

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Petr Lavický

Pojem rozhodnutí

- Rozhodnutí - úkon, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují žalobcova práva či povinnosti
 - veřejná subjektivní práva a povinnosti
 - soukromá práva → část V. OSŘ
 - hmotná i procesní
 - dotčení právní sféry
- Materiální pojetí rozhodnutí
 - není rozhodující označení úkonu
 - IPA vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení (č. 923/2006)

Příklady materiálního pojetí rozhodnutí

- Výzva ručiteli k zaplacení daňového nedoplatku (187/2004)
- Stanovení poplatku za delší dobu studia na VŠ (907/2006)
- Závazné stanovisko
 - např. souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny k umístění stavby (1764/2009)
 - závazné stanovisko podle § 44a/3 zákona o státní památkové péči

Rozhodnutím není např.:

- Rozhodnutí o odvolání (jmenování) ředitele školy (553/2005)
- Rozhodnutí rektora vysoké školy o neudělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu spočívající v prominutí nevykonání státní závěrečné zkoušky v určené lhůtě (2974/2014)
- Zásadně též rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu (2908/2013)

Povaha a předmět rozhodnutí

- **Rozhodnutí konstitutivní**
 - zakládají, mění či ruší práva a povinnosti
- **Deklaratorní rozhodnutí**
 - závazně určují práva a povinnosti
- **Oblast veřejné správy**
 - rozhodování ve věcech služebního poměru
 - rozhodování ministra o odvolání z funkce vedoucího státního zástupce
 - nikoli rozhodnutí státního zástupce o odložení trestního oznámení

Účastníci řízení

- Žalobce a žalovaný (§ 33 odst. 1)
 - Žalobce
 - FO nebo PO podle § 65 odst. 1
 - Spolek dle § 65 odst. 2
 - Instituce či osoba, již svědčí zvláštní žalobní legitimace podle § 66
 - Žalovaný
 - správní orgán vymezený zákonem (§ 33 odst. 1, § 69)

Žalobce dle § 65 odst. 1

- FO či PO tvrdící zkrácení na svých právech
 - podmínkou není účastenství ve správním řízení
 - žalobní legitimace je založena tvrzením
 - zkrácení na subjektivním veřejném právu náležejícím žalobci
 - přímé zkrácení
 - zkrácení v důsledku porušení práv v předcházejícím řízení

Dotčení právní sféry

- Žalobce nemůže vždy tvrdit porušení svých subjektivních veřejných práv
 - např. není-li vyhověno jeho žádosti o vydání konstitutivního rozhodnutí v situaci, kdy rozhodnutí závisí na správním uvážení
- Postačí proto, aby žalobce tvrdil, že je rozhodnutím dotčena jeho právní sféra
 - viz č. 906/2006 Sb.NSS

č. 1764/2009 Sb.NSS

- Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.

Žalobní legitimace dle § 65 odst. 2

- Účastník správního řízení (vč. opomenutého úč.)
- Není legitimován dle § 65 odst. 1
 - v řízení nešlo o jeho práva, tento účastník v něm hájil pouze určité zájmy (např. ekologické spolky)
- Tvrzení o zkrácení na právech zájemníku příslušejících (procesní práva)

Zvláštní žalobní legitimace dle § 66

- Správní orgán
 - nevyskytuje se
- Nejvyšší státní zástupce
 - závažný veřejný zájem
 - neplatí požadavek vyčerpání opravných prostředků
- Veřejný ochránce práv
- Ten, o kom to stanoví zákon nebo mezinárodní smlouva
 - např. spolky, OPS a obce podle § 23/10 z. č. 100/2001 Sb.

Žalovaný

- Správní orgán
 - který rozhodl v posledním stupni
 - na který jeho působnost přešla
- Správní orgán:
 - § 4 odst. 1 písm. a) SŘS
 - mj. i profesní komory,
 - někdy též vláda, prezident republiky
 - ministerstvo, nikoli ministr
- Žalovaný je určen zákonem
 - v případě nesprávného označení v žalobě bude soud jednat s tím, kdo je skutečně žalovaným

Nepřípustnost a kompetenční výluky

- § 68 a § 70 SŘS
- Restriktivní interpretace
- Ze soudního pravomoci nelze vyloučit přezkum rozhodnutí týkajících se
 - základních práv a svobod (čl. 36 odst. 2 Listiny)
 - občanských práv a závazků nebo trestních obvinění (6 odst. 1 Úmluvy)

Nepřípustnost žaloby (§ 68)

- Nevyčerpání řádných opravných prostředků
 - vztahuje se extenzivně i na rozhodnutí v blokovém řízení
 - neplatí pro žalobu NSZ
- Rozhodnutí v soukromoprávní věci
 - viz dále
- Písm. c) (nicotnost) se neuplatní
- Napadání pouze důvodů rozhodnutí
- Návrh na přezkum rozhodnutí vyloučených z přezkumu (viz § 70)
- Dále viz § 66 odst. 5 a 6

Věci projednávané v režimu části V. (I.)

- Rozhodnutí ve věcech vkladu práva k nemovitostem (§ 249 odst. 2 OSŘ)
 - ostatní katastrální věci považuje judikatura za veřejnoprávní
- Rozhodnutí o vyvlastnění (§ 28 z. č. 184/2006 Sb.)
- Některá rozhodnutí podle z. č. 229/1991 Sb.: § 9 odst. 2, § 9 odst. 4, § 9 odst. 7 a § 6 odst. 3

Věci projednávané v režimu části V. (II.)

- Rozhodnutí ČTÚ ve věci vyúčtování ceny za služby elektronických komunikací
- Rozhodnutí ÚP o mzdových nárocích zaměstnance při platební neschopnosti zaměstnavatele podle § 9 odst. 4 z. č. 118/2000 Sb.

Kompetenční výluky I.

- Úkony, které nejsou rozhodnutími dle § 65 odst. 1
- Rozhodnutí předběžné povahy
 - předběžné opatření
 - zastavení práce na nepovolené stavbě
 - zajištění zbrojního průkazu a zbraně
 - závazná informace o sazebním zařazení zboží

Kompetenční výluky II.

- Rozhodnutí o úpravě vedení správního řízení
 - vyloučení pro podjatost
 - výzva k zaplacení správního poplatku
 - ustanovení zástupce
 - rozhodnutí o rozsahu, v němž může daňový subjekt nahlížet do spisu
 - rozhodnutí zakazující pořídít z průběhu jednání zvukový záznam

Kompetenční výluky III.

- Rozhodnutí závisující výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věci (nejsou-li překážkou výkonu hospodářské činnosti)
 - rozhodnutí lékaře o ukončení dočasné pracovní neschopnosti
 - není vyloučeno rozhodnutí o neschopnosti k vojenské činné službě
- Rozhodnutí o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti FO
- Rozhodnutí vyloučená zvláštním zákonem

Náležitosti žaloby I.

- Označení soudu
 - krajský soud (VP i MP - § 7)
- Označení účastníků a jejich zástupců
 - jméno, příjmení, doručovací adresa
 - název (firma), sídlo, IČ
- Označení osob zúčastněných na řízení
 - osoba, která byla přímo dotčena ve svých právech
 - není účastníkem řízení
 - oznámila, že bude uplatňovat práva OZŘ

Náležitosti žaloby II.

- Označení napadeného rozhodnutí
 - správní orgán, číslo jednací, den rozhodnutí
- Uvedení dne doručení nebo jiného oznámení rozhodnutí žalobci
 - absence této náležitosti by neměla být důvodem pro odmítnutí žaloby
- Označení napadených výroků
 - rozšíření jenom ve lhůtě pro podání žaloby

Náležitosti žaloby III.

- **Žalobní body**
 - skutkové a právní důvody, z nichž má žalobce rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné
 - rozšíření jenom ve lhůtě pro podání žaloby
 - neobsahuje-li žaloba žádný žalobní bod, nelze jej po uplynutí lhůty pro podání žaloby doplňovat a soud žalobu odmítne
 - není-li dostatečně konkretizován, postup dle § 37 odst. 5

Náležitosti žaloby IV.

- Důkazní návrhy
- Žalobní petit
 - zrušení rozhodnutí správního orgánu
 - vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu
 - moderace sankce
- Podpis a datum
- Odstraňování vad viz § 37 odst. 5

Lhůta pro podání žaloby

- 2 měsíce od doručení rozhodnutí
- Zvláštní lhůty
 - § 66 odst. 1 až 3 a odst. 4
 - zvláštní zákony (např. 10 nebo 30 dnů podle zákona o pobytu cizinců, 60 dnů podle z. č. 361/2003 Sb.)
- Lhůta má dle praxe procesní povahu
- Lhůta byla zachována podáním žaloby u správního orgánu
 - muselo jít o správní orgán, jehož rozhodnutí bylo napadeno
 - novela č. 303/2011 Sb. toto pravidlo zrušila
- Zmeškání lhůty nelze prominout

Odkladný účinek žaloby I.

- Žaloba nemá zásadně odkladný účinek
 - podání žaloby neodkládá právní moc a vykonatelnost rozhodnutí
 - výjimky musí stanovit zákon, např.
 - § 32/2 zákona o azylu - odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí MV ve věcech mezinárodní ochrany, krom několika výjimek
 - § 172/3 zákona o pobytu cizinců - odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí o vyhoštění cizince

Odkladný účinek žaloby II.

- Soud může žalobě odkladný účinek rozhodnutím přiznat
- Postup:
 - návrh žalobce (osoby zúčastněné na řízení - sporné)
 - odstraňování vad postupem podle § 37/5
 - vyjádření žalovaného
 - vyjádření osoby zúčastněné na řízení
- Nutno rozhodnout bez zbytečného odkladu, resp. do 30 dnů
- Usnesení musí být vždy odůvodněno
- Kasační stížnost není přípustná

Odkladný účinek III.

- Kritéria:
 - hrozba nepoměrně větší újmy pro žalobce, než jaka může přiznáním odkladného účinku vzniknout jiným osobám
 - absence rozporu s důležitým veřejným zájmem
- Následky přiznání odkladného účinku
 - pozastavení účinků napadeného rozhodnutí, zejména
 - právní moci
 - vykonatelnosti
 - až do skončení řízení před KS

Průběh řízení - zahájení

- Řízení je zahájeno podáním žaloby
- Zkoumání náležitosti žaloby
 - odstraňování vad viz § 37/5
 - nezdaří-li se vady odstranit a brání-li věcnému projednání, odmítnutí žaloby
- Zkoumání včasnosti žaloby
 - opožděnou žalobu soud odmítne podle § 46/1 b)
- Zkoumání přípustnosti žaloby
 - nepřípustnou žalobu soud odmítne podle § 46/1 d) ve spojení s § 68, popř. též § 70

Průběh řízení - SoP a procesní podmínky

- Zkoumání splnění poplatkové povinnosti
 - výzva k zaplacení (§ 9/1 z. č. 549/1991)
 - zastavení řízení dle § 47 písm. c) SŘS ve spojení s § 9/3 z. č. 549/1991)
- Zkoumání procesních podmínek
 - neodstranitelný nedostatek nebo neodstraněný nedostatek PP zásadně vede k odmítnutí žaloby dle § 46/1 a)
 - nedostatek pravomoci - odmítnutí dle § 46/2

Průběh řízení - výzvy a vyjádření I.

- Žalobci i žalovanému soud doručí
 - výzvu podle § 51
 - poučení o složení senátu a o námitce podjatosti
- Žalovanému soud
 - doručí výzvu k vyjádření k žalobě
 - uloží mu povinnost předložit vyjádření a spisy; nepředloží-li spis
 - pořádková pokuta
 - opětovná výzva, poučení a zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost (1013/2007)

Průběh řízení - výzvy a vyjádření II.

- Žalobu soud doručí také osobám zúčastněným na řízení (OZŘ)
- Soud
 - doručí vyjádření žalovaného žalobci a OZŘ
 - žalobci může uložit podání repliky

Projednáání žaloby

- Bez jednání
 - § 51
 - vady řízení dle § 76 odst. 1
 - nicotnost
 - odmítnutí žaloby
- S jednáním v ostatních případech

Přezkoumání napadeného rozhodnutí - časové hledisko

- Skutkový a právní stav ke dni vydání napadeného rozhodnutí
- Výjimky - nové skutečnosti
 - ve věcech mezinárodní ochrany (5 Azs 3/2011)
- Výjimky - nová právní úprava
 - bylo-li ustanovení zákona po vydání rozhodnutí SO zrušeno Ústavním soudem (2/2003, 690/2005, 1041/2007)
 - pozdější pro pachatele příznivější úprava ve věcech správního trestání (1684/2008)

Přezkoumání napadeného rozhodnutí - rozsah

- Zásadně v mezích žalobních bodů
- Z úřední povinnosti se přihlíží k:
 - nepřezkoumatelnosti
 - nejzávažnějším vadám, jež mohly mít vliv na zákonost
 - nicotnosti
 - prekluzi, absolutní neplatnosti

Přezkum podkladových úkonů

- Podkladový úkon podle § 75/2
 - úkon, který není rozhodnutím
 - závazný podklad přezkoumávaného rozhodnutí (subsumovaný správní akt)
- Soud podkladový úkon přezkoumá
 - k námitce
 - není-li jím sám vázán
 - nelze-li takový úkon napadnout samostatnou žalobou
- Je-li subsumovaný akt nezákonný, soud nezruší jej, ale finální akt (1324/2007)

Příklady podkladových úkonů

- Závazná stanoviska podle § 149 SŘ (2434/2011)
 - např. závazné stanovisko dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny
- Naproti tomu závazná stanoviska, která mají formu rozhodnutí, jsou samostatně napadnutelná žalobou a pod § 75/2 nespadají
 - např. závazné stanovisko vydané orgánem státní památkové péče týkající se rekonstrukce nemovité kulturní památky podle § 44a/3 zákona o státní památkové péči

Meritorní rozhodnutí o žalobě

- Zamítnutí žaloby, není-li důvodná
 - není důvodný žádný žalobní bod
 - není dán důvod pro zrušení nebo vyslovení nicotnosti, k nimž soud hledí ex offio
- Zrušení napadeného rozhodnutí
 - pro nezákonnost, včetně překročení nebo zneužití správního uvážení
 - pro vady řízení
- Prohlášení napadeného rozhodnutí za nicotné
- Moderace výše trestu nebo upuštění od něj