivě požadovat.²⁰³

O sjednocení postupu se pokusil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již zmiňovaném rozhodnutí ze dne 20. března 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, kdy zdůraznil, že pravidlem by mělo být podání perfektní žaloby s tím, že: „[o]dstraňování vad žaloby způsobem dle § 37 odst. 5 SŘS je třeba chápat zásadně jako výjimku z pravidla, že žaloba je podána bezvadně.“ „Žalobce si musí být vědom, že podává-li na konci lhůty pro podání žaloby žalobu bez tak podstatné náležitosti, jako jsou žalobní body, nemá automatickou garanci, že soud jej k odstranění této vady vyzve. Soud je povinen vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů, je-li ještě se zřetelem na konkrétní situaci pravděpodobné, že žalobce bude s to žalobu včas, tedy ve lhůtě pro podání žaloby, doplnit. Pro posouzení možnosti doplnění žaloby, zbývá-li jen několik málo dnů do konce lhůty pro podání žaloby, bude klíčové, zda může soud žalobci nebo jeho zástupci doručit výzvu rychle, typicky disponují-li tyto osoby datovou schránkou, anebo má soud povinnost doručit na elektronickou adresu, kterou adresát sdělil soudu (za podmínky § 46 odst. 2 o. s. ř., ve spojení s § 42 odst. 5 s. ř. s.). Naproti tomu, bylo-li by třeba žalobci nebo jeho zástupci doručovat výzvu poštou, nemá soud povinnost vyzvat jej k doplnění žalobních bodů, byť ještě k doplnění žaloby zbývá několik málo dnů; takováto výzva by zpravidla nemohla být poštou žalobci doručena včas, aby ji žalobce stihl vyhovět.“²⁰⁴

Ve zcela jasných případech, kdy je očividné, že žaloba byla podána zkraje lhůty pro podání žaloby či naopak až několik málo dnů před jejím koncem, nelze výše uvedenému „kompromisnímu“ přístupu z mého pohledu nic vytknout. Problém ale nastává v situaci, kdy už nebude zcela očividné, zda má ještě smysl žalobce podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s.

²⁰³ SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLAŽEK: *Soudní řád správní...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 71.

²⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. března 2018, sp. zn. 3 Azs 66/2017.

vyzývat či už to nebude ani technicky proveditelné. Kde končí hranice pro konstatování, že výzva podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. bude nadbytečná? Po dojití žaloby na soud by se měl soudce s žalobou zpravidla v řádu několika málo dní seznámit. Otázkou však zůstává, zda tomu tak v praxi skutečně je. Může se tak stát, že v důsledku vysokého nápadu na daném soudu se soudce k žalobě dostane až ve chvíli, kdy konstatuje, že již bude nadbytečné vyzývat k odstranění vad žaloby. Může se také stát to, že by v jednom případě daný soudce žalobce vyzval k odstranění vad, v totožném případě, avšak se soudcem odlišným, by již přistoupil k odmítnutí návrhu. Na druhou stranu je nutné zmínit existenci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2016, č. j. 6 Ads 280/2015-40, které se týkalo situace, kdy krajský soud nevyzval žalobce k doplnění žalobních bodů, ač ho vyzvat měl. Nejvyšší správní soud závazným právním názorem vyslovil, že v případě porušení povinnosti soudu vydat výzvu, musí i po lhůtě k podání žaloby zaslat žalobci výzvu k doplnění žalobních bodů podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. se stanovením nové přiměřené lhůty, kterou by žalobce býval měl, pokud by jej soud řádně a včas vyzval k doplnění žaloby.²⁰⁵ V tomto případě tak budou dodatečně uplatněné žalobní body ve lhůtě soudem stanovené platným podkladem pro přezkum rozhodnutí žalovaného.²⁰⁶

5.4.2. Uplatnění žalobních bodů po lhůtě pro podání žaloby

Pokud žaloba obsahuje žalobní body, avšak žalobce svou žalobu rozšíří o nové, dosud neuplatněné žalobní body až po uplynutí lhůty k podání žaloby, soud k nim zpravidla nepřihlíží. Nevydává o tom samostatné rozhodnutí, nicméně v odůvodnění rozhodnutí musí uvést, z jakých důvodů k těmto žalobním bodům nepřihlédl.

U uplatnění dosud neuplatněných žalobních bodů po uplynutí lhůty k podání žaloby je nutné rozlišovat, zda se jedná o zcela nový žalobní bod směřující ke zcela nově uvedené skutečnosti. Anebo zda jde o rozvíjení a konkretizaci již uplatněného žalobního bodu ve lhůtě pro podání žaloby. V tomto případě je přípustné, aby i po lhůtě k podání žaloby žalobce prohluboval argumentaci žalobního bodu. Nezbytnou podmínkou však je, aby tyto nové argumenty neměnily podstatu žalobního bodu již uvedeného. Tedy doplněním žalobního bodu nemůže dojít k tomu, že by tím žalobce poukazoval na jiný aspekt nezákonnosti

²⁰⁵ FRUMAROVÁ: Žalobní bod jako esenciální..., s. 28.

²⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2016, sp. zn. 6 Ads 280/2015.

rozhodnutí či vady řízení. Jediným časovým limitem pro rozvinutí žalobního bodu je vyhlášení rozhodnutí ve věci.²⁰⁷

V tomto kontextu lze vedle řádně uplatněných žalobních bodů rozlišovat tzv. zárodky žalobního bodu. Zárodek žalobního bodu můžeme definovat jako *bod nacházející se na pomezí mezi řádně formulovaným žalobním bodem a tvrzeními, která již nelze za žalobní bod považovat.*²⁰⁸ Z tvrzení žalobce lze v nejhrubších rysech dovodit, z jakého důvodu považuje rozhodnutí za nezákonné, ale nelze ho považovat za žalobní bod perfektní. Podle Nejvyššího správního soudu lze zárodek žalobního bodu dotvořit i po marném uplynutí lhůty pro odstranění vady žaloby.²⁰⁹ Pokud však žalobce žalobní body vymezí pouze v obecné rovině, riskuje tak, že v důsledku nedostatečného vymezení žalobního bodu nebude se svou žalobou úspěšný. Je totiž třeba připomenout, že soud nemůže nahrazovat činnost žalobce, a domýšlet za něho, z jakých konkrétních důvodů a skutečností považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Opačný postup soudu by byl v rozporu jednak s dispoziční zásadou správního soudnictví, a jednak v rozporu se zásadou rovnosti účastníků zakotvenou v ústavním pořádku. Tímto postupem by soud své rozhodnutí zatížil jinou vadou v řízení před soudem ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Příkladem může být následující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63, který zrušil rozhodnutí krajského soudu, který pochybil tím, že napadené správní rozhodnutí přezkoumal a zrušil z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn. Nejvyšší správní soud doplnil, že: „*[z]volený postup krajského soudu v předmětné věci je proto nepřijatelný, a je třeba ho považovat za jinou vadu řízení před soudem, která může, a v předmětné věci i měla, za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

Pro úplnost je třeba dodat, že možnost rozšíření žaloby na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby, se netýká navrhování důkazů ani na formulaci petitu žaloby.²¹⁰ Pokud důkazní návrh směřuje k prokázání tvrzení, které bylo včas uvedeno v podané žalobě, nemůže být takovýto návrh omezen lhůtou podle ustanovení § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.²¹¹ Nejvyšší správní soud se v tomto duchu vyjádřil například v souvislosti s předložením znaleckého posudku po lhůtě pro podání žaloby.²¹² V jiném rozhodnutí pak uvedl, že: „*[p]ředložený posudek v kontextu obsahu žaloby není žádným jejím rozšířením o nové žalobní body ..., tím méně pak rozšířením na dosud nenapadené*

²⁰⁷ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 71.

²⁰⁸ FRUMAROVÁ: *Žalobní bod jako esenciální...*, s. 28.

²⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2018, sp. zn. 5 Azs 149/2016-38, bod 37.

²¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2007, sp. zn. 4 Azs 176/2006.

²¹¹ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA: *Soudní řád správní...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 76.

²¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. srpna 2010, sp. zn. 2 As 28/2010.

*výroky správního rozhodnutí. Soudní řád správní – na rozdíl od případu rozšíření žaloby – pak v žádném ze svých ustanovení neupravuje lhůtu, která by účastníky řízení omezovala v navrhování důkazů.*²¹³

Byť je třeba vycházet pravidla, že je žalobce povinen vymezit žalobní body pouze ve lhůtě pro podání žaloby, je nutné doplnit, že je v některých situacích uplatnění nového žalobního bodu po uplynutí lhůty k podání žaloby přípustné.

Mezi první výjimku z tohoto pravidla patří možnost uvést žalobní námitky týkající se takových skutečností, ke kterým je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti.²¹⁴ O této problematice bylo podrobně hovořeno již v kapitole č. 5. 2. této práce. Tato výjimka plyne z logiky věci, neboť jestliže je soud povinen k určité skutečnosti přihlídnout z úřední povinnosti, aniž by ji žalobce musel sám výslovně namítnout, nedávalo by smysl, pokud by soud odmítl přihlídnout k námitce týkající se tytéž skutečnosti uplatněné až po lhůtě pro podání žaloby. Tato skutečnosti musela být vypořádána, a to ať už na základě žalobní námitky, nebo na základě přihlídnutí z úřední povinnosti.

Další výjimka se týká rovněž již zmíněného prolomení pravidla v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Žalobce je oprávněn uplatnit nový žalobní bod i po lhůtě pro podání žaloby, jestliže je povinností soudu přihlídnout ke skutečnostem či změnám právní úpravy, k nimž došlo až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí v průběhu soudního řízení.²¹⁵ Tedy pokud je přípustné, aby soudy rozhodovaly podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí soudu, nikoli ke dni vydání žalovaného rozhodnutí.²¹⁶ I v tomto případě jde o postup zcela logický. Pokud bude odůvodněn postup soudu pro rozhodnutí ke stavu současnému, nelze pak vůči žalobci argumentovat, že uplatnil žalobní námitku po lhůtě a již k ní nelze přihlídnout.

Nejvyšší správní soud se k této problematice vyjádřil v rozsudku ze dne 21. března 2006, č. j. 2 Azs 75/2005 – 75, který se týkal vypořádání žalobních námitek týkajících se namítaného porušení zásady *non-refoulement*, uplatněných po lhůtě pro podání žaloby. Stěžovatel v roli žalobce podal kasační stížnost mimo jiné i z důvodu, že krajský soud nepřihlédl k později uplatněným žalobním bodům a to vzhledem k ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se neztotožnil s postupem krajského soudu, a uvedl, že: „[s]oud je i při aplikaci kogentních norem procesního práva vázán článkem 10 Ústavy ČR. Nesmí proto použít vnitrostátní procesní normu (zde ustanovení § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. obsahující zákaz rozšiřovat žalobu

²¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2007, sp. zn. 4 Azs 176/2006.

²¹⁴ SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLAŽEK: *Soudní řád správní...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 71.

²¹⁵ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 71.

²¹⁶ Tamtéž.

o další žalobní body po lhůtě pro její podání), pokud by její aplikace nutně a nevyhnutelně vedla k porušení zásady non-refoulement obsažené v čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků či k porušení zájmu vyhostit cizince do země, kde by byl vystaven hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení či trestu, jenž vyplývá z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva tento článek vykládající.“

Rovněž je v souvislosti s touto problematikou potřeba vypořádat změnu judikatury v průběhu řízení před soudem. Za předpokladu, že aplikace nového názoru nebude k tíži osoby usilující chránit svá veřejná subjektivní práva, uplatní se plná aplikace nového právního názoru na probíhající řízení, tzv. incidentní retrospektiva.²¹⁷ Tedy dojde-li ke změně judikatury, soud tuto změnu promítne jak do aktuálně probíhajících řízení před soudem, tak na všechny žaloby podané po dni vynesení nového právního názoru.²¹⁸ O čistou retrospektivu se bude jednat v případě, pokud by tento nový názor vyjádřený v judikatuře měl dopadnout negativně na účastníka řízení, který jednal před vynesením nového právního názoru v důvěře ve starou judikaturu. Za tohoto předpokladu se nový právní názor neaplikuje.²¹⁹ Analogicky postupoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. července 2009, č. j. zn. 2 As 34/2009-65, kde konstatoval, že: „[d]ojde-li v důsledku sjednocovací činnosti judikatury k judikatornímu odklonu, nelze nově přijatý názor zásadně aplikovat zpětně, pokud by tomu bylo v neprospěch účastníků řízení, resp. soukromých subjektů. V podmínkách právního státu je totiž nemyslitelné, aby se v důsledku provedeného judikatorního odklonu zpětně zhoršilo procesní postavení účastníka řízení (zásada in dubio mitius).“

Pro úplnost je třeba dodat, že může i ze zákona může nastat situace, kdy žalobní bod nemusí být uplatněn v zákonné lhůtě pro podání žaloby.²²⁰ Jedná se o situace, kdy ze zákona dochází ke stavění lhůty pro podání žaloby, jako je např. podání návrhu o ustanovení zástupce.²²¹ Jedná se však z mého pohledu o „kvazivýjimku“, neboť lhůta k podání žaloby fakticky ještě neplynula.

5.5. Soudní přezkum závazných podkladů přezkoumávaného rozhodnutí

Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. má nicméně širší dosah, než v jakém bylo toto ustanovení prozatím rozebíráno. Druhá věta tohoto ustanovení se týká přezkumu závazných

²¹⁷ SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLAŽEK: *Soudní řád správní...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 71.

²¹⁸ KÜHN, Zdeněk. In: BOBEK, Michal a kol. *Judikatura a právní...*, s. 48.

²¹⁹ SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLAŽEK: *Soudní řád správní...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 75.

²²⁰ Tamtéž.

²²¹ § 35 odst. 8 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

podkladů přezkoumávaného rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.²²² Zakotvení možného přezkumu závazných podkladů je důležité zejména proto, že původ nezákonnosti může spočívat nikoli v samotném přezkoumávaném rozhodnutí správního orgánu, ale právě v tomto závazném podkladu.²²³ Závazný podklad ve smyslu ustanovení § 75 věty druhé odst. 2 tedy představuje „jiný úkon“, který není samostatně přezkoumatelný žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ustanovení § 65 a následujících s. ř. s. Nejčastěji se bude jednat o závazná stanoviska podle ustanovení § 149 správního řádu. Obecně však řečeno, tyto závazné podklady představují subsumované správní akty, které byly vydány dříve než žalobou napadené rozhodnutí vycházející právě z těchto podkladů. Tedy jedná se o úkony podmiňující vydání finálního aktu, tj. správního rozhodnutí, které je způsobilé být přezkoumatelné v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.²²⁴

Od těchto aktů je potřeba rozlišovat řetězíci se správní akty. Těmi je třeba rozumět více na sebe navazujících aktů, přičemž každý z nich je samostatně napadnutelný správní žalobou. Setkáme se s nimi v situacích, kdy k zamýšlenému výsledku je třeba více navazujících rozhodnutí podle zvláštních předpisů. Typickým příkladem je územní rozhodnutí a na něho navazující stavební povolení. Jak územní rozhodnutí, tak stavební povolení představují dvě samostatná rozhodnutí, která jsou způsobilá být samostatným předmětem přezkumu ve správním soudnictví. V žalobě proti stavebnímu povolení není možné žalobními body napadat skutečnosti, které mohl žalobce napadat v žalobě proti územnímu rozhodnutí. V řetězíci se aktu, který navazuje na předcházející akt, totiž už nelze napadat ty otázky, které mohly být napadeny v tomto aktu předcházejícím.²²⁵ V této souvislosti je třeba zmínit i to, že pokud žalobou napadeného rozhodnutí předcházelo jiné, samostatně přezkoumatelné rozhodnutí, ustanovení § 75 druhé věty odst. 2 se neuplatní, i když je mezi nimi logická a časová posloupnost. Například rozhodnutí o uložení nápravných opatření a jemu předcházejícímu rozhodnutí o uložení pokuty, nebo například rozhodnutí o správním vyhoštění a jemu předcházející rozhodnutí o zrušení povolení k dlouhodobému pobytu určité osoby.²²⁶

²²² § 75 odst. 2 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

²²³ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 75.

²²⁴ SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLAŽEK: *Soudní řád správní, ...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 71.

²²⁵ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 75.

²²⁶ JEMELKA, Luboš. In: JEMELKA: *Soudní řád správní, ...*, dostupné z: databáze beck-online.cz, § 76.

Vrátíme-li se zpět k aktům subsumovaným, tyto nelze samostatně přezkoumat ve správním soudnictví. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závazným stanoviskům vydávaným podle ustanovení § 149 správního řádu vysvětlil, že takováto závazná stanoviska „ještě nezakládají, nemění ani neruší práva ani povinnosti jednotlivců a ani je závazně neurčují. Pokud se hovoří o jejich závaznosti, ta se týká jen správního řízení samotného a vztahu ke správnímu orgánu, který (po)vede "hlavní" správní řízení, typicky územní řízení o umístění stavby"²²⁷ Lze je však přezkoumat v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, pokud je napadáno finální rozhodnutí. Podmínkou však je, aby nezákonnost závazných podkladů byla v žalobě namítnuta, neboť se i na ně vztahuje dispoziční zásada.²²⁸ Zde je důležité zmínit, že pokud je naplněna některá z výjimek odůvodňující vybočení z dispoziční zásady (srovnání v kapitole 5. 2. této práce), vztahuje se i tato výjimka na přezkum závazných podkladů.²²⁹ Z ustanovení § 75 druhé věty odst. 2 dále vyplývá, že lze v rámci řízení o žalobě proti finálnímu aktu závazné podklady přezkoumat závazné podklady, není-li jimi soud sám vázán a nelze je napadnout samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

I když soudní řád správní umožňuje zprostředkovaný přezkum závazných stanovisek, pokud soud v řízení dospěje k nezákonnosti závazného podkladu, není oprávněn tento nezákonný závazný podklad zrušit.²³⁰ To vyplývá nejenom z judikatury, ale rovněž z podstaty věci, neboť závazné stanovisko není samostatným předmětem soudního přezkumu. „Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku“.²³¹ Nicméně pokud tato nezákonnost závazného stanoviska vedla k nezákonnosti napadeného rozhodnutí, soud žalované rozhodnutí zruší. V tomto případě se následně podkladové úkony v důsledku vysloveného závazného právního názoru soudu stanou právně neúčinné. Správní orgán pak dle znění právního názoru soudu vydá podkladový úkon nový, který bude v souladu se závazným právním názorem soudu.²³²

Byť přímo proti subsumovaným správním aktům nelze podat správní žalobu, a je tím na jednu stranu oslabena možnost obrany účastníka, lze se vůči některým subsumovaným aktům bránit ve správním řízení. V této souvislosti je proto potřeba odpovědět na otázku, zda subsidiarita ochrany práv ve správním soudnictví, spočívající v podmínce vyčerpání

²²⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2008, sp. zn. 2 As 75/2009-113, bod 32.

²²⁸ § 75 odst. 2 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2011, sp. zn. 7 As 79/2009.

²³⁰ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 75.

²³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2007, sp. zn. 4 As 37/2005-83.

²³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2017, sp. zn. 9 As 269/2016.

řádných opravných prostředků²³³, dopadá i na tato závazná stanoviska. Judikatura soudů v tomto směru nicméně není jednotná. Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2011, č. j. 4 Ads 47/2011-116 je: „[p]rincíp subsidiarity uvnitř veřejné správy nutno aplikovat jen proti rozhodnutí majícímu charakter soudně přezkoumatelného aktu dle § 65, nikoliv též vůči aktu subsumovanému, přezkoumávanému jen nepřímo v režimu § 75 odst. 2.“ Naproti tomu však podle novějšího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. prosince 2017, č. j. 2 As 262/2017-25 v případě, kdy žalobce proti závaznému podkladu nepodal odvolání, které přitom dle procesního práva podat v rámci správního řízení mohl, „soud nemůže závazný podklad napadeného rozhodnutí přezkoumat ani v režimu § 75 odst. 2.“²³⁴

V současné době lze nalézt nesourodá rozhodnutí, a to dokonce pocházející ze stejného soudu. Příklad této nejednotnosti představují rozhodnutí Krajského soudu v Praze. První, ze dne 3. března 2022, č. j. 55 A 10/2021-83, které svůj závěr odůvodnilo novějším rozhodnutím Nejvyššího správního soudu²³⁵, tedy že závazný podklad rozhodnutí je možné přezkoumat za podmínky vyčerpání řádného opravného prostředku. Naproti tomu rozhodnutí ze dne 27. ledna 2022, č. j. 43 A 2/2020-35, se krajský soud přiklonil k původně vyslovenému názoru Nejvyššího správního soudu. Krajský soud uvedl, že byt' si je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. prosince 2017, č. j. 2 As 262/2017-25 vědom, přiklonil se k názoru odlišnému, a to k již zmiňovanému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2011, č. j. 4 Ads 47/2011-116. K tomu doplnil, že tak učinil: „to primárně z toho důvodu, že jde o výkladovou variantu, která zaručuje v širší míře uplatnění práva na spravedlivý proces a práva na soudní ochranu osob, jejichž právní sféra byla dotčena rozhodnutím správního orgánu, proti němuž žaloba směřuje.“ Zároveň dodal, že: „[n]epřehlédl ani skutečnost, že rozsudek č. j. 2 As 262/2017-25 byl v podobě judikátu navržen k publikaci ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, avšak plénum Nejvyššího správního soudu návrh na publikaci dne 14. 3. 2018 zamítlo. Je tedy zjevné, že na správnosti právního názoru v něm vysloveného nepanuje všeobecná shoda.“

Na základě odůvodnění Krajského soudu v Praze ze dne 27. ledna 2022, č. j. 43 A 2/2020-35, se přikláním k původně vyslovenému názoru Nejvyššího správního soudu. A to i vzhledem k tomu, že konstantní judikatura ve vztahu k soudnímu přezkumu závazného stanoviska uvádí, že jeho podmínkou není iniciování přezkumu závazného

²³³ § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. prosince 2017, sp. zn. 2 As 262/2017, body 21 an.

²³⁵ Tamtéž.

stanoviska v rámci odvolacího řízení postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu (nyní § 149 odst. 6 správního řádu).²³⁶

²³⁶ Např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. srpna 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2007, č. 1742/2009 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2021, sp. zn. 2 As 62/2019.

6. Závěr

Za cíl mé rigorózní práce jsem si vytyčila komplexní zpracování dané problematiky a zhodnocení dosavadního zpracování tématu. Cílem bylo rovněž zodpovězení otázky, zda komentářová a odborná literatura reflektuje rozvíjející se judikaturu soudů. V této souvislosti jsem se ve své práci zabývala odpověďmi na mé výzkumné otázky, tedy: „Jaký je přínos judikatury soudů týkající se rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí?“ „Jak uvedení nových skutečností v žalobě, které účastník neuvedl ve správním řízení, ovlivňuje průběh soudního řízení?“ „Jsou-li dány podmínky pro prolomení pravidla ustanovení § 75 odst. 1 soudního řádu správního, může být toto pravidlo soudem prolomeno ex offio, aniž by to žalobce musel navrhnout?“

Soudní řád správní upravuje problematiku rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí, jde-li o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, v ustanovení § 75. To upravuje obecné východisko pro časové i věcné hledisko přezkumu. Výjimky z rozsahu přezkumu stanoveným soudním řádem správním vyplývají především z mezinárodních závazků, závazků ústavněprávních i ze samotného soudního řádu správního. Většina výjimek byla dovozena judikaturou soudů.

S obecně zakotvenou právní úpravou rozsahu přezkumu rozhodnutí v soudním řádu správním souhlasím. Předmětné ustanovení je formulováno obecně, zároveň nám ale náš právní řád umožňuje další, odlišně konstituované možnosti rozsahu přezkumu, které pro adresáty právních norem naplňují požadavek práva na spravedlivý proces a soudní ochranu. I přesto, že se bez výjimek z tohoto ustanovení neobejdeme, považuji obecnou formulaci pro stanovení rozsahu přezkumu rozhodnutí za vhodnou, neboť v opačném případě by předem formulované a subsumované pravidlo na případy téhož druhu mohlo být nepřiměřené.²³⁷ Není možné, ale taktéž vhodné, aby právní úprava zakotvila vyčerpávající úpravu všech potenciaálně v úvahu připadajících situací, které se navíc mohou v čase vyvíjet a měnit.²³⁸ Jak vyplývá z obsahu této rigorózní práce, pro účely soudní praxe si ve valné většině případů nevystačíme pouze se zněním právních předpisů. Z tohoto důvodu je nutné věnovat dostatečnou pozornost právním argumentům odlišným od právních norem.²³⁹ Do popředí tak

²³⁷ GERLOCH, Aleš. In: GERLOCH, Aleš a kol. *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia s. r. o., 2003, s. 14.

²³⁸ Jde-li například o uvedenou problematiku absence žalobních bodů, bylo-li by bez zohlednění individuálních okolností daného případu aplikováno univerzální řešení, mohlo by to v konečném důsledku účastníkům soudního řízení uškodit. V tomto ohledu by tak měla dostat přednost snaha o dosažení co nejširší ochrany veřejných subjektivních práv jednotlivců.

²³⁹ KÚHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech...*, s. 375.

vstupuje nejenom komentářová literatura, která si klade za cíl odbornou interpretaci jednotlivých ustanovení komentovaného právního předpisu, ale i judikatura soudů.

Právě s ohledem na množství použité judikatury v této rigorózní práci lze zcela jasně konstatovat, že judikatura soudů hraje ve správním soudnictví zásadní, nezastupitelnou roli. Představuje převážný zdroj informací používaných v praxi, bez kterého bychom se sotva obešli. Znovu jsem se tak utvrdila v tom, že judikatura soudních rozhodnutí je pro správní soudnictví zcela neodmyslitelným pramenem.

Lze zhodnotit, že judikatura správních soudů se v problematice prolomení pravidla v ustanovení § 75 odst. 1 zásadně shoduje a přistupuje k ní jednotně, totéž obecně platí pro prolomení pravidla v ustanovení § 75 odst. 2. Judikatura správního práva, zejména Nejvyššího správního soudu, tak přispívá k jednotě a sjednocování soudní praxe a v řadě případů ujasňuje převládající a stěžejní otázky interpretační praxe veřejné správy. Nejvyšší správní soud má ke své roli sjednocovatele k dispozici několik nástrojů. Prvním z nich je rozhodování rozšířeného senátu podle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s., dále přijímání zásadních usnesení rozšířeného senátu podle ustanovení § 18 s. ř. s. a rovněž přijímání stanovisek podle ustanovení § 19 s. ř. s.²⁴⁰ Zároveň lze kladně hodnotit postup krajských soudů, které s převážnou většinou judikaturu Nejvyššího správního soudu následují.²⁴¹ Je však důležité, aby judikatura reagovala na společenský vývoj, neboť nemá neomezenou životnost.²⁴²

Pro účely této rigorózní práce lze uvést, že existuje několik zdrojů komentářové literatury. Za nejzdařilejší a nejkompaktněji zpracovanou komentářovou literaturu týkající se rozsahu přezkumu rozhodnutí v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu považuji nejnovější publikaci, a to Soudní řád správní: Komentář, Wolters Kluwer z roku 2019, která zdárně reflektuje rozvíjející se judikaturu soudů. Zároveň je ale nutné dodat, že ani není možné v těchto publikacích obsáhnout všechny existující soudní rozhodnutí, nicméně aktuálně dostupná odborná literatura obsahuje soudní rozhodnutí, která lze považovat za klíčová.

I přes výše uvedené mám současně za to, že se jak komentářová literatura, tak judikatura výslovně nezabývá všemi interpretačními problémy uvedeného tématu. To se týká především mé třetí výzkumné otázky, a to: „Jsou-li dány podmínky pro prolomení pravidla ustanovení § 75 odst. 1 soudního řádu správního, může být toto pravidlo soudem prolomeno

²⁴⁰ MOLEK, Pavel. In: BOBEK, Michal a kol. *Judikatura a právní...*, s. 205-207.

²⁴¹ Tamtéž, s. 204.

²⁴² KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech...*, s. 312.

ex offio, aniž by to žalobce musel navrhnout?“ Ačkoli žádný pramen práva neobsahuje výslovné konstatování provázanosti ustanovení § 75 odst. 1, § 75 odst. 2 a § 71 odst. 2 s. ř. s., lze z hlediska soudní praxe, ale především z účelu a smyslu uvedených ustanovení jejich vzájemnou souvislost dovodit. Jde-li konkrétně o vztah obou odstavců ustanovení § 75 s. ř. s., z právních předpisů, komentářové literatury, ale ani z rozhodnutí soudů nevyplývá jednoznačný závěr o tom, zda jsou-li dány podmínky pro prolomení pravidla ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., může být toto pravidlo soudem prolomeno ex offio, aniž by to žalobce musel navrhnout. Jednoznačný závěr však platí v případě povinnosti respektovat mezinárodní zásadu *non-refoulement*, kde bylo Nejvyšším správním soudem jasně konstatováno, že tento princip je způsobilý prolomit jak časové hledisko přezkumu napadeného rozhodnutí, tak hledisko věcné.

Co se týká uvedení takových skutečností v žalobě, které žalobce neuvedl v průběhu správního řízení, lze uvést následující. Obecně je možné vycházet z pravidla, že jde-li o uvedení nových, dosud neuplatněných právních námitek, je dána jejich přípustnost v řízení před správním soudem. Výjimkou by však byla situace případu zneužití práva, a to zejména za situace, kdy by se v případě žalobce jednalo o úmyslné zdržování a prodlužování řízení a svou taktiku by postavil na naprosté pasivitě v průběhu správního řízení.

K takto relativně jednoduchému závěru však nemůžeme dospět v případě nově uplatněných námitek skutkových. V jejich souvislosti je potřeba zohlednit, v jakém řízení bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí a jakým procesním předpisem je toto řízení vedeno.²⁴³ Pro konstatování závěru je třeba rozlišit, zda ve správním řízení procesní předpisy stanoví břemeno tvrzení a břemeno důkazní a zda pro konkrétní správní řízení platí koncentrační zásada či nikoli.

Pokud procesní předpis pro dané správní řízení stanoví břemeno tvrzení a břemeno důkazní a jeho účastník tato břemena neunes, nemůže je „dohánět“ teprve v řízení soudním. I zde je prostor pro možnou výjimku, a to za situace, kdy důkazní návrhy navržené prvně až v řízení před správním soudem nemohly být objektivně navrženy ve správním řízení.

Ve správních řízeních, kde se princip koncentrace neuplatní, je možné s eventuálním úspěchem v řízení před soudem uvést i takové skutkové okolnosti, které žalobce neuvedl v průběhu správního řízení. Ani tento závěr neplatí za každé situace. Pokud správní soud zhodnotí, že správní orgán zjistil skutkový stav věci tak, že o něm nejsou důvodné

²⁴³ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 77.

pochybnosti, tedy neexistuje racionální důvod zakládající pochybnost o správnosti a úplnosti skutkových zjištění²⁴⁴, pak by již neměl takovéto důkazy připustit. Tedy i v takových správních řízeních, kde se neuplatní koncentrace řízení, se ne vždy z hlediska uplatnění skutečností dosud ve správním řízení neuplatněných bude jednat o právně relevantní postup, nicméně za určitých okolností lze připustit i novoty skutkové.

Naopak tam, kde platí koncentrace řízení, by správní soud neměl připustit takové důkazy, které nelze uplatnit v odvolání. Pokud ale bude žalobce navrhopvat takové důkazy, které nemohl bez vlastní viny uplatnit ani v prvostupňovém, ani v odvolacím řízení, pak mohou být za splnění dalších předpokladů přípustné.

²⁴⁴ KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš. In: KÜHN: *Soudní řád správní, ...*, § 77.

7. Seznam použitých zdrojů

7.1. Komentářová literatura

- BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, 3. aktualizace [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- HUSSEINI, Fasial a kol. *Listina základních práv a svobod* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, aktualizované vydání [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, 1152 s.
- JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní*. [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2013, 1. vydání [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 1104 s.
- HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 449 s.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád* [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2020, 2. aktualizace [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

7.2. Monografie

- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 512 s.
- HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, 392 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s.
- JIRSA, Jaromír a kol. *Klíč k soudní síni*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 608 s.
- KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech k úloze právních principů v judikatuře*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2002, 419 s.
- BOBEK, Michal a kol. *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2006, 234 s.

- GERLOCH, Aleš a kol. *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia s. r. o., 2003, 209 s.

7.3. Odborné články

- MATES, Pavel. Úplně plná jurisdikce? *Bulletin advokacie* [online databáze], 2018, č. 1-2 [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš. Aplikační problémy zákonných podmínek vyvlastnění. *Právní rozhledy* [online databáze], 2020, č. 15-16 [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- DOMANSKÁ, Tereza. Aktuální válečná situace na Ukrajině v judikatuře správních soudů z oblasti mezinárodní ochrany. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2022, č. 5 [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- PAWLIKOVÁ, Klára. Judikatura NSS: prolomení § 75 odst. 1 SŘS. *Soudní rozhledy* [online databáze], 2020, č. 9 [cit. 9. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. Žalobní bod jako esenciální náležitost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a jeho řádné vymezení. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2021, roč. 2021, č. 2, 11 s.
- DVOŘÁK, Jan. Některé výkladové problémy týkající se koncentrační zásady a žalobních bodů v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví. *Právní rozhledy* [online databáze], 2003, č. 12 [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- ADAMUSOVÁ, Zuzana. Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení. *Právní rozhledy* [online databáze], 2018, č. 19 [cit. 6. září 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

7.4. Právní předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění zákona č. 151/2002 Sb.
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.
- Směrnice č. 2013/32/EU, Evropského parlamentu a Rady, o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, přepracované znění.
- Směrnice č. 2011/95/EU, Evropského parlamentu a Rady, o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany, přepracované znění.
- Sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí, o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších předpisů.
- Sdělení č. 208/1993 Sb., ministerstva zahraničních věcí, o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, ve znění pozdějších předpisů.

7.5. Judikatura

- Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. listopadu 1996, *Chahal proti Spojenému království*, č. 22414/93.
- Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 20. září 2011, *A. A. proti Spojenému království*, č. 8000/08.
- Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 28. února 2008 37201/06, *Saadi proti Itálii*.
- Rozsudek SD EU ze dne 9. prosince 2018, *Kemwater ProChemie s. r. o. v. Odvolací finanční ředitelství*, C-154/20.

- Nález Ústavního soudu ze dne 7. ledna 2004, sp. zn. IV. ÚS 613/03.
- Nález Ústavního soudu ze dne 1. prosince 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09.
- Nález Ústavního soudu ze dne 6. května 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07.
- Nález Ústavního soudu ze dne 29. dubna 2010, sp. zn. III. ÚS 1341/08.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16.
- Nález Ústavního soudu ze dne 6. června 1995, sp. zn. I. ÚS 30/94.
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10.
- Nález Ústavního soudu ze dne 18. prosince 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16.
- Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. PL ÚS 33/97.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. července 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.
- Nález Ústavního soudu ze dne 1. prosince 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09.
- Nález Ústavního soudu ze dne 6. května 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07.
- Nález Ústavního soudu ze dne 26. února 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07.
- Nález ústavního soudu ze dne 17. července 2007, sp. zn. IV. ÚS 545/07.
- Nález Ústavního soudu ze dne 16. září 1998, sp. n. II. ÚS 91/98.
- Stanovisko Ústavního soudu ze dne 14. prosince 2010, sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. března 2015, sp. zn. I. ÚS. 426/15.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003 (534/2005 Sb. NSS).
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. března 2018, sp. zn. 3 Azs 66/2017.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2017, sp. zn. 5 As 104/2013.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2008, sp. zn. 2 As 34/2006.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. února 2017, sp. zn. 1 As 72/2016.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2011, sp. zn. 7 Azs 79/2009.

- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2009, sp. zn. 8 Afs 51/2007.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února. 2010, sp. zn. 2 Azs 10/2009.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003, č. 534/2005 Sb. NSS.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2011, sp. zn. 7 Azs 79/2009.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. srpna 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2007, č. 1742/2009 Sb. NSS.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2016, sp. zn. 5 As 104/2013.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2011, sp. zn. 7 Azs 79/2009.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2008, sp. zn. 2 As 34/2006.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. února 2017, sp. zn. 1 As 72/2016.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2008, sp. zn. 2 As 75/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2010, sp. zn. 5 Azs 15/2010.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2011, sp. zn. 5 Azs 3/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2007 sp. zn. 1 As 32/2006.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2005 sp. zn. 5 Afs 147/2004.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2014, sp. zn. 9 Afs 78/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2014, sp. zn. 7 As 31/2014.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2013, sp. zn. 4 As 141/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. května 2013, sp. zn. 6 Ads 11/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září. 2010, sp. zn. 1 Afs 31/2010.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2005, sp. zn. 5 Afs 147/2004.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. února 2010, sp. zn. 1 Afs 103/2009.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. 1 As 96/2008.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2008, sp. zn. 1 Ao 4/2008 (č. 3074/2008 Sb. NSS).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. září 2011, sp. zn. 1 As 83/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. července 2016, sp. zn. 4 As 63/2016 (č. 4259/2016 Sb. NSS).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2013, sp. zn. 1As 83/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. srpna 2017, sp. zn. 4 Afs 58/2017.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2022, sp. zn. 10 Afs 254/2018.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2022, sp. zn. 4 Afs 115/2021.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. února 2014, sp. zn. 1 Afs 107/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2014, sp. zn. 1 Afs 101/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2022, sp. zn. 10 Azs 537/2021.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2022, sp. zn. 6 Azs 306/2021.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2022, sp. zn. 1 Azs 36/2022.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2022, sp. zn. 5 Azs 82/2020.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2022, sp. zn. 10 Azs 524/2021.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. března 2022, sp. zn. 8 Azs 336/2021.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. března 2011, sp. zn. 7 Azs 79/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2022, sp. zn. 10 Azs 537/2021.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2022, sp. zn. 6 Azs 306/2021.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2022, sp. zn. 1 Azs 36/2022.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března, sp. zn. 9 Azs 13/2022.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2022, sp. zn. 4 Azs 324/2021.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2022, sp. zn. 8 Azs 55/2022.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. dubna 2022, sp. zn. 5 Azs 86/2021.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 2022, sp. zn. 5 Azs 212/2020.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. března 2022, sp. zn. 5 Azs 14/2022.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2011, sp. zn. 9 Afs 28/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. března 2019, sp. zn. 1 As 336/2018.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2017, sp. zn. 1 Afs 198/2016.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2013, sp. zn. 9 Afs 35/2012.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2005, sp. zn. 6 A 76/2001.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. února 2005, sp. zn. 2 Afs 94/2004.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. dubna 2008, sp. zn. 7 Afs 8/2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2018, sp. zn. 6 Azs 300/2018.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. června 2008, sp. zn. 1 Afs 21/2008.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2009, sp. zn. 8 As 33/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2003, sp. zn. 2 Azs 9/2003.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. března 2018, sp. zn. 3 Azs 66/2017.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2016, sp. zn. 6 Ads 280/2015.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2018, sp. zn. 5 Azs 149/2016.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2007, sp. zn. 4 Azs 176/2006.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. srpna 2010, sp. zn. 2 As 28/2010.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2007, sp. zn. 4 Azs 176/2006.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2007, sp. zn. 4 As 37/2005.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2017, sp. zn. 9 As 269/2016.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. prosince 2017, sp. zn. 2 As 262/2017.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2021, sp. zn. 2 As 62/2019.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2005, sp. zn. 2 Afs 98/2004.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2009, sp. zn. 2 Afs 88/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2007, sp. zn. 1 As 32/2006.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. 1 As 96/2008.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2012, sp. zn. 1 As 136/2012.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2017, sp. zn. 10 As 24/2015.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2007, sp. zn. 5 As 66/2006.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2022, sp. zn. 10 Afs 254/2018.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2007, sp. zn. 4 As 58/2006.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2015, sp. zn. 10 Azs 194/2015.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2013, sp. zn. 8 Azs 27/2012.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2019, sp. zn. 1 Azs 246/2019.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2010, sp. zn. 5 Azs 15/2010.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2011, sp. zn. 5 Azs 3/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2022, sp. zn. 1 Azs 16/2021.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2022, sp. zn. 10 Azs 537/2021.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. března 2022, sp. zn. 41 Az 9/2021.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2007, sp. zn. 2 Afs 30/2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2015, sp. zn. 1 As 221/2014.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2007, sp. zn. 2 As 30/2007.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. června 2018, sp. zn. 9 Afs 69/2017.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2022, sp. zn. 1 Afs 356/2020.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2017, sp. zn. 1 Afs 198/2016.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. září 2020, sp. zn. 6 Afs 176/2019.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2007, sp. zn. 8 Afs 55/2005.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2010, sp. zn. 7 As 11/2010.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. dubna 2009, sp. zn. 7 As 5/2008.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2006, sp. zn. 2Azs 75/2005.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. dubna 2004, sp. zn. 4 Azs 27/2004.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2016, sp. zn. 6 Ads 280/2015.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2008, sp. zn. 7 AfS 216/2006.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2009, sp. zn. 2 As 34/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2011, sp. zn. 4 Ads 47/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. prosince 2017, sp. zn. 8 As 262/2017.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. prosince 2021, sp. zn. 16 A 47/2021.
- Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. srpna 2013, sp. zn. 47 A 5/2012.
- Rozsudek Krajského soud v Praze ze dne 3. března 2022, sp. zn. 55 A 10/2021.
- Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. ledna 2022, sp. zn. 43 A 2/2022.
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. října 2021, sp. zn. 30 A 26/2021.
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 13. července 2022, sp. zn. 52 Ad 6/2022.
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 8. dubna 2015 sp. zn. 52 A 57/2014.
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, ze dne 22. června 2022, sp. zn. 52 Af 61/2020.
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. června 2019, sp. zn. 22 Af 56/2017.
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. května 2011, sp. zn. 22 Ca 117/2009.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. března 2022, sp. zn. 41 Az 9/2021.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. března 2022, sp. zn. 41 Az 12/2021.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. března 2022, sp. zn. 22 Az 24/2021.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. dubna 2008, sp. zn. 29 Ca 60/2006.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. srpna 2002, sp. zn. 29 Ca 416/2001.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. dubna 2022, sp. zn. 34 Ad 8/2020.
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. prosince 2015, sp. zn. 15 Af 92/2013.

7.6. Ostatní zdroje

- EUR-Lex. *Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Nejvyšším správním soudem (Česká republika) dne 31. března 2020 – Kemwater ProChemie s. r. o. v. Odvolací finanční ředitelství* [online]. Brusel: EUR Lex- Acces to European Union law, 2020. Dostupné z: www.eur-lex.europa.eu/eur-lex-62020CN0154-en-eur-lex.

7.7. Internetové zdroje

- MUNZAR, Tomáš. *Nárok na odpočet DPH ve světle judikátu Kemwater ProChemie* [online]. Epravo.cz, 2. března 2022 [cit. 6. Září 2022]. Dostupné z: <https://epravo.cz/top/clanky/narok-na-odpocet-dph-ve-svetle-judikatu-kemwater-prochemie-114299.html>.
- UNHRC. *Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions* [online]. Švýcarsko: Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, 2010. Dostupné z: [www.4c7b71039.pdf](http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf) (unhcr.org).

8. Shrnutí (abstrakt) práce

Rigorózní práce se zabývá rozsahem přezkumu napadeného rozhodnutí v řízení žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Práce je rozdělena na čtyři hlavní kapitoly. První hlavní kapitola představuje úvod do správního soudnictví a žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Další kapitola, pojmenována „Rozsah dokazování ve správním soudnictví“, se zabývá relevancí uvedení takových skutečností v žalobě, které žalobce neuvedl v průběhu správního řízení a problematikou nenahrazování činnosti správních orgánů. Poslední dvě kapitoly se zaměřují na klíčová ustanovení týkající se rozsahu přezkumu rozhodnutí a jejich výjimky. Dále je práce zaměřena na problematiku žalobních bodů jako jednou ze zvláštních náležitostí žaloby.

This rigorosum thesis focuses on the scope of review of defendant decision in proceedings of complaint against decision of administrative authority. The rigorosum thesis is divided into four main chapters. The first main chapter addresses the introduction to administrative justice and the complaint against decision of administrative authority. The next chapter, named „Scope of evidence in administrative justice“ focuses to points of claim which plaintiff haven't included in administrative proceedings and issue of non-substitution activity of administrative authority. The last chapters relate to key articles regarding the scope of review and their exceptions. Furthermore, the rigorosum thesis outlines the points of claim as a essential elements of the complaint against a decision of administrative authority.

9. Seznam klíčových slov (Keywords)

Správní soudnictví	<i>Administrative justice</i>
Žaloba	<i>Complaint</i>
Rozhodnutí správního orgánu	<i>Decision of administrative authority</i>
Žalobní bod	<i>Point of claim</i>
Rozsah přezkumu	<i>Scope of review</i>
Dokazování	<i>Evidence</i>
Dispozitivní zásada	<i>Disposition principle</i>