

# **Správní soudnictví (poznámky k soudnímu řádu správnímu)**

**Petr Lavický**

# Obsah

Kapitola I. Organizace správního soudnictví .....	5
1. <u>Vymezení pravomoci</u> .....	5
2. <u>Soudy projednávající a rozhodující věci správního soudnictví</u> .....	6
3. <u>Obsazení krajských soudů</u> .....	7
4. <u>Úloha Nejvyššího správního soudu</u> .....	8
5. <u>Vnitřní organizace Nejvyššího správního soudu</u> .....	10
6. <u>Náplň činnosti pléna a kolegií</u> .....	12
7. <u>Organizace volebního soudnictví</u> .....	12
Kapitola II. Soukromé a veřejné právo v soudní praxi .....	14
1. <u>Teoretické koncepce rozlišování soukromého a veřejného práva</u> .....	14
2. <u>Význam rozlišování pro soudní praxi</u> .....	16
3. <u>Prameny platné právní úpravy</u> .....	19
4. <u>Ústavněprávní aspekty</u> .....	20
5. <u>Judikatura</u> .....	21
§ 1 <u>Katastr nemovitostí</u> .....	21
§ 2 <u>Vyvlastnění a zřízení věcného břemene správním aktem</u> .....	23
§ 3 <u>Průmyslová práva</u> .....	24
§ 4 <u>Zákon o půdě</u> .....	26
§ 5 <u>Pozemkové úpravy</u> .....	27
§ 6 <u>Energetika</u> .....	28
§ 7 <u>Telekomunikace</u> .....	28
§ 8 <u>Nucená správa</u> .....	29
§ 9 <u>Mzdové nároky</u> .....	29
§ 10 <u>Obnova řízení</u> .....	29
§ 11 <u>Vojáci</u> .....	29
§ 12 <u>Služební poměr příslušníků policie</u> .....	29
§ 13 <u>Advokacie</u> .....	30
§ 14 <u>Celní právo</u> .....	30
6. <u>Postup správního soudu v případě, že je k němu podána žaloba proti rozhodnutí v soukromoprávní věci</u> .....	30
7. <u>Postup civilního soudu v případě, že je k němu podána žaloba proti rozhodnutí ve veřejnoprávní věci</u> .....	31
8. <u>Řešení sporů o pravomoc</u> .....	31
9. <u>Základní charakteristika řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem</u> ..	33
10. <u>Poznámky závěrem</u> .....	35
Kapitola III. Obecná část soudního řádu správního .....	37
1. <u>Obecná východiska</u> .....	37
2. <u>Věcná příslušnost</u> .....	39
3. <u>Funkční příslušnost</u> .....	40
4. <u>Místní příslušnost</u> .....	40
5. <u>Vyloučení soudců (§ 8 SŘS)</u> .....	41
6. <u>Delegace (§ 9 SŘS)</u> .....	42
7. <u>Dožádání (§ 10 SŘS)</u> .....	42
8. <u>Účastníci řízení (§ 33 SŘS), jejich práva a povinnosti (§ 36 SŘS)</u> .....	43
9. <u>Procesní nástupnictví</u> .....	45
10. <u>Osoba zúčastněná na řízení</u> .....	46
11. <u>Zastoupení</u> .....	47
12. <u>Odstraňování vad podání (§ 37 odst. 5 SŘS)</u> .....	49

13.	<a href="#">Předběžné opatření</a>	49
14.	<a href="#">Spojení a vyloučení věcí</a>	50
15.	<a href="#">Běh některých lhůt (§ 41 SŘS)</a>	50
16.	<a href="#">Doručování</a>	50
17.	<a href="#">Jednání a rozhodování bez jednání</a>	50
18.	<a href="#">Odročení jednání (§ 50 SŘS)</a>	51
19.	<a href="#">Dokazování</a>	51
20.	<a href="#">Rozhodnutí</a>	53
21.	<a href="#">Odmítnutí návrhu (§ 46 SŘS)</a>	53
22.	<a href="#">Zastavení řízení (§ 47 SŘS)</a>	56
23.	<a href="#">Uspokojení navrhovatele (§ 62 SŘS)</a>	57
<a href="#">Kapitola IV. Zvláštní část soudního řádu správního</a>		58
1.	<a href="#">Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu</a>	58
§ 1	<a href="#">Rozhodnutí správního orgánu</a>	58
§ 2	<a href="#">Účastníci řízení</a>	59
§ 3	<a href="#">Nepřípustnost žaloby</a>	63
§ 4	<a href="#">Kompetenční vyluky</a>	64
§ 5	<a href="#">Náležitosti žaloby</a>	67
§ 6	<a href="#">Lhůta pro podání žaloby</a>	70
§ 7	<a href="#">Odkladný účinek žaloby</a>	70
§ 8	<a href="#">Průběh řízení</a>	71
§ 9	<a href="#">Rozhodnutí o žalobě</a>	74
2.	<a href="#">Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu</a>	78
§ 1	<a href="#">Nečinnost správního orgánu</a>	78
§ 2	<a href="#">Účastníci řízení</a>	79
§ 3	<a href="#">Nepřípustnost žaloby</a>	79
§ 4	<a href="#">Náležitosti žaloby</a>	80
§ 5	<a href="#">Lhůta pro podání žaloby</a>	80
§ 6	<a href="#">Rozhodnutí o žalobě</a>	80
3.	<a href="#">Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu</a>	81
§ 1	<a href="#">Nezákonný zásah, pokyn, nebo donucení</a>	81
§ 2	<a href="#">Účastníci řízení</a>	81
§ 3	<a href="#">Nepřípustnost žaloby</a>	82
§ 4	<a href="#">Náležitosti žaloby</a>	83
§ 5	<a href="#">Lhůta pro podání žaloby</a>	83
§ 6	<a href="#">Rozhodnutí o žalobě</a>	83
4.	<a href="#">Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda</a>	83
§ 1	<a href="#">Ochrana ve věcech seznamu voličů</a>	83
§ 2	<a href="#">Ochrana ve věcech registrace</a>	84
§ 3	<a href="#">Neplatnost voleb a hlasování</a>	84
§ 4	<a href="#">Ochrana ve věcech zániku mandátu</a>	85
§ 5	<a href="#">Ochrana ve věcech místního referenda</a>	85
§ 6	<a href="#">Zvláštní ustanovení o řízení</a>	85
5.	<a href="#">Zvláštní řízení ve věcech politických stran a politických hnutí</a>	86
§ 1	<a href="#">Řízení o určení, že návrh na registraci stanov nemá nedostatky</a>	86
§ 2	<a href="#">Řízení o rozpuštění politické strany nebo hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti</a>	86
6.	<a href="#">Řízení o kompetenčních žalobách</a>	87
§ 1	<a href="#">Druhy kompetenčních sporů, jichž se účastní veřejná správa</a>	87

§ 2	<i>Pojem kompetenčního sporu</i>	87
§ 3	<i>Účastníci řízení</i>	87
§ 4	<i>Nepřípustnost žaloby</i>	89
§ 5	<i>Rozhodnutí o žalobě</i>	89
7.	<i>Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části</i>	89
§ 1	<i>Opatření obecné povahy</i>	90
§ 2	<i>Účastníci řízení</i>	90
§ 3	<i>Rozhodnutí soudu</i>	91
<i>Kapitola V. Kasační stížnost</i>		93
1.	<i>Pojem</i>	93
2.	<i>Přípustnost kasační stížnosti</i>	93
§ 1	<i>Objektivní podmínky přípustnosti kasační stížnosti</i>	93
§ 2	<i>Subjektivní podmínky přípustnosti kasační stížnosti</i>	100
3.	<i>Náležitosti kasační stížnosti</i>	100
4.	<i>Účinky kasační stížnosti</i>	100
5.	<i>Řízení a rozhodnutí o kasační stížnosti</i>	101
§ 1	<i>Účastníci řízení</i>	101
§ 2	<i>Povinné zastoupení advokátem</i>	101
§ 3	<i>Postup krajského soudu po podání kasační stížnosti</i>	102
§ 4	<i>Řízení před Nejvyšším správním soudem</i>	102
§ 5	<i>Rozhodnutí o kasační stížnosti</i>	104

# Kapitola I. Organizace správního soudnictví

## 1. Vymezení pravomoci

- čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“*
- soudy ve správním soudnictví rozhodují
  - o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správními orgány,
  - o ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
  - o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
  - o kompetenčních žalobách,
  - ve věcech volebních a ve věcech místního referenda,
  - ve věcech politických stran a politických hnutí,
  - o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem,
  - ve věcech porušení povinnosti veřejných funkcionářů podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů,
  - uvažovalo se též o tom, že by Nejvyšší správní soud rozhodoval o zrušení podzákonných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení pro rozpor se zákonem [srov. čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy]; tato pravomoc se objevila v původním návrhu SŘS a posléze i v návrhu zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ovšem v legislativním procesu neobstála; uvažuje se též o pravomoci Nejvyššího správního soudu rušit stavovské předpisy profesních komor
- soudní pravomoc správní je (zásadně) omezena na poskytování ochrany subjektivním veřejným právům (§ 2);
  - např. již prvorepublikový NSS konstatoval: *„Nejvyšší správní soud jest povolán chrániti toliko subjektivní práva veřejná.“* (Boh. A. č. 8566/30)
  - správní soud se ovšem musí zabývat otázkou, zda správní orgán, který o soukromoprávním nároku rozhodl, o něm byl skutečně oprávněn rozhodovat: *„V případech, kdy strana podá u nejvyššího správního soudu stížnost do rozhodnutí správního úřadu, vydaného o nárocích soukromoprávních, může nejvyšší správní soud řešit jen otázku, byl-li správní úřad příslušný vydat rozhodnutí o soukromoprávním nároku.“* (Boh. A. č. 9648/32)
- tam, kde v soukromoprávní věci rozhodl správní orgán, je dána civilní pravomoc soudní [srov. § 7 odst. 2 a §§ 244 a násl. OSŘ „Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“; § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) SŘS]; k postupu civilních soudů při nedostatku pravomoci (zákon hovoří o věcné příslušnosti) srov. § 104b a § 104c OSŘ ve spojení s § 72 odst. 3 SŘS; k postupu správních soudů srov. § 46 odst. 2 až 4 a § 68 písm. b) ve spojení s § 82 odst. 3 OSŘ
- podle názoru Ústavního soudu je věcí obecných soudů, aby samy nalézaly hranice soukromého a veřejného práva a určovaly podle tohoto kritéria civilní či správní soudní pravomoci: *„Ústavní soud by překračoval svoji kompetenci, pokud by si osvojoval rozhodovat o rozdělení agendy správního soudnictví podle veřejnoprávní a soukromoprávní povahy vztahů, které jsou předmětem sporů. Je věcí obecné justice*

*nalézat hranici mezi množinou veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů. Rozhraničení veřejného a soukromého práva je záležitost práva jednoduchého, nikoli základních lidských práv, ať už hmotných (právo na majetek podle čl. 11, právo k výsledkům tvůrčí duševní činnosti podle čl. 34 či další práva), nebo procesních (právo na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 a dalších Listiny základních práv a svobod). Ta mohou být stejně dobře ochráněna nebo opomíjena jednou i druhou větví současného českého správního soudnictví, přičemž justiční charakter rozhodujících orgánů pochyby nevyvolává.“ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. IV. ÚS 349/03 (Sb. ÚS sv. 32 č. 8, s. 501)*

- aby byla dána pravomoc civilních soudů, musí jít o rozhodnutí v soukromoprávní věci „vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu“; správní soudy tedy vždy zkoumají, zda správní orgán měl pravomoc rozhodnout v konkrétní soukromoprávní věci; pokud ji měl, žalobu podle § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) SŘS odmítnou, pokud nikoliv, napadené rozhodnutí prohlásí za nicotné (nedostatek pravomoci působí nicotnost napadeného rozhodnutí); srov. výše citovaný nálezn nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 1932, č. 1455 (Boh. A. č. 9648/32)
- § 2 s. ř. s. svěřuje správním soudům i rozhodování „v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon“, tj. nejenom o veřejných subjektivních právech a povinnostech fyzických a právnických osob; judikatura např. dovodila, že „ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, sp. zn. 5 As 31/2003 (č. 487/2005 Sb. NSS)

## 2. Soudy projednávající a rozhodující věci správního soudnictví

- podle čl. 91 odst. 1 Ústavy soustavu soudů tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy; ve správním soudnictví však nerozhodují okresní a vrchní soudy, ba ani Nejvyšší soud, ale pouze
  - **krajské soudy** (a Městský soud v Praze, jenž je s ohledem na svou místní příslušnost z těchto soudů nejvýznamnějším)
  - **Nejvyšší správní soud**
- soustava soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví má **dva články**; nelze však hovořit o tom, že by měla dvě instance, neboť kasační stížnost není řádným, nýbrž mimořádným opravným prostředkem, směřujícím proti již pravomocnému rozhodnutí krajského soudu; z tohoto pohledu je zjevně nesprávný právní názor Ústavního soudu: „Jestliže totiž stěžovatelka podala proti napadenému rozhodnutí dne 29. října 2002 žalobu, kterou se u Městského soudu v Praze domáhala vydání rozhodnutí, kterým by bylo předmětné cenové rozhodnutí zrušeno a obecný soud (28 Ca 747/2002 ze dne 10. června 2003) návrh odmítl jako nepřipustný [§ 130 odst. 1 s.ř.s., § 68 písm. b) s.ř.s., s přiměřeným použitím § 46 odst. 2 s.ř.s.] a dále podala kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu ČR (6 AS 42/2003), jde v současné době o věc dosud pravomocně neskončenou, jak Ústavní soud sám zjistil (č.l. 19).“ Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2003, sp. zn. II. ÚS 683/02
- ve věcech práva životního prostředí se uvažuje o zřízení nezávislých tribunálů; tyto tribunály vyhovují požadavkům čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod; srov.: „Soudem ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy se nemusí nutně rozumět jurisdikční orgán klasického typu, integrovaný do struktury obecných soudů daného státu.“ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Campbell z roku 1984, A-80; v zahraničí jsou pozitivní zkušenosti s rozhodováním těchto tribunálů zejména

v azylových věcech, v nichž členství zástupce Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, dokonale obeznámeného se situací v určité zemi, umožňuje kvalitní přezkum a je zárukou, že azyl nebude nikomu bezdůvodně odepřen; v porovnání s tím je situace v České republice, kde soudy vycházejí v podstatě pouze z několik let starých zpráv Ministerstva zahraničních věcí USA, přičemž neexistuje jakákoliv specializace na jednotlivé země, nepoměrně horší

- v žádném případě nelze správní soudnictví chápat jako pokračování správního řízení, tj. jako nějakou další správní instanci, nýbrž jde o poskytování originární ochrany veřejným subjektivním právům nezávislým a nestranným orgánem, před nímž mají sporné strany rovné postavení; důvodem pro důsledné odlišení je zejména:
  - odlišná kvalita uplatňované státní moci (správní orgány jsou nositeli výkonné moci, soudy moci soudní)
  - jediné právní úprava organizace soudů a řízení před nimi garantuje spravedlivý proces
  - odlišný základní strukturní princip (ve správním řízení má fyzická či právnická osoba mocensky podřízené postavení ve vztahu ke správnímu orgánu, v řízení před správními soudy je jejich postavení rovné a zároveň kontradiktorní)
  - spor, o němž má rozhodovat soud, nevzniká před rozhodováním správního orgánu, ale teprve poté, co správní orgán o věci již pravomocně rozhodl)
- soudem správního soudnictví není ani Ústavní soud, ač se tak mnohdy dnes fakticky chová, a ač v minulosti byl nucen suplovat neexistující Nejvyšší správní soud; srov.: *„Nad rámeček rationis decidendi, jako obiter dictum, v souvislosti s rozhodováním předmětné věci Ústavní soud opakovaně poukazuje na tu skutečnost, že za neexistence Ústavou předpokládaného Nejvyššího správního soudu je nucen ve věcech, které jsou projednávány v tzv. správním soudnictví, provádět v nezbytných případech korekci právních názorů, která by však jinak příslušela tomuto soudu. Současný „systém“ správního soudnictví nezná jiný prostředek korekce soudního rozhodnutí, nežli je ústavní stížnost, což je nepochybně stav nežádoucí a neodpovídající principům výkonu spravedlnosti v právním státě (viz zejména nálezy ve věcech sp. zn. IV. ÚS 136/97, III. ÚS 142/98, III. ÚS 206/98)“* Nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 1998, sp. zn. III. ÚS 187/98; dále srov.: *„Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že není vrcholným orgánem soustavy obecných soudů (čl. 81, čl. 90 a násl. Ústavy ČR) a nemůže na sebe atrahovat právo přezkumného dohledu nad jejich činností. Vzhledem ke skutečnosti, že v ČR dosud nebyl zřízen Nejvyšší správní soud (Ústavou předpokládaný v čl. 91), Ústavnímu soudu nezbyvá než provádět ve věcech, které jsou projednávány v tzv. správním soudnictví, tj. též daňové záležitosti, nápravu právních názorů, která by jinak příslušela tomuto soudu. Proto je třeba, aby Ústavní soud byl při posuzování takových kauz důraznější, i když se i nadále nepovažuje za další (odvolací) instanci. Nynější regulace správního soudnictví totiž, bohužel, nepřipouští jiný prostředek korekce soudního rozhodnutí, nežli je ústavní stížnost.“* Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 402/99

### 3. Obsazení krajských soudů

- **specializované senáty** (§ 3, § 31 odst. 1 SŘS)
  - jsou určeny rozvrhem práce;
  - napadají jim pouze věci správního soudnictví; ostatní agendu (tj. jiné věci než věci správního soudnictví) neprojednávají a nerozhodují

- jde o typické obsazení krajského soudu; samosoudcovské rozhodování je výjimkou z pravidla, kterou by musel stanovit SŘS nebo zvláštní zákon
- **specializovaní samosoudci** (§ 3, § 31 odst. 2)
  - rozhodují ve věcech, které taxativně vypočítává SŘS a zvláštní zákony, tj. zejména ve věcech
    - důchodového pojištění, úrazového pojištění a důchodového zabezpečení,
    - nemocenského pojištění (dříve též ve věcech nemocenské péče v ozbrojených silách),
    - uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory a při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti,
    - sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory,
    - přestupků
    - mezinárodní ochrany (dříve azylu); před novelou provedenou zákonem č. 350/2005 Sb. rozhodoval samosoudce jenom tam, kde Ministerstvo vnitra zamítlo žádost o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou, zatímco v ostatních věcech rozhodoval senát; od účinnosti novely již rozhodují o všech žalobách ve věcech azylu jenom samosoudci; problémy nové úpravy:
      - disproporční obsazení krajského soudu a Nejvyššího správního soudu, jenž bude všechny kasační stížnosti ve věcech azylu (na rozdíl od ostatních – zpravidla výrazně složitějších – věcí) projednávat a rozhodovat v pětičlenných senátech
      - chybí přechodné ustanovení k věcem, o nichž nerozhodl senát do dne účinnosti novely; podle jednoho názoru by tyto věci měl dokončit senát, neboť obsazení soudu úzce souvisí s otázkou zákonného soudce, a tedy i s ústavními principy, v souladu s nimiž je nutno jednoduché právo interpretovat; podle druhého názoru – který se nakonec v praxi prosadil – se uplatní obvyklé procesní pravidlo, že při neexistenci výslovné zákonné úpravy se od okamžiku účinnosti nového procesního ustanovení postupuje podle něj, tj. od okamžiku účinnosti novely č. 350/2005 Sb. o všech azylových věcech, včetně těch neskončených, bude rozhodovat samosoudce
- u krajských soudů zpravidla existuje specializace jednotlivých soudců či senátů, např.: určitý počet samosoudců rozhoduje pouze věci sociálního zabezpečení (podle dominantní agendy nazývaní jako „důchodáři“), jiný okruh azylové věci, a další okruh soudců věci obecné správy

#### 4. Úloha Nejvyššího správního soudu

- čl. 92 Ústavy: „*Nejvyšší soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud.*“ ; z toho plyne, že Nejvyšší správní soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví (viz i § 12 odst. 1 SŘS)
- čl. 87 odst. 3 Ústavy konstatuje, že zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud



- o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem; tato pravomoc zůstává nevyužita
- spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřisluší-li podle zákona jinému orgánu; k tomu srov. § 97 odst. 1 SŘS, podle něhož Nejvyšší správní soud rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou a) správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo b) orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, anebo c) ústřední správní úřady navzájem; konfliktní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. rozhoduje kompetenční spory mezi soudy a orgány veřejné správy (o takový spor šlo i v mediálně známé kauze katarského prince; konfliktnímu senátu však žádná ze sporných stran návrh nepodala), jakož i mezi civilními a správními soudy; Ústavnímu soudu zůstávají zbývající kompetenční spory
- úkolem Nejvyššího správního soudu je zajišťovat
  - jednotu a
  - zákonnost rozhodování, a to jak
  - krajských soudů, tak i
  - správních orgánů
- k jednotě rozhodování lze obdobně použít judikaturu Ústavního soudu k postavení Nejvyššího soudu: „*Zatímco primárním úkolem Nejvyššího soudu ČR je sjednocování judikatury, tj. sjednocování interpretace a aplikace jednoduchého práva, a to především i v kontextu s posuzováním otázek zásadního právního významu, úkolem Ústavního soudu je posuzovat tvrzené porušení ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovateli. Při tomto právním a ústavněprávním vymezení funkcí těchto orgánů veřejné moci Ústavní soud plně respektuje jím samotným opakovaně vyslovené stanovisko, že úvahu obecného soudu, zda se jedná o rozhodnutí zásadního právního významu, není oprávněn přezkoumávat, z čehož se současně podává, že předmětem ústavní stížnosti za těchto okolností může být toliko denegatio iustitiae (srov. obdobně nálezy Ústavního soudu ve věci sp. zn. III. ÚS 40/93, uveřejněný pod č. 6 in: Ústavní soud České republiky: Sběrka nálezů a usnesení - svazek 1, str. 47 a násl.; usnesení Ústavního soudu ve věci sp. zn. III. ÚS 116/94, tamtéž, sv. 3, č. 7, str. 333 a násl.).“ Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2003, sp. zn. III. ÚS 280/03 (Sb. ÚS sv. 31 č. 31, s. 383); dále: „*Nejvyšší soud má za povinnost mimo jiné svojí judikaturou judikaturu soudů nižších sjednocovat, což je důležité pro zachování předvídatelnosti rozhodování soudů jakožto jednoho z komponentů spravedlivého procesu a tím i základů demokratického právního státu. V této své činnosti Nejvyšší soud není a nemůže být rigidně omezen tak, že by se jeho právní názory nemohly vyvíjet, ba i měnit. Takový vývoj právních názorů neměl by však vést k tomu, aby jím byl popřen ten důvod, pro který je úloha sjednotitele judikatury Nejvyššímu soudu svěřena, tedy právě naplnění principu předvídatelnosti výsledku procesu.*“ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. IV. ÚS 290/03 (Sb. ÚS sv. 32 č. 34, s. 321)*
- v důsledku vzniku Nejvyššího správního soudu se mění – alespoň v rovině rétoriky – i přístup Ústavního soudu ke správnímu soudnictví: „*1) Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře opakovaně připustil, že za neexistence Ústavou předpokládaného Nejvyššího správního soudu je sám nucen ve věcech, které jsou projednávány ve správním soudnictví, provádět v nezbytných případech korekci právních názorů, která by jinak příslušela tomuto soudu (sp. zn. IV. ÚS 35/96, III. ÚS 142/98, IV. ÚS 49/02 a další). Nezbytnost výjimečného suplování této jeho výlučné kompetence však faktickým započítáním činnosti Nejvyššího správního soudu pominula. V této souvislosti je třeba*

*zdůraznit základní rozhraničení pravomocí těchto soudů. Ústavní soud není primárně povolán k výkladu právních předpisů v oblasti veřejné správy, nýbrž ex constitutione k ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Pokud se týče výkladu jednoduchého práva, naproti tomu právě Nejvyšší správní soud je tím orgánem, jemuž přísluší sjednocovat judikaturu správních soudů, k čemuž slouží i mechanismus předvídaný v § 12 s. ř. s. (resp. § 17 a násl. s. ř. s.). Při výkonu této pravomoci je přirozeně i tento orgán veřejné moci povinen interpretovat jednotlivá ustanovení jednoduchého práva v první řadě vždy z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod (srov. sp. zn. III. ÚS 139/98, III. ÚS 257/98, I. ÚS 315/99, II. ÚS 369/01 a další). Vyjádřeno jinými slovy, není tak nikterak vyvázán z imperativu plynoucího z čl. 4 Ústavy ČR, když ochrana ústavnosti v demokratickém právním státě není a nemůže být pouze úkolem Ústavního soudu, nýbrž musí být úkolem celé justice. V možnostech ústavního soudnictví je v této souvislosti klást akcenty na nejdůležitější otázky, případně korigovat nejextrémnější excesy. Za takto naznačené v průběhu času nově nastalé situace Ústavní soud připomíná, že v kontextu své dosavadní judikatury se cítí být oprávněn tento výklad, s odkazem na zásadu zdrženlivosti a princip sebeomezení, posuzovat pouze tehdy, jestliže by aplikace jednoduchého práva v daném konkrétním případě učiněná Nejvyšším správním soudem byla důsledkem interpretace, která by extrémně vybočila z kautel zaručených v hlavě páté Listiny, a tudíž by jí bylo lze kvalifikovat jako aplikaci práva mající za následek porušení základních práv a svobod (srov. sp. zn. III. ÚS 224/98, III. ÚS 747/2000, III. ÚS 74/02, III. ÚS 173/02, IV. ÚS 239/03 a další).“ Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04*

- Nejvyšší správní soud zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování
  - tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech
  - vydáváním Sbírkou rozhodnutí (na rozdíl od soukromých sbírek či časopisů podléhá každý uveřejněný judikát hlasování celého pléna Nejvyššího správního soudu; proto lze Sbírkou považovat za publikaci vyjadřující skutečně názory Nejvyššího správního soudu, jichž se bude zásadně držet i v budoucnu)
  - pomocí stanovisek
  - pomocí zásadních usnesení
- vnitřní jednotu rozhodování Nejvyššího správního soudu je zajišťována
  - povinností předložit věc rozšířenému senátu, pokud se chce rozhodující senát odchýlit od právního názoru již zaujatého Nejvyšším správním soudem (pokud by tak neučinil a sám se odchýlil, zatěžuje tím řízení vadou nesprávného obsazení soudu, pro něž by Ústavní soud bezpochyby mohl jeho rozhodnutí zrušit)
  - vnitřní databází judikatury, v níž se evidují právní názory, k nimž již Nejvyšší správní soud dospěl; každý soudce je povinen v databázi prověřovat prejudikaturu
  - specializací na kolegia; jde ovšem o specializaci velmi hrubou (např. kterýkoliv soudce Finančně-správního kolegia rozhoduje tak sobě vzdálené oblasti, jako jsou daně, cenné papíry, hospodářská soutěž či ochranné známky); v budoucnu lze očekávat další specializaci podle jednotlivých senátů

## **5. Vnitřní organizace Nejvyššího správního soudu**

- na základě usnesení pléna ze dne 29. 4. 2004 byla u Nejvyššího správního soudu zřízena dvě kolegia

- Finančně-správní kolegium
- Sociálně-správní kolegium
- **Finančně-správní kolegium**, resp. senáty v něm zařazené se zabývají výlučně věcmi
  - daní
  - poplatků
  - cel
  - účetnictví
  - ochrany zahraničních investic
  - cen
  - cenných papírů
  - kolektivního investování
  - penzijních fondů a penzijního připojištění
  - pojišťovnictví
  - ochrany hospodářské soutěže a veřejných zakázek
  - puncovníctví
  - loterií a jiných podobných her
- **Sociálně-správní kolegium**, resp. senáty v něm zařazené se zabývají výlučně věcmi
  - důchodového pojištění
  - odškodnění jednorázovými peněžními částkami
  - nemocenského pojištění
  - pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti
  - zdravotního pojištění
  - zdravotnictví a hygieny
  - sociální pomoci
  - státní sociální podpory
  - sociálně-právní ochrany dětí
  - zaměstnanosti
  - bezpečnosti práce
  - zájmové a profesní samosprávy
- ostatní agenda se přiděluje mezi obě kolegia
- každé kolegium se dále dělí na jednotlivá **soudní oddělení**, tvořená vždy **senátem**, **soudní kanceláří** (tj. vedoucí kanceláře a zapisovatelky) a **asistenty soudců**; Finančně-správní kolegium má v současné době 4 soudní oddělení (č. 1, 2, 5, 8); Sociálně-správní kolegium obsahuje tři senáty (č. 3, 4, 6); číslo senátu, který určitou věc projednal a rozhodl, je ve spisové značně či v čísle jednacím uvedeno vždy na prvním místě
- rozhodovací činnost vykonává Nejvyšší správní soud v **senátech** nebo v **rozšířených senátech**; jedná se o tyto senáty:
  - **tříčlenný senát**; rozhoduje o
    - kasačních stížnostech (vyjma azylových věcí)
    - návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části
    - místní příslušnosti, delegaci a podjatosti
    - žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, pokud ještě dokončuje věci převzaté od vrchních soudů a Nejvyššího soudu (§ 130 a § 132 SŘS); tato agenda do budoucna zcela odemře
  - **pětičlenný senát**
    - rozhoduje pouze o kasačních stížnostech ve věcech azylu
  - **sedmičlenný senát**; rozhoduje
    - v řízení ve věcech volebních

- o neplatnosti volby kandidáta ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (§ 87 odst. 1 a § 88 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů),
- o neplatnosti hlasování, neplatnosti voleb a o neplatnosti volby kandidáta ve volbách do Senátu (§ 87 odst. 2 a § 88 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb.),
- o přezkumu rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny, rozhodnutí o škrtnutí kandidáta na kandidátní listině a rozhodnutí o registraci kandidátní listiny ve volbách do Evropského parlamentu (§ 56 a § 58 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů),
- o neplatnosti volby kandidáta ve volbách do Evropského parlamentu (§ 57 a § 58 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb.),
- ve věcech politických stran a politických hnutí o rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti podle § 14 a § 15 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích
  - v řízení o kompetenčních žalobách
- **sedmičlenný rozšířený senát**; rozhoduje tehdy
  - postoupí-li mu věc tříčlenný senát v případě, že při svém rozhodování dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí soudu
  - předloží-li mu věc tříčlenný senát k přijetí zásadního usnesení
- **devítičlenný rozšířený senát**; rozhoduje tehdy
  - postoupí-li mu věc pětičlenný nebo sedmičlenný senát v případě, že při svém rozhodování dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí soudu
  - předloží-li mu věc sedmičlenný senát k přijetí zásadního usnesení

## 6. Náplň činnosti pléna a kolegií

- **Plénum** Nejvyššího správního soudu zejména
  - zaujímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu (dosud plénum zaujalo jedno stanovisko – pod č. 215/2004 Sb. NSS; Ústavní soud je posléze v nálezu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. III. ÚS 648/04, shledal protiústavním a dal zapravdu separátnímu votu ke stanovisku Nejvyššího správního soudu)
  - rozhoduje o tom, která rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských soudů budou uveřejněna ve Sbírce rozhodnutí (jde o nejčastěji vykonávanou pravomoc; tzv. sbírkové plénum zasedá každý měsíc),
  - projednává jednací řád a jeho změny,
  - na návrh předsedy soudu rozhoduje o počtu kolegií, jejich zřízení, slučování a obsahu jejich činnosti;

- **Kolegia** Nejvyššího správního soudu jsou dosud méně výrazná než plenum; v budoucnu by měla především
  - sledovat a vyhodnocovat pravomocná rozhodnutí krajských soudů,
  - zaujímat stanoviska k rozhodovací činnosti krajských soudů ve věcech určitého druhu (dosud zaujalo stanovisko pouze Sociálně-správní kolegium; publikováno bylo pod č. 498/2005 Sb. NSS)

## 7. Organizace volebního soudnictví

- volební soudnictví nepatří mezi typické agendy správního soudnictví; jde o specifické soudnictví ve veřejnoprávních věcech, které je správním soudům svěřeno z důvodu vhodnosti, resp. veřejnoprávní povahy práv, jimž se poskytuje soudní ochrana
- agenda je rozložena mezi krajské soudy a Nejvyšší správní soud zjednodušeně řečeno tak, že Nejvyšší správní soud rozhoduje ve věcech voleb do Parlamentu České republiky a do Evropského parlamentu, zatímco krajské soudy rozhodují o obecních nebo krajských volbách; proti rozhodnutí krajského soudu ve volebních věcech není přípustná kasační stížnost
- problematická je současná organizace volebního soudnictví ve věcech neplatnosti voleb a hlasování do Parlamentu České republiky podle § 90 SŘS:
  - o návrhu na vyslovení neplatnosti voleb nebo hlasování rozhoduje Nejvyšší správní soud
  - jeho rozhodnutí lze napadnout opravným prostředkem podle § 85 odst. 1 zákona o Ústavním soudu; resp. zákon o Ústavním soudu vůbec nepočítá s rozhodováním Nejvyššího správního soudu a stanoví, že opravný prostředek směřuje proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora, které provádí Mandátový a imunitní výbor příslušné komory Parlamentu
  - Ústavní soud toto řízení charakterizoval takto: „*V řízení podle oddílu třetího hlavy druhé zákona o Ústavním soudu Ústavní soud rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora a protože koná jako - sui generis - odvolací instance, musí konkrétní případ posuzovat nejen z hlediska ochrany ústavně zaručených základních práv nebo svobod, ale především z hlediska věrohodnosti demokratického procesu voleb. ... Nejvyšší soud ČR je oprávněn rozhodnout výrokem o tom, zda příslušný senátor byl platně zvolen či nikoliv. Nelze tedy tvrdit, že Nejvyšší soud ČR pouze posuzuje, zda podaná stížnost je či není důvodná (oprávněná), a že mu rozhodování o platnosti volby nepřisluší. ...Orgán Senátu zkoumá platnost volby z hledisek jiných, zejména se zřetelem na čl. 19 odst. 2 Ústavy a na § 57 volebního zákona (zákon č. 247/1995 Sb.). ...I když je řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora řízením specifickým - jehož prvotním úkolem je ochrana funkce voleb v demokratické společnosti z hlediska tzv. objektivního ústavního práva – je třeba i v rámci něho reflektovat ochranu základních práv a svobod fyzických a právnických osob.“ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98, jímž byla ověřena volba senátorky JUDr. Dagmar Lastovecké, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 70/1999 Sb. (Sb. ÚS sv. 13 č. 27, s. 203)*
  - v řízení o opravném prostředku tedy Ústavní soud nevystupuje jako orgán ochrany ústavnosti – jako je tomu v rámci řízení o ústavní stížnosti –, ale jako kvaziodvolací orgán, který přezkoumává „prvostupňové“ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

- přestože sám Ústavní soud takto charakterizoval řízení jako kvaziodvolací, nerespektuje tuto jeho povahu ohledně účastenství v řízení: např. v nálezu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, dospěl k závěru, že účastníkem řízení před ním jsou jednak navrhovatelé (Jan Nádvorník, jehož volbu prohlásil Nejvyšší správní soud za neplatnou; ODS, která též podala opravný prostředek, ač vůbec účastníkem řízení před Nejvyšším správním soudem nebyla), a jednak

Senát Parlamentu České republiky a Nejvyšší správní soud (tedy orgán, který rozhodoval v „prvém stupni“); úspěšný navrhovatel z řízení před Nejvyšším správním soudem (Antonín Zápotocký) jím však nebyl, neboť Ústavní soud pomocí argumentace, že o subjektivní práva v řízení jde jenom podružně a účast nelze dovést ani z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jeho účastenství vyloučil; takové pojetí „spravedlivého“ procesu ovšem nemá obdoby; celý citovaný nálezn Ústavního soudu je vůbec velmi nízké kvality, ať již po stránce právní či morální (srov. např. úvahu, podle níž čestnost a poctivost volební kampaně nelze chápat ve smyslu dobrých mravů, *„soukromého práva a obecné morálky, neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným než bojem o hlasy voličů“*); podrobnosti budou předneseny na semináři rozebírajícím volební soudnictví nejen z organizační, ale i z procesní stránky

## Kapitola II. Soukromé a veřejné právo v soudní praxi

### 1. Teoretické koncepty rozlišování soukromého a veřejného práva

#### ➤ zájmová teorie

- ❖ rozlišuje soukromé a veřejné právo podle kritéria zájmu: veřejné právo chrání zájmy veřejné, zatímco soukromé právo chrání zájmy soukromé; veřejným zájmům se přitom přikládá větší hodnota (řeceno s Hoetzelem „vyšší právní cennost“) než zájmům soukromým
- ❖ mezi veřejným a soukromým zájmem neexistují přesné hranice, a proto nelze stanovit, zda konkrétní zájem je veřejný či soukromý
- ❖ určitý zájem může mít povahu zájmu zároveň soukromého i veřejného
- ❖ zákonodárce se někdy tento pojem snaží sám – naprosto nevhodně – obsahově vymezit; mnohdy jeho přístup hraničí až se zneužitím moci zákonodárné: srov. zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, který stanovil, že všechny v tomto zákoně blíže specifikované stavby „jsou veřejným zájmem“, a dále, že „veřejný zájem na vyvlastnění pozemků, staveb a práv k nim pro stavbu obchvatu se ve vyvlastňovacím řízení prokáže odkazem na tento zákon“
- ❖ zájmová teorie nenabízí jednoznačné diferenační kritérium; proto je nevhodná
- ❖ Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu č. 448/2005 Sb. NSS k ní konstatoval: „*Za situace, kdy je institut veřejného zájmu používán nepřesně a za veřejný zájem je označováno něco, co jím evidentně není, popř. něco, o čem není jisté, zda jím je, nelze veřejnému zájmu přiznat povahu diferenačního kritéria třídění práva na soukromé a veřejné.*“; dále v této věci, v níž se zabýval právní povahou vyvlastnění, konstatoval, že vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva rozhodnutím správního orgánu nejsou jedinými případy, o jejichž soukromoprávní či veřejnoprávní povaze existují pochybnosti; metoda rozlišování soukromého a veřejného práva by proto měla být použitelná obecně; „*je třeba se vyvarovat ad hoc přístupů, jejichž důsledkem by byla nečitelnost rozlišování soukromého a veřejného práva, a tedy další snižování právní jistoty ohledně přístupu ke spravedlnosti*“

#### ➤ mocenská teorie

- ❖ tato teorie rozlišuje soukromé a veřejné právo podle toho, zda se v nich uplatňuje veřejná moc: v soukromoprávních vztazích mají jejich účastníci rovné postavení; naproti tomu ve veřejnoprávních vztazích se projevuje zákonem přesně vymezené nadřazené postavení nositele veřejné moci, který v mezích zákona a způsoby, které zákon předvídá, autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob
- ❖ z této teorie stabilně vychází Ústavní soud; srov.: „*Za právo veřejné považuje Ústavní soud tu oblast práva, v níž jsou vztahy založené na nerovnosti zúčastněných subjektů, k soukromému právu patří vztahy založené na rovnosti. Veřejná moc je taková, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů. Subjekt, o jehož právech a povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí orgánu není dán na vůli subjektu. Hranice veřejné moci končí tam, kde začíná moc soukromá. Ústavní soud proto není povolán přezkoumávat taková rozhodnutí, opatření nebo jiné zásahy orgánu, jehož oprávnění takto rozhodovat, činit opatření nebo zasahovat do práv osob může vzniknout jen s přivolením povinného.*“  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1995, sp. zn. II. ÚS 86/95

- ❖ „Meritorně vychází Ústavní soud z toho, že v současné době není soukromé a veřejné právo odděleno „čínskou zdí“. Dochází k častějšímu a užšímu prolínání prvků soukromoprávních a veřejnoprávních. Základním znakem soukromého práva je rovnost subjektů, čemuž odpovídá princip smluvní volnosti s preferencí dispozitivnosti. Rovnost jejich postavení znamená především, že zde není vztah podřízenosti a nadřízenosti, a to, že žádný z účastníků tohoto vztahu nemůže v zásadě jednostranným úkonem vnutit jinému nějakou povinnost. Rovnost postavení účastníků soukromoprávních vztahů však nevylučuje ani zásah státu.“ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000
- ❖ v odůvodnění rozhodnutí č. 448/2005 Sb. NSS poukázal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu na to, že i ve veřejném právu se lze setkat s právními vztahy, jejichž účastníci mají rovné postavení (veřejnoprávní smlouvy), a v soukromém právu se vztahy, v nichž má jedna strana více práv než strana druhá a jejich formálně právní postavení – za účelem vyrovnání faktické nerovnosti – není rovné (spotřebitelské smlouvy)
- ❖ na další možnou slabinu poukázal Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98: „V moderní společnosti se nezřídka prolínají prvky veřejného a soukromého práva tak, že nelze zcela jednoznačně veškerou činnost té či oné instituce označit pouze za veřejnoprávní nebo pouze za soukromoprávní. Lze si představit, že určitá instituce podle povahy konkrétní činnosti může v určitých vztazích vystupovat jako soukromoprávní, v jiných jako veřejnoprávní subjekt. Je proto třeba vážit, o jaký druh konkrétní činnosti té které instituce se jedná. Ústavní soud odkazuje na své usnesení sp. zn. II. ÚS 75/93 (Sbírka rozhodnutí Ústavního soudu, svazek 2, usn. č. 3), v němž uvádí, že veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávním postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Institut „veřejné moci“ je vnímán jako institut zahrnující přímou „moc státní“ a „zbývající veřejnou moc“. Státní mocí disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím svého zvláštního aparátu. Tzv. zbývající veřejná moc je v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí, je od státní moci v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu. S veřejnou mocí přitom souvisí neoddělitelně nerovnost subjektů ve vztazích touto mocí ovládaných.“
- **organická teorie**
  - ❖ veřejnoprávní jsou takové vztahy, v rámci nichž jeden z účastníků vystupuje v tomto právním poměru z důvodu výkonu funkce veřejného svazu nebo z důvodu své příslušnosti k některému veřejnému svazu (veřejnoprávní korporaci)
  - ❖ soukromoprávní jsou vztahy, jejichž účastníci do nich vstoupili nezávisle na charakteru veřejnoprávní korporace, resp. nezávisle na příslušnosti k veřejnoprávní korporaci
  - ❖ slabinou této teorie je určení toho, co je veřejným svazem, resp. veřejnou korporací (např. politické strany)
- **metoda právního regulování (J. Macur)**
  - ❖ metodou právního regulování je specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu
  - ❖ soukromoprávní metoda je metodou rovnosti, veřejnoprávní metoda se naopak vyznačuje vertikálním vztahem účastníků; nelze však vycházet z jednoduché binární logiky, jak to činí mocenská teorie, nýbrž je zapotřebí mít na paměti, že od striktně



horizontální nebo striktně vertikální struktury právního vztahu existují četné odchylky (např. veřejnoprávní smlouvy či spotřebitelské smlouvy)

- ❖ metoda právního regulování umožňuje černobílé vidění mocenské teorie překonat, neboť zohledňuje
  - **povahu účasti** účastníků právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování obsahu (v rámci toho se zohlední i to, jaké zájmy ve struktuře zájmů právní vztah integruje)
  - **míru účasti** účastníků právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování obsahu, tj. **míru dispoziční autonomie (autonomie vůle)**
- ❖ pomocí této metody lze spolehlivě určit (viz č. 448/2005 Sb. NSS), že
  - právní vztah založený veřejnoprávní smlouvou je veřejnoprávní povahy, neboť v rámci něj dochází k integraci významných objektivních zájmů (kritérium povahy účasti), přičemž míra účasti (míra dispoziční autonomie) účastníků je zásadně omezena, neboť tu neplatí zásada vše je dovoleno, co není zakázáno, ale zásada právě opačná
  - právní vztah založený spotřebitelskou smlouvou má soukromoprávní povahu; účastníci sice nemají rovné postavení, avšak více povinností je dodavateli ukládáno proto, aby byla odstraněna reálná ekonomická nerovnost účastníků a dosažena alespoň přibližná smluvní spravedlnost; míra dispoziční autonomie obou stran je i nadále poměrně rozsáhlá, neboť stále platí zásada vše je dovoleno, co není zakázáno
- ❖ metoda právního regulování se prosadila i v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu; právě na základě ní dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene nebo o vyvlastnění není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, nýbrž má veřejnoprávní povahu (č. 448/2005 Sb. NSS)

## 2. Význam rozlišování pro soudní praxi

- správní orgány mohou rozhodovat nejen o veřejných subjektivních právech, ale ve výjimečných případech, kdy to stanoví zákon, rozhodují i o subjektivních právech a povinnostech soukromoprávního charakteru; v obou případech musí být zajištěna možnost dovolat se soudní ochrany; klade se ovšem otázka, zda soudem, který ochranu poskytne, bude soud civilní anebo soud správní
- praktický význam rozlišování práva veřejného a soukromého pro stanovení soudní pravomoci má své historické kořeny, jež sahají až do dob Rakouska-Uherska:
  - ❖ článek 15 tzv. Prosincové ústavy z roku 1867 (základní zákon č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské) zavedl princip, podle něhož
    - tam, kde podle zákona správní orgán rozhodl v soukromoprávní věci, lze proti jeho rozhodnutí brojit žalobou u civilního soudu (tzv. řádným pořadem práva)
    - tam, kde správní orgán rozhodl ve veřejnoprávní věci, bylo možno jeho rozhodnutí napadnout žalobou u správního soudu
- tento princip se uplatnil i po vzniku Československa
  - ❖ na ústavní úrovni jej vyjadřoval § 105 Ústavní listiny
  - ❖ na úrovni jednoduchého práva byla úprava obsažena v zákoně č. 217/1925 Sb., jímž se provádí § 105 Ústavní listiny
- k opuštění uvedeného principu došlo v roce 1952 v souvislosti se zánikem správního soudnictví
- při znovuoobnovení správního soudnictví v roce 1991 velkou novelou OSŘ provedenou zákonem č. 519/1991 Sb. se zákonodárce k soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaze

věci, jakožto ke kritériu, podle něhož by se rozlišovala pravomoc civilních a správních soudů, již nevrátil

- ❖ **úpravy správního soudnictví účinné až do 31. 12. 2002, obsažené v § 244 a násl. OSŘ, tak správní soudy přezkoumávaly rozhodnutí správních orgánů bez ohledu na to, zda správní orgány rozhodovaly o veřejnoprávních či soukromoprávních věcech**
- ❖ **kritérium bylo jednoduché a srozumitelné: je-li tu rozhodnutí správního orgánu, potom jej k žalobě může přezkoumat vždy pouze soud správní a nikoliv soud civilní**
- **v následujících letech začalo být pojetí nastolené v roce 1991 občanským soudním řádem zpochybňováno:**
  - ❖ **postupem času začaly sílit hlasy požadující, aby správní soudy projednávaly a rozhodovaly pouze ta rozhodnutí správních orgánů, která se týkají veřejnoprávních věcí, zatímco rozhodnutí vydaná v soukromoprávních věcech by přezkoumávaly soudy v civilním řízení soudním (tzv. pořadem práva); důvodem byla**
    - **jednak snaha vrátit se ke koncepci, která platila za Rakouska-Uherska a za První republiky; rozhodnutí Vrchního soudu v Praze SJS č. 698/2000 hovoří o tom, že jde o „stále životaschopný a evropským požadavkům vyhovující princip, vracející se k zásadám prosincové ústavy z r. 1867“; empirické zkušenosti ze současnosti však prokazují pravý opak (viz dále)**
    - **a jednak skutečnost, že předchozí úprava správního soudnictví nevyhovovala požadavkům plné jurisdikce ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a lidských svobod; argument nedostatku plné jurisdikce byl ovšem použit poněkud účelově: čl. 6 odst. 1 Úmluvy vyžaduje plnou jurisdikci pro rozhodování o „občanských právech a závazcích“ a o „jakémkoliv trestním obvinění“; tyto pojmy vykládá Evropský soud pro lidská práva autonomně, tj. nezávisle na vnitrostátním právu; pod pojem občanských práv a závazků proto patří i taková práva, která mají veřejnoprávní povahu; lze to vyjádřit i tak, že kategorie občanských práv a závazků na straně jedné a kategorie soukromých práv na straně druhé představují dvě samostatné množiny, jež se pouze částečně překrývají; článek 6 odst. 1 Úmluvy tedy s rozlišováním soukromého a veřejného práva nesouvisí, a už vůbec nevyžaduje, aby se správní soudy zabývaly věcmi toliko veřejnoprávními a civilní soudy věcmi soukromoprávními; citovanému článku zcela vyhoví přezkum rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech správními soudy, pokud budou tyto soudy věc přezkoumávat v režimu plné jurisdikce**
  - ❖ **prvním projevem této koncepce byl (dnes již zrušený) § 102 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, podle něhož platilo, že „fyzické a právnické osoby jsou oprávněny po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení **dovolávat se žalobou nápravy ve výroku správního rozhodnutí pořadem práva u obecných soudů. Žaloba musí být podána do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu. Zmeškání lhůty nelze prominout. Správní rozhodnutí vydané v těchto sporech nabývá právní moci marným uplynutím této lhůty. V případě, že je žaloba zákonným způsobem podána, pravomocné správní rozhodnutí vydané v těchto sporech nemá právní účinky.**“**
    - **jednalo se o mimořádně nepovedené ustanovení, které do soudní praxe vneslo více zmatku než užitku**
    - **z judikatury:**
      - **„Režimu ustanovení § 102 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, jsou - kromě rozhodnutí ve vztazích soukromého práva - podřazena i rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt podle § 9 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, jestliže byla žalobou na soudě napadena po datu účinnosti**

nového zákona, tj. po 1. 7. 2000.“ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 10. 2000, čj. 6 A 86/2000-17 (SJS č. 736/2001)

- nejzřejměji se o rozhodování podle § 102 odst. 3 zákona o telekomunikacích vyjádřil Vrchní soud v Praze v rozhodnutí publikovaném pod č. SJS 698/2000: „I. O charakteru žalob podle § 102 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů. [Z odůvodnění: Zákonem č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, byl s účinností od 1. 7. 2000 zrušen zákon č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích.

Podle starého zákona a k němu vydaných prováděcích předpisů mohl podat telefonní účastník proti telefonnímu účtu námitky (§ 31 odst. 11 vyhlášky č. 108/1982 Sb., kterou se vydává Telefonní

řád; Telefonní řád je nyní již zrušen vyhláškou č. 203/2000 Sb.). O námitkách rozhodovalo Ministerstvo dopravy a spojů v řízení vedeném podle správního řádu; proti rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů mohl proto telefonní účastník (fyzická nebo právnická osoba) nebo na druhé straně poskytovatel telekomunikační služby podat rozklad (§ 61 spr. ř.), o němž rozhodoval ministr dopravy a spojů. Rozhodnutí ministra nabývalo právní moci (§ 52 spr. ř.) a bylo možno je napadnout žalobou ve správním soudnictví u vrchního soudu.

Jak známo, je správní soudnictví v České republice ve své stávající podobě zbudováno na kasačním principu. Správní soud proto ve věcech, které rozhoduje, nerozhoduje o věci samé, nezjišťuje sám skutkový stav, nehodnotí jej, ale nalézá jen o zákonnosti (právnosti) rozhodnutí. Taková situace - jde-li o věci svou povahou soukromoprávní - a takovou věcí je i věc právě posuzovaná - není v souladu s požadavky, které pro Českou republiku vyplývají z článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (český překlad uveřejněn pod č. 209/1992 Sb.). Ústavní soud, který se k návrhu Vrchního soudu v Praze zabýval ústavností dřívějšího zákona o telekomunikacích (nálezn č. 1/1997 Sb.), si ostatně byl vědom tohoto rozporu, nicméně nezrušil dotčená ustanovení starého zákona o telekomunikacích s tím, že sama o sobě nejsou neústavní (opačně však srv. separátní votum soudce prof. Holländera), problém však spočívá v české úpravě správního soudnictví, přesněji řečeno v nezajištění požadavku plné jurisdikce nezávislého orgánu tam, kde správní úřad rozhoduje ve věci soukromoprávní. Mimo další Ústavní soud argumentoval také tím, že: „Nový zákon o telekomunikacích, jehož záměr je již zpracováván a který má být předložen do roku 1998 ke schválení zákonodárnému sboru, zabezpečí převedení rozhodování o soukromoprávních vztazích v telekomunikacích do působnosti soudů. V té době budou potřebné údaje (tvořící podklad pro vyúčtování těchto služeb) zjišťovány centrálními počítačovými procesory, takže soudy již nebudou muset čelit důkazní nouzi, již jsou vystaveni účastníci dnešních správních řízení.“

Návrh nového zákona o telekomunikacích byl předložen vládě na podzim roku 1998, a po rozsáhlých připomínkách Legislativní rady vlády byl přepracováván. Ani po přepracování však v něm nebylo ustanovení, které by zajistilo, že spory o výši poplatků za telefony (resp. jiné spory soukromoprávního charakteru) budou projednávat soudy. Předložená koncepce i nadále počítala s tím, že tu bude dvojinstanční rozhodování správních úřadů (Český telekomunikační úřad jako prvá správní stolice a jeho předseda jako orgán rozhodující o rozkladu) s tím, že rozhodnutí předsedy bude možno - jako dosud - napadnout opravným prostředkem ve správním soudnictví (hlava třetí části páté o. s. ř.), což ve své podstatě nic neměnilo na výhradách, poukazujících na nedostatek plné jurisdikce. Na základě nových připomínek Legislativní rady vlády bylo proto teprve v této fázi (těsně před

předložením věci Poslanecké sněmovně) doplněno stručné ustanovení (dnešní § 102 odst. 3 nového zákona o telekomunikacích). Toto ustanovení je legislativně velmi nedokonalé a přes následné snahy jej upravit cestou poslanecké, resp. senátorské iniciativy zůstalo pohříchu v původní, narychlo vzniklé podobě, takže jeho interpretace je obtížná.

(...)

**Smyslem tohoto ustanovení - a je nutno uznat, že je ve své podobě obtížně srozumitelný - bylo jednak zvrátit nepřijatelnou představu, že soud bude rozhodovat o opravných prostředcích proti individuálním rozhodnutím Úřadu, jednak - a to zejména - vrátit do českého práva stále životaschopný a evropským požadavkům vyhovující princip, vracející se k zásadám prosincové ústavy z r. 1867 (čl. 15 základního zákona státního č. 144/1867 ř. z.).<sup>1</sup>**

Je zřejmé, že prosincová ústava tak rozlišila případy, kdy správní úřad rozhoduje o soukromém právu (a věc pak patří civilnímu soudu, „řádým pořadem práva...“), od případů, kdy správní úřad rozhoduje ve věcech práva veřejného, a věc pak patří před správní soud („domáhati se práva svého před soudem správním...“). Tento princip - *mutatis mutandis* - je dodnes uznáván, a převzala jej i Ústava I. ČSR v § 105.<sup>2</sup>

Tímto zákonem se stal zákon č. 217/1925 Sb., jímž se provádí § 105 Ústavní listiny.

Tento princip - a je vhodné odkázat na klíčové ustanovení § 1 odst. 2 a 3 zákona č. 217/1925 Sb.<sup>3</sup> a dobré zdání k tomuto zákonu od J. Hoetzela a E. Háchy (Správní právo, obecná část, Melantrich, Praha 1934, s. 386) spočívá v tom, že **proběhne obvyklé správní řízení (zpravidla ve dvou stupních) o občanskoprávním nároku; nebude-li s rozhodnutím souhlasit kterákoli strana (telefonní účastník nebo poskytovatel služby), bude se muset obrátit na obecný soud s žalobou. Rozhodnutí soudu o věci samé bude mít zákonný důsledek v tom, že se anuluje pravomocné správní rozhodnutí poté, kdy soud o věci rozhodne v normálním nalézacím řízení (pořadem práva v plné jurisdikci podle části třetí o. s. ř.). Správní soudnictví tu vůbec nebude mít místo (zákon č. 217/1925 Sb. řešil detailně a beze zbytku i případy kompetenčních střetů civilních soudů s Nejvyšším správním soudem).]**

II. Podá-li žalobce po datu 1. 7. 2000, tj. po účinnosti zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, podle § 247 odst. 1 o. s. ř. žalobu proti rozhodnutí ministra dopravy a spojů ve věci námitek proti účtu telefonních poplatků, které nabylo právní moci před tímto dnem, posoudí správní soud takovou žalobu ve smyslu § 102 odst. 3 a § 107 odst. 1 zákona o telekomunikacích jako žalobu podle části třetí o. s. ř. a věc postoupí věcně a místně příslušnému

<sup>1</sup> „Kdykoli úřadu správnímu dle zákonů nynějších nebo těch, které příště budou vydány, přísluší rozhodovati v příčině odporujících sobě nároků osob soukromých, může ten, kdož by tímto rozhodnutím ve svých právech soukromých vzal škodu, proti straně druhé řádým pořadem práva moci hledati. Měl-li by se mimo to někdo rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena, má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního.“

<sup>2</sup> „(1) Ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva.“

(2) Podrobnosti upravuje zákon.“

<sup>3</sup> „(2) Byl-li rozhodnutím správního úřadu přiznán straně uplatňovaný nárok, ať zcela nebo z části, může strana tím dotčená domáhati se určovací žalobou zápornou výroku, že nárok uznaný rozhodnutím správního úřadu není po právu vůbec anebo z části.“

(3) Byl-li však nárok zamítnut správními úřady ať zcela nebo z části, může se ho strana jej uplatňující domáhati žalobou o určení neb o plnění zcela nebo z části.“

*soudu podle § 104a odst. 1 a § 105 odst. 2 o. s. ř., a zaváže tento soud k tomu, aby vyzval žalobce k odstranění nedostatků žaloby a jejího petitu.*“ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 8. 2000, čj. 6 A 66/2000-9 (SJS č. 698/2000)

- ❖ obdobné ustanovení bylo posléze obsaženo v § 97 energetického zákona č. 458/2000 Sb.
- ❖ k zásadní změně došlo od 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti soudní řád správní a kdy byl zároveň podstatně novelizován občanský soudní řád
- **za současného právního stavu má tedy rozlišení soukromoprávní nebo veřejnoprávní povahy věci opětovně zásadní význam především pro režim přezkumu rozhodnutí správních orgánů, resp. pro určení civilní soudní pravomoci nebo pravomoci správních soudů:**
  - ❖ jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, věc znovu projedná na návrh obecný soud v civilním řízení soudním
  - ❖ jde-li o rozhodnutí správního orgánu ve veřejnoprávní věci, rozhodnutí přezkoumá správní soud
- důvodová zpráva k zákonu č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, k tomu uvádí: *„Konečně pak v reformě správního soudnictví vyšla najevo i nutnost vyčlenit ze správního soudnictví přezkoumání rozhodnutí, jímž kompetentní správní úřad (mající pravomoc podle zákona) rozhodl o věci svou povahou soukromoprávní, jejíž řešení má náležet na pořad práva (řízení ve věcech občanskoprávních) a svěřit rozhodování o takových žalobách soudům v plné jurisdikci a instančním postupem. Touto nutností (vyvěrající zejména z požadavků Úmluvy, i z dosavadní rozhodovací činnosti Evropského Soudu pro lidská práva) se otevřela možnost dalších, a zcela zásadních konfliktů věcné příslušnosti mezi soudy správními a soudy „civilními“.*“; argumentace je však zcela účelová, neboť SŘS jednak umožňuje soudům rozhodovat v plné jurisdikci, a jednak zavedl kasační stížnost jako mimořádný opravný prostředek proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve věcech správního soudnictví

### 3. Prameny platné právní úpravy

- právní úprava, z níž vyplývá rozlišování civilní soudní pravomoci a soudní pravomoci správní (a postup, který s tím souvisí), je obsažena v:
  - ❖ § 7, § 82 odst. 3, § 104b, § 104c a § 244 a násl. OSŘ
  - ❖ § 2, § 4 odst. 1 písm. a), § 46 odst. 2 až 4, § 68 písm. b) a § 72 odst. 3 SŘS
  - ❖ zákoně č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů
- § 7 OSŘ:
  - ❖ podle § 7 odst. 1 OSŘ soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány; k projednání věcí vyplývajících ze soukromoprávních vztahů je tedy zásadně stanovena pravomoc civilních soudů
  - ❖ podle § 7 odst. 2 OSŘ soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují za podmínek stanovených v části páté OSŘ (ve znění účinném od 1. 1. 2003) spory a jiné právní věci, o nichž rozhodly podle zákona jiné orgány než soudy; těmito jinými orgány jsou správní orgány, které v mezích své pravomoci rozhodovaly o soukromoprávních nárocích
- na § 7 odst. 2 OSŘ potom navazuje § 244 odst. 1 OSŘ, podle něhož platí, že *„rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen*

„správní orgán“) podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení“ (nejde-li o výluky z pravomoci podle § 244 odst. 2 OSŘ); civilní pravomoc soudní se tedy vztahuje i na

- ❖ pravomocná rozhodnutí správního orgánu [srov. nepochopitelně odlišné vymezení správního orgánu oproti § 4 odst. 1 písm. a) SŘS]
  - ❖ v soukromoprávní věci
- § 2 SŘS stanoví, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu **veřejným** subjektivním právům fyzických a právnických osob;
- ❖ toto omezení pravomoci na veřejnoprávní věci ovšem platí pouze pro řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů
  - ❖ judikatura např. dovodila, že domáhat se ochrany žalobou proti nečinnosti správního orgánu je možné i tam, kde správní orgán má rozhodnout v soukromoprávní věci; důvodem je to, že občanský soudní řád nezná žalobu proti nečinnosti, v důsledku čehož by žalobce při odmítnutí žaloby správním soudem pro soukromoprávní povahu věci zůstal zcela bez soudní ochrany; srov.: „ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze odeprít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, sp. zn. 5 As 31/2003 (č. 487/2005 Sb. NSS)

#### 4. Ústavněprávní aspekty

- podle názoru Ústavního soudu je věcí obecných soudů, aby samy nalézaly hranice soukromého a veřejného práva a určovaly podle tohoto kritéria civilní či správní soudní pravomoc: „Ústavní soud by překračoval svoji kompetenci, pokud by si osvojoval rozhodovat o rozdělení agendy správního soudnictví podle veřejnoprávní a soukromoprávní povahy vztahů, které jsou předmětem sporů. Je věcí obecné justice nalézat hranici mezi množinou veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů. Rozhraničení veřejného a soukromého práva je záležitost práva jednoduchého, nikoli základních lidských práv, ať už hmotných (právo na majetek podle čl. 11, právo k výsledkům tvůrčí duševní činnosti podle čl. 34 či další práva), nebo procesních (právo na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 a dalších Listiny základních práv a svobod). Ta mohou být stejně dobře ochráněna nebo opomíjena jednou i druhou větví současného českého správního soudnictví, přičemž justiční charakter rozhodujících orgánů pochyby nevyvolává.“ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. IV. ÚS 349/03 (Sb. ÚS sv. 32 č. 8, s. 501)
- vymezení pravomocí civilních a správních soudů se ovšem ústavního a mezinárodního práva dotýká též z hlediska práva na spravedlivý proces; součástí tohoto veřejného subjektivního práva je **právo na přístup k soudu**
- ❖ z hlediska práva na přístup soudu by soudní pravomoc měla být vymezena tak, aby bylo bez podrobnějších právních analýz na první pohled zřejmé, zda žalobce má podat žalobu u civilního soudu nebo u správního soudu
  - ❖ tomuto požadavku ovšem současná úprava vůbec nevyhovuje; důkazem toho je skutečnost, že v řadě věcí judikatura neustále tápe; soudy nemají mnohdy jasno v tom, zda určitá věc je či není soukromoprávní, a vyvolávají proto kompetenční spory u konfliktního senátu; v důsledku toho se řízení **prodlužuje a prodražuje**

## 5. Judikatura

- judikatura se zatím vyjadřovala k soukromoprávní či veřejnoprávní povaze věcí v těchto oblastech:

### § 1 Katastr nemovitostí

#### ➤ oprava chyb v katastrálním operátu

- ❖ Nejvyšší správní soud nejprve dospěl k závěru, že rozhodnutí o opravě chyb v katastrálním operátu je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, a proto je dána pravomoc civilních a nikoliv správních soudů: „*Oprava chyb v katastrálním operátu katastru nemovitostí podle § 8 zákona č. 344/1993 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 89/1996 Sb., je věcí vyplývající z vlastnického práva k nemovitostem a týkající se evidence těchto nemovitostí. Správní soud proto žalobu odmítne podle ustanovení § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s. jako věc vyplývající ze občanskoprávních vztahů, kterou projedná a rozhodne soud v civilním řízení soudním postupem podle § 244 a násl. o. s. ř. ve znění účinném po 1. 1. 2003.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2003, čj. 3 As 1/2003-35
- ❖ konfliktní senát tomuto názoru nepřisvědčil; dle jeho mínění se naopak jedná o **veřejnoprávní záležitost**: „*Je-li podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu o opravě údajů v katastrálním operátu podle § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), je věcně příslušný rozhodnout o ní soud ve správním soudnictví.*“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 2. 9. 2004, čj. Konf 62/2003-15 (č. 403/2004 Sb. NSS)
- ❖ konfliktní senát argumentuje tím, že v pozadí správních i soudních řízení sice stojí spor o vlastnické právo k nemovitosti, avšak toto právo nebylo předmětem řízení; správní orgány nerozhodovaly ve věci vkladu práva k nemovitosti ani v žádné jiné věci, která by vyplývala z občanskoprávních vztahů; institut opravy chyb v katastrálním operátu slouží k uvedení údajů v katastru do souladu s listinami založenými ve sbírce listin; není prostředkem k rozhodování o správnosti zápisu věcného práva k nemovitostem a nezasahuje se jím do soukromoprávních vztahů k nim; proto o této věci mají rozhodovat správní soudy
- ❖ z citovaného rozhodnutí není vůbec patrné, jakou metodou se při určování veřejnoprávní povahy opravy chyb v katastrálním operátu řídil; o pozitivním vymezení veřejnoprávní povahy v rozhodnutí není ani zmínka (v rozhodnutí se toliko konstatuje, proč nejde o soukromoprávní věc)

#### ➤ vklad věcného práva

- ❖ § 249 odst. 1 OSŘ výslovně svěřuje civilním soudům pravomoc rozhodovat ve věcech vkladu práv k nemovitostem do katastru nemovitostí
- ❖ toto řešení je chybné, neboť nejde o soukromoprávní, ale o veřejnoprávní záležitost (srov. učení o titulu a modu nabývání vlastnického práva: soukromoprávním titulem je smlouva, po níž jako modus následuje veřejnoprávní akt – vklad do katastru nemovitostí)
- ❖ soudy však pomýlenou představu zákonodárce o povaze vkladu práv k nemovitostem do katastru respektují (nic jiného jim ostatně ani nezbývá):
  - „*Rozhodnutí o zamítnutí vkladu věcného práva k nemovitosti do katastru nemovitostí podle § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 90/1996 Sb., je rozhodnutím*

*správního orgánu v soukromoprávní věci, vydaným v mezích zákonné pravomoci správního orgánu (§ 46 odst. 2 s. ř. s.). O opravném prostředku (nyní žalobě) proti rozhodnutí katastrálního úřadu má jednat a rozhodnout soud v civilním řízení soudním, nikoliv ve správním soudnictví.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2003, čj. 6 As 1/2003-36*

- *„Rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí vkladu práva do katastru nemovitostí podle § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 90/1996 Sb., nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. O vkladu práva do katastru nemovitostí lze rozhodnout pouze v civilním řízení soudním podle části páté o. s. ř. ve účinném od 1. 1. 2003; věcná příslušnost krajského soudu je určena § 249 o. s. ř.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 As 9/2003-38*

- *„Rozhodnutí o návrhu na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí v řízení podle § 5 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 90/1996 Sb., je rozhodnutím ve věci vyplývající z občanskoprávních, jmenovitě z vlastnických vztahů k nemovitostem. Rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu na zápis vkladu vlastnického práva je tak rozhodnutím správního orgánu o soukromoprávní věci, kterou nelze projednávat a rozhodovat ve správním soudnictví, nýbrž toliko v civilním řízení soudním (§ 46 odst. 2 s. ř. s.).“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, čj. 4 As 21/2003-47*

➤ **rozhodování o námitkách obsahu obnoveného katastrálního operátu** je dle názoru konfliktního senátu **veřejnoprávní povahy**

❖ *„Rozhodování o námitkách proti obsahu obnoveného katastrálního operátu podle § 16 zákona ČNR č. 344/1992 Sb., katastrálního zákona, není rozhodováním ve věci soukromoprávní ve smyslu § 46 odst. 2 [§ 68 písm. b)] s. ř. s. O žalobě proti takovému rozhodnutí je proto příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. 6. 2005, čj. Konf 90/2004-12 (č. 695/2005 Sb. NSS)*

❖ *v odůvodnění konfliktní senát poukazuje na to, že Krajský soud v Ostravě si příliš široce vyložil slova zákona „vyplývá z občanskoprávních vztahů“ (§ 244 odst. 1 OSŘ): „vyplývat totiž neznamená jakkoli souviset s vlastnickým právem. Při takovém výkladu by se jako rozhodování o věcech vyplývajících z občanskoprávních vztahů, resp. o věcech soukromoprávních, dala paušálně a bez bližšího zkoumání označit převážná část agendy katastrálních úřadů, neboť jednou z nejvýznamnějších funkcí katastru nemovitostí je evidence věcných práv k nemovitostem jakožto práv nepochybně soukromých. Tento závěr je ale nesprávný: příslušnost soudu se v každém jednotlivém případě řídí nikoli abstraktně pojatou soukromoprávní či veřejnoprávní povahou určitého institutu (zde vlastnického práva), nýbrž charakterem konkrétního zásahu do právní sféry účastníka řízení, k němuž došlo v důsledku rozhodnutí správního orgánu.“*

❖ *konfliktní senát dále poukázal na to, že obnova katastrálního operátu není věcí vyplývající ze soukromoprávních vztahů, nýbrž souborem evidenčních úkonů, jimiž se nezasahuje do subjektivních soukromých práv; řízení o námitkách proto není řízením, v němž správní orgán rozhoduje spory nebo jiné právní věci vyplývající z občanskoprávních vztahů; to, že byl průběh hranic při obnově katastrálního operátu mezi účastníky sporný, ještě neznamená, že by takový spor byl předmětem rozhodování správních orgánů: o tomto sporu může rozhodovat v nalézacím řízení pouze civilní soud; § 5 odst. 7 katastrálního zákona ostatně výslovně stanoví, že právní*



vztahy nemohou být obnovou katastrálního operátu dotčeny, nejsou-li doloženy listinou

- ❖ konfliktní senát se i v tomto rozhodnutí nesnaží pozitivně popsat, proč je obnova katastrálního operátu veřejnoprávní záležitostí (pouze říká, že jde o soubor úkonů evidenčního a technického rázu, který nesměřuje ke změně právních vztahů, resp. o soubor evidenčních úkonů, jímž se nezasahuje do subjektivních soukromých práv); argumentace se opět omezuje na otázku, proč nejde o soukromoprávní záležitost
- z uvedených rozhodnutí je patrné, že u katastru nemovitostí si konfliktní senát nevytvořil žádný algoritmus (test) toho, zda jde o soukromoprávní či veřejnoprávní věc

## § 2 *Vyvlastnění a zřízení věcného břemene správním aktem*

- rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, považovala soudní praxe **nejprve za soukromoprávní**:
  - ❖ „Rozhodnutí správního orgánu podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, o zřízení věcného břemene je rozhodnutím ve věci soukromoprávní (§ 46 odst. 2 s. ř. s.).“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2003, čj. 7 A 23/2002-36
  - ❖ „Věcné břemeno je jedním z věcných práv k věci cizí upravených § 151–180 občanského zákoníku, a jeho zřízení je tedy věcí vyplývající ze soukromoprávních vztahů. Rozhodnutí, jímž správní orgán II. stupně potvrdil rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, není proto přezkoumatelné ve správním soudnictví [§ 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s.].“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2003, čj. 6 A 71/2000-44
- toto pojetí však překonal rozšířený senát v usnesení publikovaném pod č. 448/2005 Sb. NSS:
  - ❖ „Je nezbytné rozlišovat, zda správní orgán rozhoduje ve sporu o vlastnické právo, nebo zda rozhoduje o zřízení věcného břemene či o vyvlastnění. Rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene nebo o vyvlastnění není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, vydaným v mezích zákonné pravomoci správního orgánu ve smyslu § 68 písm. b) s. ř. s.; jeho přezkum tak náleží do pravomoci správních soudů, a nikoliv soudů obecných. Rozhodnutím ve věci soukromého práva je však rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady.“ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-50 (č. 448/2005 Sb. NSS)
  - ❖ rozšířený senát se obsáhle vyjádřil i k různým teoriím, na základě nichž lze dospět k soukromoprávní či veřejnoprávní povaze věci; jeho rozhodnutí vychází především z metody právního regulování
  - ❖ rozšířený senát odmítl dosavadní judikaturu, která stála na názoru, že rozhodování o zřízení práva odpovídajícího věcnému břemenu ke stavbě na cizím pozemku je rozhodováním o vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem, přičemž věcná práva jsou evidentně právy soukromými; podle rozšířeného senátu
    - toto pojetí nedostatečně identifikuje předmět soudního řízení tím, že směřuje vlastnické právo na straně jedné a zásah do vlastnického práva na straně druhé
    - původní argumentaci lze vyvrátit argumentem *reductio ad absurdum*, neboť by znamenala, že jakýkoliv zásah do vlastnického práva má soukromoprávní povahu

- pro určení soudní pravomoci **je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva**, a nikoliv povaha vlastnického práva samotného
- napadá-li žalobce rozhodnutí o zřízení věcného břemene správním aktem nebo o vyvlastnění, není předmětem soudního řízení spor o vlastnické právo, nýbrž přezkum rozhodnutí o vyvlastnění nebo o zřízení věcného břemene
- na základě kombinace několika metod určení povahy rozhodnutí o zřízení věcného břemene správním aktem nebo o vyvlastnění – a především metody právní regulace – dospěl rozšířený senát k závěru, že se jedná o **veřejnoprávní věc**
- správnost tohoto názoru potvrdil i konfliktní senát:
  - ❖ „Rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene nebo o vyvlastnění není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci ve smyslu § 46 odst. 2 [§ 68 písm. b)] s. ř. s. O žalobě proti takovému rozhodnutí je proto příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 5. 5. 2005, čj. Konf 81/2004-12

### § 3 Průmyslová práva

- o oblasti průmyslových práv soudní praxe měla od počátku za to, že Úřad průmyslového vlastnictví rozhoduje v soukromoprávních věcech
- konfliktní senát toto pojetí zvrátil v rozhodnutí publikovaném pod č. 276/2004 Sb. NSS; dle jeho názoru má celá oblast průmyslových práv **veřejnoprávní** a nikoliv soukromoprávní povahu
- paušální pojetí konfliktního senátu je velmi problematické; nesprávné je především u námitek proti zápisu ochranných známek do rejstříku [např. namítne-li vlastník starší ochranné známky podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, že známka nemá být do rejstříku zapsána pro pravděpodobnost záměny veřejností z důvodu shodnosti či podobnosti se starší ochrannou známkou a shodnosti nebo podobnosti výrobků či služeb, na něž se přihlašované označení a ochranná známka vztahují, nerozhoduje správní orgán v rámci rozhodnutí o námitkách ve veřejnoprávní, ale v soukromoprávní věci]

#### A. Ochranné známky

- judikatura Nejvyššího správního soudu – jak bylo shora řečeno – považovala rozhodování o ochranných známkách za rozhodování v soukromoprávních věcech; např.:
  - ❖ „Rozhodnutí ve věci ochranné známky je rozhodnutím ve věci soukromoprávní.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2003, čj. 7 A 98/2002-16
  - ❖ „Ochranná známka (§ 1 zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách) je statkem nehmotné povahy, která je jako součást průmyslových práv podřaditelná pod pojem duševního vlastnictví; je předmětem občanskoprávních vztahů jako jiná majetková hodnota. Ochrana soukromých práv, byť byla předmětem řízení u správního orgánu, je zajištěna postupem podle § 244 a násl. o. s. ř. ve znění účinném po 1. 1. 2003, tedy projednáním a rozhodnutím v civilním řízení soudním a nikoliv ve správním soudnictví [§ 68 písm. b) s. ř. s.].“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2003, čj. 7 A 160/2000-23

- ❖ „Ochranná známka (§1 zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách) je statkem nehmotné povahy, která je jako součást průmyslových práv podřaditelná pod pojem duševní vlastnictví; je předmětem občanskoprávních vztahů jako jiná majetková hodnota. Rozhodnutí o námitkách proti zápisu zveřejněného slovního označení do rejstříku, které podal držitel shodného nebo zaměnitelného označení, je rozhodnutím o soukromém právu. Ochrana soukromých práv [§ 9 odst. 1 písm. d) zákona č. 137/1995, ve znění zákona 116/2000 Sb.], byť by byla předmětem řízení u správního orgánu, je zajištěna postupem podle částí páté o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 2003, tedy projednáním a rozhodnutím v civilním řízení soudním a nikoliv ve správním soudnictví [§ 68 písm. b) s. ř. s.].“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2003, čj. 7 A 72/2000-29
- ❖ „Práva k ochranným známkám (§ 1 zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách) jsou obsahem soukromoprávních vztahů [§ 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s.]. Rozhodným pro určení soukromoprávní či veřejnoprávní povahy věci je charakter konkrétního právního vztahu, a nikoliv povaha jednotlivých právních předpisů, jež může být nejednoznačná.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, čj. 7 A 194/2000-46
- konfliktní senát naopak zastává názor o veřejnoprávní povaze rozhodování ve věci ochranných známek:
  - ❖ „Rozhodnutí o výmazu ochranné známky z rejstříku ochranných známek není rozhodnutím správního orgánu o věci soukromoprávní ve smyslu § 46 odst. 2 [§ 68 písm. b)] s. ř. s. O žalobě proti takovému rozhodnutí je proto příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.“ Usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 6. 1. 2004, sp. zn. Konf 93/2003 (č. 276/2004 Sb. NSS)
    - argumentace konfliktního senátu stojí na kombinaci zájmové a mocenské teorie: „...samotné udělení práva průmyslového vlastnictví nijak neztratilo svůj původní charakter veřejnoprávního privilegia, které je udělováno výlučně veřejnou mocí a v zájmu veřejném. Tím je zájem zákazníků či konzumentů zboží a služeb a jejich ochrany před napodobováním a falšováním známek nebo jejich zneužíváním“;
    - „Právní vztah, který se v takovém řízení a rozhodnutí řeší, vzniká mezi přihlašovatelem (při výmazu majitelem známky) a správním úřadem. Takový vztah je vztahem mocenským (v jiné terminologii vertikálním, vrchnostenským); nejde o vztah občanskoprávní (§ 7 odst. 1 o. s. ř.), protože takové vztahy při vrchnostenském autoritativním rozhodování mezi úřadem a stranou nevznikají.“
  - ❖ „Rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví o zamítnutí přihlášky ochranné známky do rejstříku ochranných známek není rozhodnutím správního orgánu o věci soukromoprávní ve smyslu § 46 odst. 2 [§ 68 písm. b)] s. ř. s. O žalobě proti takovému rozhodnutí je proto příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 2. 9. 2004, čj. Konf 102/2003-13 (č. 395/2004 Sb. NSS)
  - ❖ „Rozhodnutí o námitkách proti zápisu ochranné známky do rejstříku ochranných známek není rozhodnutím správního orgánu o věci soukromoprávní ve smyslu § 46 odst. 2 [§ 68 písm. b)] s. ř. s. O žalobě proti takovému rozhodnutí je proto příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 2. 9. 2004, čj. Konf 104/2003-13 (č. 396/2004 Sb. NSS)
    - odůvodnění tohoto usnesení je velmi problematické; o námitkovém řízení se uvádí, že „byť se toto řízení představuje jako spor o právo, nelze význam tohoto aspektu absolutizovat. Sporná povaha tohoto řízení nutně neznamená, že se v něm rozhoduje o subjektivním soukromém právu. Nelze totiž odhlédnout od toho, že v námitkovém

řízení Úřad – mimo jiné – také posuzuje, zda přihlašované označení není shodné s ochrannou známkou, která je přihlášená nebo zapsána pro jiného majitele pro stejné nebo podobné služby s dřívějším právem přednosti, a také to, zda obsahuje prvky přihlášeného označení či zapsané ochranné známky, které by mohly vést k záměně (...). Tyto otázky jsou zákonnými podmínkami registrace a Úřad se s nimi při registraci musí vypořádat vždy, nejen v námitkovém řízení. Zbudovat dělení soukromoprávních a veřejnoprávních věcí na tom, v jakém řízení byla táž otázka posuzována (zda v řízení o „spor“ mezi namítatelem a přihlašovatelem, nebo v registračním řízení o jediném účastníkovi – přihlašovatelem) by bylo protismyslné a nebylo by to ani v souladu s principem právní jistoty, dle kterého má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce, případně soud svým výkladem zákona, zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak.“

- ❖ „Rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví o odmítnutí právní ochrany mezinárodní ochranné známce na území České republiky není rozhodnutím správního orgánu o věci soukromoprávní ve smyslu § 46 odst. 2 [§ 68 písm. b)] s. ř. s. O žalobě proti takovému rozhodnutí je proto příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 87/2004-7 (č. 478/2005 Sb. NSS)

## B. Patenty

- rozhodování ve věcech patentů rovněž považoval Nejvyšší správní soud původně za soukromoprávní věc:
  - ❖ „Patent (§ 2 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích, ve znění zákona č. 207/2000 Sb.) je majetkovým právem, jemuž je poskytována právní ochrana převážně prostředky soukromého práva – ať už jsou upraveny průmyslověprávními předpisy či obecnými ustanoveními občanského práva. Rozhodování o návrhu na zrušení patentu je tak rozhodováním správního orgánu o soukromoprávní věci, kterou nelze projednávat a rozhodovat ve správním soudnictví, nýbrž toliko v civilním řízení soudním (§ 46 odst. 2 s. ř. s.).“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2003, čj. 6 A 51/2002-52
- i v tomto případě dospěl konfliktní senát k opačnému závěru, tj. že se jedná o **veřejnoprávní záležitost**:
  - ❖ „O žalobě proti rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví ve věci zrušení patentu podle § 23 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, je příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 19. 5. 2005, čj. Konf 9/2004-27

## C. Užité vzory

- rovněž rozhodování ve věcech užitných vzorů považuje konfliktní senát za rozhodování ve **veřejnoprávních věcech**:
  - ❖ „Rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví ve věci výmazu užitého vzoru z rejstříku užitných vzorů není rozhodnutím správního orgánu o věci soukromoprávní ve smyslu § 46 odst. 2 [§ 68 písm. b)] s. ř. s. O žalobě proti takovému rozhodnutí je

*příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.*“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 28. 12. 2004, čj. Konf 94/2004-8

- ❖ *„Rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví o výmazu užitého vzoru z rejstříku užitečných vzorů (§ 17 a násl. zákona č. 478/1992 Sb., o užitečných vzorech) není rozhodnutím správního orgánu o věci soukromoprávní ve smyslu § 46 odst. 2 [§ 68 písm. b)] s. ř. s. O žalobě proti takovému rozhodnutí je proto příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.*“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 1. 12. 2004, čj. Konf 97/2003-19 (č. 480/2005 Sb. NSS)

#### § 4 Zákon o půdě

- za rozhodování v **soukromoprávních** věcech se považuje – i podle konfliktního senátu – rozhodování o určení vlastnictví oprávněné osoby a o schválení dohody o vydání nemovitosti podle zákona o půdě:
  - ❖ *„I. Rozhodnutí pozemkového úřadu podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, je rozhodnutím ve věci, o níž má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Soud proto podle ustanovení § 129 odst. 2, § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s. návrh na zahájení řízení odmítne.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, čj. 2 As 2/2003-41
  - ❖ *„Rozhodnutí pozemkového úřadu o určení vlastnictví oprávněné osoby k nemovitosti podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, je rozhodnutím správního orgánu o soukromoprávním nároku. Soudní ochrana je zde zajištěna postupem podle § 244 a násl. o. s. ř., ve znění účinném po 1. 1. 2003, tedy projednáním a rozhodnutím v civilním řízení soudním a nikoliv ve správním soudnictví [§ 68 písm. b) s. ř. s.]*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2003, čj. 7 As 2/2003-69
  - ❖ *„Rozhodl-li pozemkový úřad postupem podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, o tom, že určitá osoba není vlastníkem nemovitosti, na které podle tohoto zákona uplatnila nárok, může se taková osoba domáhat vydání nemovitosti žalobou podanou podle části páté občanského soudního řádu (§ 244 a násl. o. s. ř.) proti osobě povinné. O takové žalobě je příslušný rozhodovat soud v občanském soudním řízení, nikoli soud ve správním soudnictví.*“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 22. 6. 2004, čj. Konf 123/2003-7
  - ❖ *„Rozhodnutí pozemkového úřadu o schválení dohody o vydání nemovitosti podle § 9 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 92/1992 Sb. a zákona č. 183/1992 Sb., je rozhodnutím o vlastnickém právu k nemovitosti. Správní orgány v těchto věcech rozhodují o soukromých právech, jejichž soudní ochrana je zajištěna postupem podle § 244 a násl. o. s. ř., ve znění účinném po 1. 1. 2003, tedy projednáním a rozhodnutím v civilním řízení soudním a nikoliv ve správním soudnictví [§ 68 písm. b) s. ř. s.]*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2003, čj. 5 A 120/2001-24
  - ❖ *„V řízení podle § 9 odst. 7 a § 6 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, správní orgány rozhodují o vlastnickém právu k nemovitostem a součástí tohoto řízení je i rozhodování o povinnostech s vydáním nemovitostí souvisejících. Ochrana soukromých práv, byť*

*byla předmětem řízení u správního orgánu, je zajištěna postupem podle § 244 a násl. o. s. ř., ve znění účinném od 1. 1. 2003, tedy projednáním a rozhodnutím v občanském soudním řízení a nikoli ve správním soudnictví [§ 68 písm. b) s. ř. s.].“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2003, čj. 7 A 148/2001–33 (č. 4/2003 Sb. NSS)*

- ❖ *„Rozhodnutí o schválení dohody podle § 9 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, je rozhodnutím o věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů. Soud ve správním soudnictví odmítne na základě § 46 odst. 2 s. ř. s. návrh na přezkoumání takového rozhodnutí, byť by se týkalo pouze procesní otázky účastenství navrhovatelů v tomto řízení.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. 6 A 23/2002 (č. 208/2004 Sb. NSS)*

## § 5 Pozemkové úpravy

- *ohledně pozemkových úprav soudní praxe nejprve dospěla k závěru, že se jedná o rozhodování v soukromoprávní věci:*
  - ❖ *„Předmětem řízení a rozhodnutí o pozemkových úpravách je uspořádání vlastnických práv k pozemkům a s nimi souvisejících věcných břemen (§ 2 zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění zákona č. 38/1993 Sb.) Správní orgány v těchto věcech rozhodují o soukromých právech, jejichž soudní ochrana je zajištěna postupem podle § 244 a násl. o. s. ř., ve znění účinném po 1. 1. 2003, tedy projednáním a rozhodnutím v civilním řízení soudním a nikoliv ve správním soudnictví [§ 68 písm. b) s. ř. s.].“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2003, čj. 5 A 85/2002–20*
- *konfliktní senát ovšem i v tomto případě dospěl k závěru, že se jedná o veřejnoprávní záležitost:*
  - ❖ *„Příslušným rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí o přechodu vlastnických práv podle ustanovení § 9 odst. 6 zákona ČNR č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, je soud ve správním soudnictví.“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 28. 12. 2004, čj. Konf 120/2003-5*
  - ❖ *„Příslušný vydat rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu o schválení jednoduché pozemkové úpravy podle zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, je soud ve správním soudnictví.“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 4. 2. 2005, čj. Konf 108/2004-21*

## § 6 Energetika

- *„Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, jímž se ukládá **povinnost uzavřít smlouvu o podílu odběratele na úhradě účelně vynaložených nákladů dodavatele spojených s připojením odběrného zařízení** a se zajištěním požadovaného příkonu ve stanoveném znění, je rozhodnutím o sporu podle § 17 odst. 8 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona, v situaci, kdy mezi držitelem licence a jeho zákazníkem nedošlo k dohodě o uzavření smlouvy, a tedy rozhodnutím, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v **soukromoprávní věci** (§ 46 odst. 2 s. ř. s.).“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2004, čj. 7 As 58/2003-104*

## § 7 Telekomunikace

- v oblasti telekomunikací se vyskytují jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní rozhodnutí
- rozhodnutí soukromoprávní povahy:
  - ❖ „Právní vztah založený smlouvou o poskytování telekomunikačních služeb má soukromoprávní charakter, neboť jeho účastníci se nacházejí v rovném právním postavení. Rozhodnutí, jímž předseda Českého telekomunikačního úřadu, jako správní orgán II. stupně, potvrdil rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu podle § 95 bod 8 písm. d) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, ve věci sporu o povinnosti účastníka k finančnímu plnění vyplývajícího ze smlouvy mezi provozovatelem veřejné telekomunikační sítě a účastníkem o poskytování telekomunikačních služeb, není proto přezkoumatelné ve správním soudnictví [§ 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s.].“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2003, čj. Na 747/2003-4
  - ❖ „Rozhodnutí správního orgánu vydané na základě § 8 odst. 1 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, je rozhodnutím v soukromoprávní věci, neboť předmětem rozhodnutí je spor mezi uživatelem a poskytovatelem telekomunikační služby o plnění za poskytnuté služby, tj. spor o povinnosti uživatele platit za poskytnuté telefonní služby úhradu v rozsahu tehdy stanoveném Telefonním řádem a o oprávnění poskytovatele telefonních služeb jen v takto stanoveném rozsahu úhradu požadovat. Sama skutečnost, že řízení je regulováno správním řádem, nemá pro posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru věci význam, neboť všechny orgány veřejné správy, jejichž rozhodnutí se projednávají podle části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2003, se v procesních otázkách řídí právními předpisy veřejného práva.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, čj. 6 A 60/2000-46 (č. 118/2004 Sb. NSS)
- rozhodnutí **veřejnoprávní** povahy:
  - ❖ „Cenové rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o ceně za propojení, vydané podle § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, je veřejnoprávní regulací v oblasti cen. Byla-li proti takovému rozhodnutí podána u soudu žaloba, náleží o ní rozhodnout soudu ve správním soudnictví.“ Usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 9. 7. 2004, čj. Konf 92/2003-18

## § 8 Nucená správa

- zavedení nucené správy je **veřejnoprávní povahy**:
  - ❖ „I. Příslušný vydat rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí o zavedení nucené správy podle zákona č. 87/1995 Sb., o spotřebních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících, včetně jmenování nuceného správce je soud ve správním soudnictví.  
II. Nelze bez dalšího klást rovnítko mezi pojmem „rozhodnutí o občanských právech nebo závazcích“ ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a pojmem „rozhodnutí ve věcech soukromoprávních“.“ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 6 A 40/2002-96 (č. 484/2005 Sb. NSS)

## § 9 Mzdové nároky

- „Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí o odvolání proti rozhodnutí úřadu práce o mzdových nárocích žalobce podle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. Ochrana soukromých práv, byť byla předmětem řízení u správního orgánu, je zajištěna postupem podle § 244 a násl. o. s. ř. ve znění účinném po 1. 1. 2003, tedy projednáním a rozhodnutím v občanském soudním řízení, a nikoliv ve správním soudnictví [§ 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s.].“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. 6 A 97/2002 (č. 17/2003 Sb. NSS)

## § 10 Obnova řízení

- „Jestliže předmětem správního řízení byl soukromoprávní nárok, rozhodne o něm k žalobě meritorně soud v občanském soudním řízení, nikoliv ve správním soudnictví [§ 68 písm. b) s. ř. s.]. To platí i tehdy, napadá-li žalobce v takové věci rozhodnutí správního orgánu o nepovolení obnovy správního řízení.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2003, sp. zn. 7 A 30/2001 (č. 44/2004 Sb. NSS)

## § 11 Vojáci

- „O žalobě proti rozhodnutí velitele vojenského útvaru ve věci povinnosti vojáka z povolání k náhradě škody ze služebního poměru je příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 4. 5. 2005, čj. Konf 51/2004-9

## § 12 Služební poměr příslušníků policie

- „Právní úprava služebního poměru policisty vychází ze zvláštní povahy „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřeby pevného začlenění policisty do organismu této veřejné moci a účasti na jejím výkonu, ba dokonce - při výkonu státní správy - i z potřeby tvorby vůle státu. Nejde tu o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva, a tedy o „jinou věc“ ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 o. s. ř.“ (SJS č. 95/1995)

## § 13 Advokacie

- „Právo na zápis ve stanovených lhůtách do seznamu advokátů nebo advokátních koncipientů je sice veřejným subjektivním právem, avšak ochranu mu k žalobě na plnění podle § 80 písm. b) o. s. ř. poskytuje civilní soud v občanském soudním řízení a nikoliv správní soud (§ 46 odst. 2 s. ř. s.).“ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2003, sp. zn. 5 Ca 152/2003

## § 14 Celní právo



- „Úkon celního orgánu, kterým se určuje celní prostor dle § 102 odst. 2 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, nesměřuje proti individuálně určeným osobám, ale vymezuje se jím prostorová působnost závazného režimu celního prostoru vůči všem osobám, které do takto vymezeného prostoru vstoupí či vjedou. Jedná se o organizační úkon, jímž se vytvářejí podmínky pro výkon správní činnosti celního orgánu. Vztahy mezi vlastníkem či jiným oprávněným uživatelem těchto prostorů na straně jedné a celním orgánem na straně druhé jsou vztahy soukromoprávní a spory z nich plynoucí projedná a rozhodne soud v řízení podle části třetí občanského soudního řádu.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 As 3/2003-49 (č. 29/2003 Sb. NSS)

## **6. Postup správního soudu v případě, že je k němu podána žaloba proti rozhodnutí v soukromoprávní věci**

- podá-li žalobce žalobu ke správnímu soudu v soukromoprávní věci, lze na základě § 46 odst. 2 až 4 SŘS rozlišovat tyto situace:
- ❖ civilní soud předtím řízení o žalobě k němu v téže věci podané nezastavil proto, že žalobou uplatněný nárok považoval za veřejnoprávní, a zároveň nejde o případ, kdy by se specializovaný senát pro věci správního soudnictví domníval, že o věci má rozhodnout civilní senát téhož krajského soudu
    - krajský soud rozhodující ve správním soudnictví takovou žalobu odmítne a žalobce poučí o tom, že do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí může podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu
    - dojde-li příslušnému civilnímu soudu v měsíční lhůtě od právní moci usnesení o odmítnutí správní žaloby civilní žaloba, platí, že řízení před civilním soudem bylo zahájeno dnem, kdy správnímu soudu došla odmítnutá správní žaloba (§ 82 odst. 3 OSŘ)
  - ❖ civilní soud již předtím řízení zastavil z toho důvodu, že o věci má pro její veřejnoprávní povahu rozhodnout správní soud
    - v tomto případě je mezi soudy sporné, zda je k projednání a rozhodnutí věci dána civilní pravomoc soudní či soudní pravomoc správní
    - správní soud žalobu neodmítne, ale věc předloží konfliktnímu senátu k rozhodnutí kompetenčního sporu (zákon hovoří o kompetenčním sporu o věcnou příslušnost; to však není přesné, neboť jde o spor o pravomoc)
  - ❖ správní senát krajského soudu je toho názoru, že o žalobě by měl rozhodnout civilní senát téhož krajského soudu; zároveň platí, že civilní soud předtím řízení nezastavil
    - správní senát věc neformálním přípisem postoupí civilnímu senátu
  - ❖ civilní senát krajského soudu neformálním přípisem postoupil správnímu senátu téhož krajského soudu žalobu proto, že jde o veřejnoprávní věc, o níž by měl rozhodnout soud v režimu správního soudnictví, avšak správní senát se s tímto názorem neztotožňuje
    - správní senát předloží věc konfliktnímu senátu k rozhodnutí kompetenčního sporu

## **7. Postup civilního soudu v případě, že je k němu podána žaloba proti rozhodnutí ve veřejnoprávní věci**

- na základě § 104b a § 104c lze v případech, kdy je k civilnímu soudu podána žaloba ve veřejnoprávní věci, o níž by měl rozhodovat dle názoru civilního soudu správní soud, rozlišovat tyto situace:
  - ❖ žalobu v téže věci předtím neodmítl správní soud proto, že jde o věc, o níž má rozhodnout civilní soud; zároveň platí, že o žalobě by neměl rozhodnout správní senát téhož krajského soudu
    - krajský soud rozhodující v civilním řízení soudním řízení zastaví a v usnesení žalobce poučí o možnosti podat proti rozhodnutí správního orgánu správní žalobu
    - pokud žalobce podá správní žalobu do jednoho měsíce od právní moci usnesení o zastavení řízení, platí, že správní žaloba byla podána dnem, kdy civilní žaloba došla soudu rozhodujícímu v civilním řízení soudním (§ 72 odst. 3 SŘS)
    - zachování lhůty podle § 72 odst. 3 SŘS se však může uplatnit jenom v případě, kdy žalobce nezmeškal lhůtu k podání žaloby už v okamžiku jejího podání k civilnímu soudu: „*Při posuzování včasnosti správní žaloby podané u správního soudu poté, kdy soud v občanském soudním řízení pravomocně zastavil řízení ve smyslu § 104b odst. 1 o. s. ř., je nezbytné kromě zjištění, zda byla žaloba ke správnímu soudu podána ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí obecného soudu (§ 72 odst. 3 s. ř. s.), zkoumat i skutečnost, zda již při podání žaloby k obecnému soudu nebyla zmeškána lhůta pro podání správní žaloby stanovená soudním řádem správním, případně zvláštním zákonem. Podání žaloby u obecného soudu až po uplynutí této lhůty způsobuje opožděnost i posléze podané správní žaloby, byť by byla podána v měsíční lhůtě od pravomocného zastavení občanského soudního řízení [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]*.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 3 As 30/2005-66)
  - ❖ správní soud předtím již žalobu odmítl proto, že dle jeho názoru se jedná o soukromoprávní věc, o níž má rozhodnout civilní soud
    - civilní soud řízení nezastaví, nýbrž věc předloží konfliktnímu senátu k rozhodnutí kompetenčního sporu
  - ❖ civilní senát krajského soudu je toho názoru, že o žalobě by měl rozhodnout správní senát téhož krajského soudu; zároveň platí, že správní soud předtím žalobu neodmítl
    - civilní senát věc neformálním přepisem postoupí správnímu senátu
  - ❖ správní senát krajského soudu neformálním přepisem postoupil civilnímu senátu téhož krajského soudu žalobu proto, že jde o soukromoprávní věc, o níž by měl rozhodnout soud v režimu civilního řízení soudního, avšak civilní senát se s tímto názorem neztotožňuje
    - civilní senát předloží věc konfliktnímu senátu k rozhodnutí kompetenčního sporu
- úprava jak v SŘS, tak v OSŘ je složitá, nepřehledná, formalistická a vede ke vzniku zbytečných kompetenčních sporů, čímž řízení prodlužuje a prodražuje

## 8. Řešení sporů o pravomoc

- kompetenční spory rozhoduje zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů; v běžné řeči se označuje jako **konfliktní senát**
  - ❖ skládá se ze šesti členů (tři jmenuje ze soudců Nejvyššího soudu jeho předseda a tři ze soudců Nejvyššího správního soudu předseda tohoto soudu)
  - ❖ funkční období jsou tři léta
  - ❖ působení v konfliktním senátu je výkonem soudnictví
- **kompetenčním sporem** je

- ❖ spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí (pozitivní kompetenční spor)
- ❖ též spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků (negativní kompetenční spor)
- ❖ z judikatury k pojmu kompetenčního sporu
  - „Kompetenční spor [§ 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů] nevznikne, jestliže spor o pravomoc soudu věc projednat a rozhodnout již rozhodl krajský soud v odvolacím řízení.“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 7. 3. 2005, čj. Konf 106/2004-6
  - „Kompetenční spor (§ 1 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů) nevznikne, jestliže soud, příslušný rozhodovat v řízení podle § 244 o. s. ř., i přes nesouhlas správního orgánu v řízení o podané žalobě pokračuje a netvrdí, že by pro rozhodnutí nebyl věcně příslušný. Tím spíše nevzniká kompetenční spor, netvrdí-li správní orgán ani to, že by správní žalobu v téže věci správní soud odmítl (§ 46 odst. 2 s. ř. s.). Návrh správního orgánu na rozhodnutí takto tvrzeného kompetenčního sporu proto zvláštní senát pro rozhodování některých kompetenčních sporů odmítne jako předčasný [§ 4 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].“ Usnesení zvláštního senátu pro rozhodování kompetenčních sporů ze dne 6. 2. 2004, čj. Konf 118/2003-5 (č. 205/2004 Sb. NSS)
  - „Odmítne-li správní soud žalobu proti rozhodnutí správního orgánu postupem podle § 46 odst. 2 s. ř. s. s odůvodněním, že správní orgán rozhodoval o věci soukromoprávní a podá-li žalobce novou žalobu podle části páté občanského soudního řádu u soudu k projednání takové žaloby příslušného a tento soud v řízení o takové žalobě obvyklým způsobem jedná a svou příslušnost neodmítá, není tu kompetenční spor (§ 1 odst. 2 zákona č. 131/202 Sb.). Podal-li návrh na projednání tvrzeného kompetenčního sporu v takovém případě správní úřad, nesouhlasící s původním odmítnutím žaloby správním soudem, je takový návrh předčasný a zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. jej odmítne podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (§ 4 zákona č. 131/2002 Sb.).“ Usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 6. 2. 2004, čj. Konf 96/2003-9
  - „Kompetenční spor (§ 1 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů) nevznikne, odmítl-li správní žalobu správní soud postupem podle § 46 odst. 2 s. ř. s., ale soud, příslušný rozhodovat v řízení podle § 244 o. s. ř., i přes nesouhlas správního orgánu v řízení pokračuje a netvrdí, že by pro rozhodnutí nebyl věcně příslušný. Návrh správního orgánu na rozhodnutí takto tvrzeného kompetenčního sporu proto zvláštní senát pro rozhodování některých kompetenčních sporů odmítne jako předčasný [§ 4 zákona č. 131/2002 Sb., § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].“ Usnesení zvláštního senátu pro rozhodování kompetenčních sporů ze dne 6. 2. 2004, čj. Konf 113/2003-6
  - „Kompetenční spor (§ 1 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů) vůbec nevznikne, odmítne-li sice správní soud správní žalobu postupem podle § 46 odst. 2 s. ř. s. i přes nesouhlas správního orgánu, ale není-li podána soukromoprávní žaloba u soudu rozhodujícího ve věcech občanskoprávních. Návrh správního orgánu na rozhodnutí takto tvrzeného kompetenčního sporu proto zvláštní senát rozhodující kompetenční spory odmítne jako předčasný [§ 4 zákona č. 131/2002 Sb., § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].“ Usnesení zvláštního senátu zřízeného

podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 2. 2. 2004, čj. Konf 107/2003-6 (č. 338/2004 Sb. NSS)

- „Rozhodnutím vrchního soudu o věcné příslušnosti soudů v občanském soudním řízení podle § 104a o. s. ř. nelze založit příslušnost soudu rozhodujícího ve věcech správního soudnictví. Vydáním takového rozhodnutí proto nemůže být ještě založen kompetenční spor [§ 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů].“ Usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 6. 1. 2004, čj. Konf 108/2003-5 (č. 196/2004 Sb. NSS)

➤ **stranami kompetenčního sporu jsou**

- ❖ soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy (**kompetenční spory o pravomoc mezi soudy a správními orgány**)
- ❖ soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví (**kompetenční spory mezi civilními a správními soudy**, jež zákon nepřesně označuje jako spory o věcnou příslušnost)

➤ **legitimaci k návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu má**

- ❖ některá ze stran kompetenčního sporu
- ❖ účastník řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou

➤ **účastníky řízení o kompetenčním sporu jsou**

- ❖ strany kompetenčního sporu
  - je-li kompetenční stranou soud, jedná za senát, jehož se věc týká, jeho předseda (§ 33 odst. 7 SŘS použitý přiměřeně podle § 4 zákona č. 131/2002 Sb.)
- ❖ účastníci řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou

➤ na řízení před konfliktním senátem se podle § 4 zákona č. 131/2002 Sb. přiměřeně použijí ustanovení části třetí hlavy první soudního řádu správního (obecná ustanovení o řízení)

➤ rozdíl oproti řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů spočívá v tom, že „zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu existujícího ke dni, kdy o věci rozhoduje.“ Usnesení zvláštního senátu, zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18

➤ **rozhodnutí**

- ❖ konfliktní senát rozhoduje vždy usnesením
- ❖ ve výroku usnesení vždy uvede, kdo je „příslušný“ vydat ve věci rozhodnutí
- ❖ v případě, že jde o pozitivní kompetenční spor, a strana, která neměla pravomoc o něm rozhodnout, o něm již přesto rozhodla, konfliktní senát prohlásí její rozhodnutí za nicotné
- ❖ jde-li o negativní kompetenční spor, v němž strana, která měla o sporu rozhodnout, o něm nerozhodla a pouze vydala rozhodnutí, jímž svou pravomoc popřela, konfliktní senát toto rozhodnutí zruší
- ❖ pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je **závazné** pro:
  - strany kompetenčního sporu
  - účastníky řízení, v němž tento kompetenční spor vznikl
  - pro všechny orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [tj. pro správní orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) SŘS]
  - soudy (tj. usnesení konfliktního senátu v konkrétním kompetenčním sporu zavazuje nejen soudy a správní orgány, jež byly stranami sporu, ale v otázce, v čí pravomoci

bylo v této konkrétní věci vydat rozhodnutí, i všechny ostatní soudy a správní orgány)

## 9. Základní charakteristika řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem

- v řízení podle § 244 a násl. OSŘ projednávají civilní soudy žaloby proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů v soukromoprávních věcech
- nejedná se o správní soudnictví, ale o civilní řízení soudní, neboť v tomto řízení soud vykonává civilní pravomoc soudní (§ 7 odst. 2 OSŘ)
- řízení má hybridní povahu: mísí se v něm prvky řízení přezkumného a řízení nalézacího
- od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. SŘS se řízení podle § 244 a násl. OSŘ odlišuje zejména:
  - ❖ vymezením okruhu účastníků řízení
    - účastníky řízení podle OSŘ jsou žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem (nikoliv tedy správní orgán sám)
    - účastníky řízení podle SŘS jsou žalobce a žalovaný správní orgán; ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem, mohou být za splnění podmínek předepsaných § 34 SŘS toliko osobami zúčastněnými na řízení
  - ❖ odlišně předepsanými náležitostmi žaloby (srov. zejm. petit)
  - ❖ věcnou příslušností
    - ve správním soudnictví jsou věcně příslušné krajské soudy
    - podle OSŘ jsou věcně příslušné okresní soudy; jedinou výjimkou je rozhodování ve věcech vkladu práva k nemovitostem
  - ❖ koncepcí koncentrace řízení
    - podle § 250d odst. 1 OSŘ mohou účastníci řízení uvést rozhodné skutečnosti o věci samé a označit důkazy k jejich prokázání nejpozději do skončení prvního jednání, které se v řízení před soudem konalo; k později uvedeným skutečnostem a důkazům se nepřihlíží; To neplatí, jde-li o skutečnosti nebo důkazy,
      - jimiž má být zpochybněna věrohodnost provedených důkazních prostředků
      - které nastaly (vznikly) po prvním jednání
      - které účastník nemohl bez své viny včas uvést
    - podle § 71 odst. 2 SŘS lze žalobu rozšířit o nové žalobní body nebo na dosud nenapadené výroky pouze v dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby
  - ❖ způsobem projednání žaloby
    - podle § 250f OSŘ civilní soud věc znovu projedná (tj. vyzdvihují se prvky nalézacího řízení)
    - činnost správního soudu v řízení podle SŘS má přezkumnou povahu
  - ❖ způsobem meritorního rozhodování
    - podle § 250i a § 250f OSŘ civilní soud
      - žalobu **zamítne**, dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl o sporu nebo o jiné věci správně (zde se oproti § 250f OSŘ zdůrazňují prvky přezkumné činnosti)
      - dospěje-li soud k závěru, že správní orgán měl o sporu nebo o jiné právní věci rozhodnout jinak, potom **rozhodne ve věci samé** rozsudkem; rozsudek potom nahrazuje rozhodnutí správního orgánu v takovém rozsahu, v jakém je rozsudkem dotčeno; v tomto případě soud rozhodne znovu i o náhradě nákladů řízení před správním orgánem

- podle § 78 SŘS správní soud (pomineme-li deklarování nicotnosti a moderaci správního trestu)
  - žalobu **zamítne**, není-li důvodná
  - rozhodnutí správního orgánu **zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení**, je-li napadené rozhodnutí nezákonné nebo trpí-li jemu předcházející řízení podstatnými vadami; správní soud tedy nemůže rozhodnout namísto správního orgánu, jak to může učinit civilní soud podle § 250f OSŘ; rovněž nikdy nerozhoduje ani o náhradě nákladů řízení před správním orgánem
- ❖ opravnými prostředky
  - proti rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu má účastník k dispozici toliko jediný – navíc mimořádný – opravný prostředek: kasační stížnost
  - podle § 245 OSŘ se na řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, přiměřeně použijí mj. ustanovení části čtvrté OSŘ o opravných prostředcích; účastníci řízení tak mohou využít odvolání, dovolání, žaloby pro zmatečnost a žaloby na obnovu řízení
- v nálezu pléna ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03, jímž byl zrušen § 243c odst. 2 OSŘ, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 153/2004 Sb. (Sb. ÚS sv. 32 č. 15, s. 131), Ústavní soud srovnával úpravu mimořádných opravných prostředků v OSŘ, TŘ a v SŘS a konstatoval, že „v různých řízeních před soudy téhož státu, v situaci procesně, ne-li shodně, pak velmi podobné (účastníkem řízení je usilováno o zrušení pravomocného soudního rozhodnutí z důvodu nesprávného právního hodnocení, resp. je žádáno, aby se nejvyšší orgán soustavy soudů vyslovil k otázce, kterou účastník řízení považuje za otázku zásadní a dosud neřešenou) nemůže být s účastníkem řízení zacházeno různě, aniž by byly zřejmé rozumné důvody pro takový postup.“; ač jde o jinou věc, analogicky s citovaným názorem lze vyslovit pochybnost o tom, zda existují rozumné důvody pro odchylnou úpravu v situaci prakticky totožné (žalobce brojí proti rozhodnutí správního orgánu), kdy jediná odlišnost spočívá v soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaze věci

## 10. Poznámky závěrem

- praktické zkušenosti s uplatňováním soukromoprávní či veřejnoprávní povahy věci jakožto kritéria civilní nebo správní soudní pravomoci ukázaly, že ani v nejmenším nejde „o stále životaschopný princip“
- ba naopak: tápou nejen účastníci řízení, ale i samotné civilní a správní soudy; o tom svědčí i časté neshody mezi Nejvyšším správním soudem a konfliktním senátem (viz shora)
- kritérium soukromoprávní či veřejnoprávní povahy věci je natolik nejednoznačné (málo exaktní), že nevyhovuje základnímu požadavku, aby soudní pravomoc a příslušnost byla stanovena jednoznačně a jednoduše, aby každý, kdo chce svá porušená nebo ohrožená práva uplatnit žalobou u soudu, věděl, ke kterému soudu má žalobu podat
- princip zavedený Prosincovou ústavou, ostatně nebyl tak samozřejmý a nezpochybnitelný, jak se dnes někdy uvádí; byl výrazně kritizován i za dob První republiky, neboť přinesl více zmatku než užítku
- úprava kompetenčních sporů mezi civilními a správními soudy je vysoce formalistická, složitá a vede ke vzniku zbytečných sporů
- uvádí se, že účastníkům nevznikne žádná újma tím, že civilní soud zastaví řízení či správní soud odmítne žalobu; není to tak docela pravda:
  - ❖ řízení se – v lepším případě – o několik měsíců prodlužuje; v horším případě, kdy dojde ke vzniku kompetenčního sporu, to může být i o několik let

- ❖ náklady na sepsání žaloby a zastupování účastníka advokátem v řízení, které bylo zastaveno, resp. v němž byla žaloba odmítnuta, si nese sám účastník; i kdyby měl posléze úspěch ve věci, nebude mu je hradit ani účastník, který neměl ve věci úspěch, ani stát; důsledky nejasné a nejednoznačné úpravy tak jsou v rozporu s principy právního státu přenášený na účastníka řízení
- ❖ náklady řízení vzrůstají o seps nové žaloby: správní i civilní žaloba mají odlišné náležitosti a musejí být odchylně koncipovány; nelze proto žalobu původně nesprávně podanou bez dalšího, tj. tak, jak byla sepsána, zaslat druhému soudu
- konfliktní senát nebyl za celou dobu své činnosti schopen vytvořit jednoznačný algoritmus (test), podle něhož by posuzoval soukromoprávní či veřejnoprávní povahu věci; nepostupuje stabilně ani podle některé ze známých teorií (zájmové, mocenské, organické, metody právního regulování); jeho rozhodnutí se často omezují pouze na konstatování, proč něco není veřejnoprávní či soukromoprávní, aniž by se vůbec pokoušela povahu věci pozitivně stanovit; jeho rozhodovací činnost je tak pro účastníky řízení a pro soudy zcela nepředvídatelná a neumožňuje jim dopředu si vyhodnotit, jak by o určité otázce usuzoval konfliktní senát, a podle toho postupovat
- argument, že současná koncepce je nutná kvůli čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a lidských svobod a judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, je zcela lichý; soudní řád správní jejich požadavkům plně vyhovuje
- princip, že soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha věci má být kritériem soudní pravomoci, tak má oporu pouze v historii; potvrzuje se ovšem, že nikoliv všechno tradiční, je zároveň správné, rozumné a použitelné i v současnosti; přesně to je i případ rozlišování civilní soudní pravomoci a pravomoci správních soudů podle soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru věci, který dnes patří již pouze do učebnic právních dějin, a nikoliv do platného práva

## Kapitola III. Obecná část soudního řádu správního

### 1. Obecná východiska

- § 5 SŘS stanovuje dvě zásady, které se posléze na jedné straně promítají v konkrétní úpravě jednotlivých ustanoveních SŘS, a na druhé straně je nutno v souladu s nimi jednotlivá ustanovení SŘS interpretovat:
- **zásada dispoziční**
    - řízení lze zahájit jenom na návrh
    - rozsah přezkumné činnosti a jeho hlediska jsou vymezena návrhem; soud není návrhem vázán jenom ve výjimečných případech, např.:
      - k nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů u správního rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS přihlíží soud z úřední povinnosti [např. č. 359/2004 Sb. NSS: „*Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. 5 A 157/2002 (č. 359/2004 Sb. NSS)]
      - za určitých okolností přihlíží soud z úřední povinnosti i k tzv. podstatným vadám podle § 76 odst. 1 písm. c) SŘS: „*Jestliže účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., soud přihlédne z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, sp. zn. 2 Azs 23/2003 (č. 272/2004 Sb. NSS)
      - k nicotnosti napadeného správního rozhodnutí hledí soud z úřední povinnosti (§ 76 odst. 2 SŘS)
      - správní soud je povinen přihlížet z úřední povinnosti k těm skutečnostem, k nimž má podle zákona povinnost přihlížet *ex offio* i správní orgán: „*1) Pokud speciální zákon výslovně stanoví, že k určité skutečnosti se přihlédne i bez návrhu, stíhá tato povinnost nejen správní orgán, ale i správní soud.*“ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2000, sp. zn. IV. ÚS 146/99 (Sb. ÚS sv. 19 č. 127, s. 181)
      - Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti k vadám uvedeným v § 109 odst. 3 SŘS
  - **vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení**
    - „*Žaloba ve správním soudnictví je přípustná pouze po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. Žalobu, která jim předchází, správní soud odmítne [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. To platí i tehdy, jestliže účastník správního řízení příslušné rozhodnutí [rozuměj rozhodnutí správního orgánu prvního stupně] nebylo doručeno.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, sp. zn. 4 As 27/2003 (č. 64/2004 Sb. NSS)
    - „*Ochrana práv ve správním soudnictví může nastoupit teprve poté, kdy byl pořad správních stolic vyčerpán (§ 5 s. ř. s.). Tím, že správní orgán I. stupně vyznačil na*



*svém rozhodnutí doložku právní moci v okamžiku, kdy již účastník správního řízení proti tomuto rozhodnutí podal odvolání a o tomto odvolání dosud rozhodnuto nebylo, není splněn předpoklad vyčerpání řádných opravných prostředků. Žalobu podanou za této situace proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto správní soud odmítne.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. 1 As 28/2004 (č. 454/2005 Sb. NSS)

- *„Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů 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.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, sp. zn. 2 Afs 98/2004 (č. 672/2005 Sb. NSS)
- rozšířený senát v duchu § 5 SŘS vyložil např. § 85 SŘS, podle něhož je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřípustná, lze-li se ochrany domáhat jinými právními prostředky; původně převažoval názor, že samotná existence jiných právních prostředků nápravy (např. námitky proti postupu pracovníka správce daně v rámci daňové kontroly) zcela vylučuje možnost žalovat podle § 82 SŘS; rozšířený senát dospěl k závěru, že § 85 SŘS pouze ve smyslu § 5 SŘS požaduje, aby žalobce nejprve vyčerpal jiné prostředky nápravy, které má k dispozici, a pokud jejich použitím nedosáhne úspěchu, může podat žalobu k soudu (č. 735/2006 Sb. NSS)

➤ § 6 předvídá **kompetenční výluky**

- k jednotlivým kompetenčním výlukám srov. především § 70 SŘS
- SŘS neobsahuje žádnou přílohu, která by vypočítávala rozhodnutí vyloučená ze soudního přezkumu, jako tomu bylo u OSŘ; platí, že od 1. 1. 2003 podléhají soudnímu přezkumu všechna rozhodnutí, která nevyklučuje SŘS nebo zvláštní zákon, byť by na ně dříve dopadala příloha A k OSŘ; srov.: *„Příloha A k občanskému soudnímu řádu (§ 248 odst. 3 o. s. ř.), ve znění účinném k 31. 12. 2002, kterou byl vyloučen soudní přezkum určitého druhu rozhodnutí správních orgánů, byla bez náhrady zrušena zákonem č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního. Po 1. 1. 2003 jsou rozhodnutí uvedená v citované příloze přezkoumatelná ve správním soudnictví, pokud jejich přezkum není vyloučen zvláštním zákonem.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, sp. zn. 3 As 10/2003 (č. 184/2004 Sb. NSS)
- z ústavněprávního a mezinárodně právního hlediska vyplývají dva důležité požadavky:
  - v případě pochybností je zapotřebí **vyluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně**, tj. ve prospěch soudního přezkumu; srov.: *„Z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny nutno dovodit, že žádné ustanovení o. s. ř. vylučující soudní přezkum správních rozhodnutí, nelze vykládat extenzivně. Namísto je naopak maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu.*“ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000 (Sb. ÚS sv. 22 č. 76, s. 151)
  - ze soudního přezkumu nelze vyloučit rozhodnutí nebo jiné úkony správních orgánů

- a) pokud se týkají základních práv a svobod, a to nejen podle Listiny základních práv a svobod (čl. 36 odst. 2 Listiny), ale podle jakékoliv mezinárodní smlouvy (především podle Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a dodatkových protokolů k ní; srov. též čl. 4 Ústavy a čl. 13 Úmluvy)
- b) pokud se týkají občanských práv a závazků nebo trestních obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, byť by se v daném případě nedotýkala základních práv a svobod
- srov.: „*Odepření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je možné v případě, že tak stanoví zákon. V posuzované věci tomu tak není, obecně vzato potom takový postup už vůbec nepřichází v úvahu, pokud by rozhodnutí z něj vzešla se jakkoli dotkla základních práv a svobod podle ústavních zákonů a mezinárodních smluv jimiž je ČR vázána. Jakýkoli jiný postup je v rozporu s čl. 6 odst. 1 a 2 a čl. 4 Ústavy ČR. Každá fyzická i právnická osoba má v České republice ústavně zaručené právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Úvahy Okresního soudu o tom, že měl postupovat podle procesních předpisů, které platily v době, kdy správní orgán rozhodoval o hmotně právním nároku stěžovatele a nikoliv podle procesních předpisů, které platí v době, kdy vydával napadené rozhodnutí, nenacházejí v daných souvislostech oporu v zákoně a ve svém důsledku znamenají zásah do základního práva ústavního stěžovatele daného mu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny tedy na to, aby se domáhal svého práva u nezávislého a nestranného soudu.*“  
Nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 321/02 (Sb. ÚS sv. 28 č. 159, s. 421)

## 2. Věcná příslušnost

- **krajské soudy** jsou věcně příslušné k projednávání a rozhodování (§ 7 odst. 1 SŘS):
  - žalob proti rozhodnutím správních orgánů [§ 4 odst. 1 písm. a) a § 65 a násl. SŘS]
  - žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. b) a § 79 a násl. SŘS]
  - žalob na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. c) a § 82 a násl. SŘS]
  - volebních věcí, jde-li o volby do obecních nebo krajských zastupitelstev [§ 4 odst. 2 písm. a) a § 88 a násl. SŘS]
  - věcí místního referenda [§ 4 odst. 2 písm. a), § 91a SŘS]
  - návrhů na určení, že návrh na registraci, popřípadě návrh na registraci změn stanov politické strany nebo politického hnutí nemá nedostatky [§ 4 odst. 2 písm. b) a § 94 odst. 1 písm. a) SŘS]
- **Nejvyšší správní soud** je věcně příslušný k projednávání a rozhodování
  - kompetenčních žalob [§ 4 odst. 1 písm. d) a § 97 odst. 4 SŘS]
  - volebních věcí, jde-li o volby do Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu [§ 4 odst. 2 písm. a) a § 88 a násl. SŘS]
  - návrhů na rozpuštění politické strany nebo hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti [§ 4 odst. 2 písm. b), § 94 odst. 1 písm. b) a § 95 SŘS]
  - návrhů na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části [§ 4 odst. 2. písm. c) a § 101c SŘS]
- **postup při odstraňování nedostatku věcné příslušnosti** je upraven v § 7 odst. 5 SŘS

- byl-li návrh ve věci správního soudnictví podán soudu věcně nepřislušnému, postoupí jej věcně příslušný soud soudu věcně a místně příslušnému; s ohledem na zvláštní úpravu „věcné příslušnosti“ v §§ 104b a 104c OSŘ a v § 46 odst. 2 až 4 SŘS, vztahující se na vzájemné vztahy civilních a správních soudů, dopadá § 7 odst. 5 SŘS pouze na případy věcné nepřislušnosti uvnitř soustavy soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví, tj. na situace, kdy je
  - návrh podán krajskému soudu namísto Nejvyššímu správnímu soudu; potom jej krajský soud postoupí Nejvyššímu správnímu soudu; je-li návrh takto postoupen nesprávně, Nejvyšší správní soud jej
    - a) buď přípisem vrátí krajskému soudu, který mu návrh nesprávně postoupil (za předpokladu, že tento soud je místně příslušný) nebo
    - b) jej usnesením postoupí krajskému soudu, který je místně příslušný (za předpokladu, že krajský soud, který mu věc nesprávně postoupil, nebyl místně příslušný)
  - návrh je podán u Nejvyššího správního soudu namísto krajského soudu; v takovém případě Nejvyšší správní soud usnesením návrh postoupí věcně a místně příslušnému krajskému soudu
- o postoupení věci podle § 7 odst. 5 SŘS se rozhoduje usnesením, třebaže to citované usnesení výslovně nestanoví (srov. nesprávnou koncepci § 53 odst. 2 SŘS, podle něhož se usnesením rozhoduje jenom tam, kde to výslovně stanoví zákon)

### 3. Funkční příslušnost

- **o kasační stížnosti** rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 12 odst. 1 SŘS)
- **o návrhu na obnovu řízení** podle § 113 rozhoduje soud, který vydal rozhodnutí, proti němuž návrh na obnovu řízení směřuje, tj.
  - **krajský soud**
    - o návrhu na obnovu řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu [srov. § 114 odst. 1 písm. a) SŘS ve spojení § 4 odst. 1 písm. c) a § 82 a násl. SŘS]
    - o návrhu na obnovu řízení ve věci určení, že návrh na registraci, popřípadě návrh na registraci změn stanov politické strany nebo politického hnutí nemá nedostatky [srov. § 114 odst. 1 písm. b) SŘS ve spojení s § 4 odst. 2 písm. b) a § 94 odst. 1 písm. a) SŘS]
  - **Nejvyšší správní soud**
    - o návrhu na obnovu řízení ve věci rozpuštění politické strany nebo hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti [srov. § 114 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 4 odst. 2 písm. b), § 94 odst. 1 písm. b) a § 95 SŘS]
  - **soud adresy (tj. krajský soud nebo Nejvyšší správní soud)**
    - jde-li o návrh na obnovu řízení ve věci, v níž není obnova řízení podle zákona přípustná (viz § 114 SŘS); vzhledem k tomu, že k projednání takové věci není funkčně příslušný žádný soud, odmítne jej podle § 46 odst. 1 písm. d) SŘS ten soud, jemuž byl návrh adresován

### 4. Místní příslušnost

- **pravidla určení místní příslušnosti:**

- zásadně je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu se nachází „obecný soud žalovaného“ (SŘS se tomuto pojmu vyhýbá), tj. soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práv navrhovatele (žalobce) - § 7 odst. 2 SŘS
- výjimky vyplývají z § 7 odst. 3 a 4 SŘS, popřípadě ze zvláštních zákonů (např. ze zákona o azylu); srov. např.: „*Za bydlíště fyzické osoby podle ustanovení § 7 odst. 3 s. ř. s. je nutno považovat místo, kde tato osoba bydlí s úmyslem se zde zdržovat trvale. Určení místní příslušnosti podle druhého pravidla zde uvedeného, tj. podle místa, kde se navrhovatel zdržuje, se uplatní teprve tehdy, když místní příslušnost nelze určit podle pravidla prvního, a to např. proto, že v České republice neexistuje žádné místo, kde by navrhovatel bydlel s úmyslem zdržovat se trvale. Skutečnost, že navrhovatel je ve výkonu trestu odnětí svobody, nemá na určení místa jeho bydlíště vliv, neboť z žádných skutečností nelze usuzovat, že by ve věznici bydlel s úmyslem dlouhodobě či trvale se zde zdržovat.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2004, sp. zn. Nad 79/2004 (č. 371/2004 Sb. NSS)
- platí zásada **trvání místní příslušnosti**: „*Zásada trvání místní příslušnosti soudu (perpetuatio fori) se jako obecná právní zásada užíje i ve správním soudnictví. Jejím užití nebrání skutečnost, že není výslovně vyjádřena v ustanoveních § 7 a § 129 a násl. s. ř. s.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2003, sp. zn. Nad 52/2003 (č. 27/2003 Sb. NSS)
- není-li místně příslušného soudu, určí jej za přiměřeného použití **§ 11 odst. 3 OSŘ** (§ 64 SŘS) Nejvyšší správní soud: „*Je-li k projednání žaloby dána pravomoc soudů České republiky a chybějí-li podmínky místní příslušnosti, Nejvyšší správní soud za použití § 64 a § 3 odst. 2 s. ř. s. přiměřeně aplikuje ustanovení § 11 odst. 3 o. s. ř. a svým rozhodnutím určí krajský soud, který věc projedná a rozhodne.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. Na 267/2003 (č. 8/2003 Sb. NSS)
- postup při **odstraňování nedostatku místní příslušnosti** je upraven v § 7 odst. 6 SŘS:
  - krajský soud, který není místně příslušný, postoupí věc krajskému soudu místně příslušnému
  - nesouhlasí-li soud, jemuž byla věc postoupena, s postoupením věci, předloží ji k rozhodnutí sporu o místní příslušnost Nejvyššímu správnímu soudu
  - pro zkoumání místní příslušnosti a zhojení jejího nedostatku platí § 105 OSŘ, použitý přiměřeně podle § 64 SŘS

## 5. Vyloučení soudců (§ 8 SŘS)

- soudce je vyloučen
  - pro podjatost
    - z důvodu poměru k věci
    - z důvodu poměru k účastníkům nebo jejich zástupcům; srov.: „*„Poměr k účastníkovi“, v důsledku něhož by byl soudce vyloučen z projednávání a rozhodnutí věci (§ 8 odst. 1 s. ř. s.), nelze spatřovat v tom, že se účastník při plnění svých povinností novináře setkával se soudcem na jeho dřívějším pracovišti, a to tím spíše, neuvádí-li účastník žádné další skutečnosti, z nichž by bylo možno dovozovat podjatost v důsledku těchto kontaktů.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2003, sp. zn. Nao 28/2003 (č. 49/2004 Sb. NSS)
  - pro podíl na projednávání nebo rozhodování (těže) věci
    - u správního orgánu

- v předchozím soudním řízení; srov.: „*Podíl soudce na rozhodování v „předchozím soudním řízení“ ve smyslu § 8 odst. 1 s. ř. s., který zakládá důvod pro jeho vyloučení, se týká rozhodování ve stejné věci u soudu nižšího stupně; „předchozím soudním řízením“ není řízení v jiné soudní věci, byť by se i týkala týchž účastníků.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. Nao 2/2003 (č. 53/2004 Sb. NSS); dále: „*Soudce vyloučený podle ustanovení § 8 odst. 1 věty druhé s. ř. s. je ten, který procesně působil v předchozím soudním řízení v takovém kvalitativním a kvantitativním rozsahu, kdy již získal o věci vědomost té povahy, jež vyvolává ve svých důsledcích pochybnost o soudcově nestrannosti. Pojem předchozího soudního řízení je nutno v daném případě vyložit materiálně, tedy s ohledem na konkrétní a přímou souvztažnost a věcnou souvislost předmětných řízení.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2004, sp. zn. Nao 13/2004 (č. 433/2005 Sb. NSS)
- (podíl na předchozím projednávání nebo rozhodování věci představuje specifický důvod podjatosti z důvodu poměru k věci)
- existuje dva způsoby vyloučení podjatého soudce (či odstranění pochyb o jeho nepodjatosti) v závislosti na tom, zda soudce sám oznámí svou podjatost, nebo zda podjatost namítne účastník řízení
  - **oznámí-li** soudce svou podjatost,
    - **určí** předseda soudu (krajského soudu či Nejvyššího správního soudu) na jeho místo jiného soudce
    - má-li předseda soudu (krajského soudu či Nejvyššího správního soudu) za to, že není dán důvod podjatosti, nebo týká-li se věc jej samého, **rozhodne** o vyloučení soudce usnesením Nejvyšší správní soud
  - **namítne-li** podjatost účastník řízení, **rozhodne** o námitce vždy usnesením Nejvyšší správní soud (vyjma případu, kdy námitka byla podána opožděně, neboť k takové námitce se nepřihlíží, tj. ani se o ní nerozhoduje); „*O námitce podjatosti člena senátu Nejvyššího správního soudu rozhodne jiný senát téhož soudu (§ 8 odst. 5 s. ř. s.)*.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2003, sp. zn. Nao 28/2003 (č. 49/2004 Sb. NSS)
  - „*Po vydání rozhodnutí, proti němuž není přípustná kasační stížnost, již ve správním soudnictví nelze rozhodovat o vyloučení soudců z projednání a rozhodování této věci; soudní řád správní totiž vyjma důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. neupravuje způsob, jakým by bylo možno postupovat v případě zjištění důvodu vyloučení soudce až po vydání takového rozhodnutí.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, sp. zn. Nao 23/2004 (č. 408/2004 Sb. NSS)

## 6. Delegation (§ 9 SŘS)

- **delegation nutná** (§ 9 odst. 1 SŘS)
  - nelze-li pro vyloučení soudců specializovaných senátů místně příslušného krajského soudu sestavit senát (u Nejvyššího správního soudu delegation z tohoto důvodu nepřichází v úvahu)
- **delegation vhodná** (§ 9 odst. 2 SŘS)
  - důvodem je vhodnost přikázání věci z důvodu rychlosti nebo hospodárnosti řízení nebo z jiného důležitého důvodu

- byla zneužívána žadateli o udělení azylu k protahování žalobního řízení; přítrž tomu učinil rozšířený senát: „*Delegace vhodná je výjimkou ze zásady trvání místní příslušnosti a z ústavní zásady zákonného soudu a soudce, a proto k ní lze přistoupit pouze v těch ojedinělých případech, v nichž by projednání věci jiným než místně příslušným krajským soudem znamenalo z komplexního pohledu hospodárnější, rychlejší či po skutkové stránce spolehlivější a důkladnější posouzení věci. Skutečnost, že žadatel o azyl má místo pobytu mimo obvod místně příslušného krajského soudu a ve věci požaduje nařídit jednání, proto není sama o sobě důvodem postačujícím pro přikázání věci z důvodu vhodnosti podle § 9 odst. 2 s. ř. s.*“ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2004, sp. zn. Nad 138/2003 (č. 305/2004 Sb. NSS)

## 7. Dožádání (§ 10 SŘS)

- dožádaným soudem může být **i okresní soud** (srov. k tomu nedůslednost § 1 SŘS, který proklamativně omezuje svou působnost pouze na soudy jednající a rozhodující ve správním soudnictví; takovým soudem okresní soud není)
- provádí-li dožádaný soud **dokazování**, má účastník řízení právo být přítomen: „*I ve správním soudnictví mají účastníci řízení právo být přítomni u prováděného dokazování (§ 122 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Vyslechl-li krajský soud svědka prostřednictvím dožádaného okresního soudu bez přítomnosti účastníků řízení, ačkoliv účastníci řízení k takovému postupu nedali souhlas, nemůže krajský soud z takto provedeného důkazu ve svém rozhodnutí vycházet. Učinil-li tak, jde o vadu řízení, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, sp. zn. 5 Ads 5/2003 (č. 55/2004 Sb. NSS)

## 8. Účastníci řízení (§ 33 SŘS), jejich práva a povinnosti (§ 36 SŘS)

- definice účastníků je obsažena v § 33 odst. 1 SŘS: účastníky řízení jsou
  - navrhovatel a odpůrce (v řízení o žalobách podle § 4 odst. 1 SŘS žalobce a žalovaný), nebo ti, o nichž to stanoví zákon ; odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon
  - v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu určuje žalovaného § 69; pokud tedy účastník řízení chybně označí žalovaného, nicméně z žaloby je zřejmé, proti jakému rozhodnutí brojí, krajský soud sám přibere za účastníka řízení toho, kdo jím podle zákona má být, a účastenství chybně označeného správního orgánu ukončí
  - v řízení o žalobách proti nečinnosti a o ochraně před nezákonným zásahem je žalovaný podle § 79 odst. 2 a § 83 SŘS určen tvrzením žalobce; obdobný postup soudu jako v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy nepřipadá v úvahu
  - dále k účastenství srov. § 88 odst. 2, § 89 odst. 2, 3, a 4, § 90 odst. 2, § 91 odst. 2, § 91a odst. 2, § 94 odst. 3, § 98, § 101a, § 105 a § 112 SŘS
- **způsobilost být účastníkem řízení** má i správní orgán, přestože jako organizační složka státu nemá způsobilost mít práva a povinnosti; např. v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nebude proto žalovaným Česká republika, ale správní orgán, který napadené

rozhodnutí vydal (např. Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti, Finanční ředitelství v Brně, Česká advokátní komora atd.)

- **procesní způsobilost** u fyzické osoby je na rozdíl od § 20 odst. 1 OSŘ podmíněna plnou způsobilostí k právním úkonům (§ 33 odst. 3 SŘS); osoby s omezenou způsobilostí k právním úkonům (ať již v důsledku věku či soudního výroku) nemohou před správními soudy samostatně jednat vůbec
- § 33 odst. 7 SŘS – podle něhož platí, že je-li účastníkem řízení soud, jedná za senát, jehož se věc týká, jeho předseda – je umístěno systematicky nedůsledně, neboť ve správním soudnictví není soud nikdy účastníkem řízení; citované ustanovení se proto použije pouze při rozhodování o kompetenčním sporu, jehož stranou je soud (srov. § 3 odst. 3 a § 4 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů)
- ve správním soudnictví přichází v úvahu pouze **samostatné společenství účastníků** (§ 33 odst. 8 SŘS (např. v níže citované věci, publikované pod č. 497/2005 Sb. NSS, původně žaloval jeden žalobce; ten však v průběhu řízení zemřel; Městský soud v Praze potom podle výsledku dědického řízení pokračoval se všemi dědici, tj. v daném případě celkem s pěti osobami)
- účastníci řízení mají **rovné postavení**
  - „*Spravedlnost řízení v sobě zahrnuje především princip „rovnosti zbraní“ („egalité des armes“, equality of arms“), tj. princip, že každá strana v procesu musí mít stejnou možnost hájit své zájmy a že žádná z nich nesmí mít podstatnou výhodu vůči protistraně. Principem rovnosti zbraní ovšem není požadavek spravedlnosti řízení vyčerpán a tento princip je pouze jedním z dílčích aspektů spravedlivého procesu. Právo na spravedlivý proces předpokládá, ať už civilní nebo trestní, předpokládá, že každá strana má možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které nejsou jasně nevýhodné ve srovnání s protistranou.*“ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Delcourt z roku 1970, A-11
- projevem zásady rovného postavení účastníků řízení jsou mj.
  - **poučovací povinnost** soudu
    - judikatura Nejvyššího správního soudu ohledně poučovací povinnosti se především týká poučovací povinnosti ve vztahu k cizincům, kteří se domáhají soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení azylu; judikatura byla zpočátku velmi striktní: „*Cizinka v řízení o azylu [pozn.: přesněji cizinka domáhající se soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v řízení o udělení azylu] musí být o právu vyjádřit se k možnosti rozhodnout o věci samé bez jednání (§ 51 s. ř. s.) poučena v jazyce, jemuž rozumí.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, sp. zn. 5 Azs 5/2003 (č. 59/2004 Sb. NSS); postupně dochází k jistému zmírňování: „*Poučení o procesních právech a povinnostech dle § 36 odst. 1 s. ř. s. je soud povinen poskytnout účastníku v takové době, kdy je to podle stavu řízení pro něj zapotřebí. O právu jednat v jeho mateřštině proto soud poučí účastníka jen tehdy, jestliže v průběhu řízení zjistí, že účastník neovládá jazyk, kterým se jednání vede. II. Skutečnost, že účastníkem řízení je cizí státní příslušník, sice může být podle konkrétních okolností předpokladem k tomu, aby soud přistoupil k poučení účastníka o právu jednat v jeho mateřštině; sama o sobě bez dalšího mu však povinnost poučit účastníka o uvedeném právu nezakládá.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2003, sp. zn. 7 Azs 17/2003 (č. 519/2005 Sb. NSS); „*Povinnost soudu vyzvat stěžovatelku k vyjádření, zda souhlasí s rozhodnutím soudu bez nařízení jednání, v jazyce, jemuž stěžovatelka rozumí, nemusí ani u cizinky vždy nezbytně znamenat nutnost překládat tuto výzvu do jejího mateřského jazyka. Tato povinnost vzniká pouze v případě, kdy soud zjistí, že účastník řízení*

*neovládá jazyk, v němž se vede řízení. Pokud však stěžovatelka se soudem komunikovala v českém jazyce, o ustanovení tlumočnicka nepožádala a i ze správního spisu vyplynulo, že česky rozumí, krajský soud nepochybil, pokud ji poučení podle § 51 s. ř. s. zaslal v českém jazyce.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. 3 Azs 119/2005 (dosud nepublikováno)

- s ohledem na zásadu rovnosti je soud povinen poučit o jeho procesních právech a povinnostech i správní orgán: *„Jestliže soud dostatečně nepoučil žalovaný správní orgán o jeho procesních povinnostech, čímž mu přivodil újmu v řízení, trpí řízení před soudem vadou, která mohla mít za nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. 3 As 6/2004 (č. 617/2005 Sb. NSS)
- poučovací povinnost se vztahuje i k ustanovení zástupce: *„Rozsah poučovací povinnosti soudu o procesních právech v soudním řízení správním (§ 36 odst. 1 s. ř. s.) je dán újmou, která by mohla postihnout účastníka řízení; to platí i o povinnosti poučit účastníka řízení o možnosti ustanovit zástupce pro řízení před soudem (§ 35 odst. 7 s. ř. s.)“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. 6 Ads 13/2004 (č. 616/2005 Sb. NSS)
- právo na **ustanovení tlumočnicka**
  - *„Rozhoduje-li soud při splnění podmínek § 51 s. ř. s. o věci samé bez nařízení jednání a potřeba nařízení jednání přitom nevyplývala ani ze spisu, není nutné ustanovovat účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, tlumočnicka, nevyšla-li potřeba ustanovení tlumočnicka pro řízení před soudem v takovém případě ani jinak najevo (§ 64 s. ř. s. a § 18 odst. 1 a 2 o. s. ř.)“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2003, sp. zn. 3 Azs 18/2003 (č. 177/2004 Sb. NSS)
  - *„Jestliže stěžovatelka část podání, jímž doplňovala žalobu, sepsala v jazyce mongolském, a na výzvu soudu o přeložení této části podání do českého jazyka reagovala sdělením, v němž poukazovala na nutnost přibrání tlumočnicka za účelem realizace zásady rovnosti účastníků řízení před soudem, jde o situaci, v níž vyšla v řízení před krajským soudem najevo potřeba ustanovit tlumočnicka účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk. Krajský soud proto pochybil, pokud v dané věci neustanovil v řízení tlumočnicka, a návrh stěžovatelky odmítl pro neodstranění vad podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2004, sp. zn. 4 Azs 112/2004 (č. 342/2004 Sb. NSS)
- právo na **osvobození od soudního poplatku**
  - osvobození náleží jak fyzickým, tak i právnickým osobám
  - osvobození od soudního poplatku lze přiznat za těchto podmínek:
    - a) účastník řízení o osvobození požádá
    - b) účastník řízení doloží, že nemá dostatečné prostředky; srov.:
      - *„Při podání návrhu na individuální osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s. zatěžuje břemeno tvrzení i břemeno důkazní účastníka (žalobce) a nikoli správní soud, který o takové jeho žádosti rozhoduje. Žalobce tedy musí v žádosti o osvobození od soudních poplatků jednat tvrdit, v čem spatřuje svůj nedostatek prostředků, z nichž by měl zaplatit soudní poplatek, a jednat toto tvrzení doložit.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2004, sp. zn. 1 Afs 5/2003 (č. 311/2004 Sb. NSS)



- „Při rozhodování o osvobození od soudních poplatků nelze vycházet pouze z mechanického porovnání výše příjmu a částek stanovených nařízením vlády č. 42/1998 Sb., kterým se zvyšují částky životního minima, aniž by byly vzaty v potaz další skutečnosti, mezi nimi i reálná výše životních nákladů. Objektivní nedostatek finančních prostředků se nesmí stát překážkou přístupu k soudu.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2004, sp. zn. 5 Ads 1/2004 (č. 321/2004 Sb. NSS)
  - „Zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků nemůže soud opřít jen o nepodložený názor, že nedostatek prostředků je důsledkem nezodpovědného podnikání žadatele (§ 36 odst. 3 s. ř. s.).“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2004, sp. zn. 2 Afs 28/2004 (č. 423/2005 Sb. NSS)
  - „Nejedná-li se o případ uvedený ve větě druhé § 36 odst. 3 s. ř. s., soud (předseda senátu) při rozhodování podle tohoto ustanovení porovnává na jedné straně výdělkové a majetkové poměry účastníka řízení, na druhé straně pak výši soudního poplatku se zřetelem na případné další náklady spojené s řízením před soudem.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2005, sp. zn. 2 As 72/2003 (č. 582 Sb. NSS)
  - „Povinnost doložit nedostatek prostředků je jednoznačně na účastníkovi řízení, který se domáhá osvobození od soudních poplatků (§ 36 odst. 3 s. ř. s.). Pokud účastník tuto povinnost nesplní, soud výdělkové a majetkové možnosti sám z úřední povinnosti nezjišťuje.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. 7 Azs 343/2004 (č. 537/2005 Sb. NSS)
- c) návrh nesmí být zjevně neúspěšný

## 9. Procesní nástupnictví

- na případy procesního nástupnictví se přiměřeně (§ 64 SŘS) použijí § 107 a § 107a OSŘ
- procesní nástupnictví **při univerzální sukcesi** (§ 107 OSŘ):
  - procesní nástupnictví je v zásadě možné; týká se především případů, kdy předmětem sporu byla majetková práva (např. pokud finanční úřad uplatnil zástavní právo k peněžním prostředkům na účtu původního žalobce)
  - usnesení o procesním nástupnictví podle § 107 OSŘ ve spojení s § 64 SŘS není rozhodnutím, jímž by se pouze upravovalo vedení řízení; proto je kasační stížnost proti němu přípustná; srov.: „Proti rozhodnutí soudu o procesním nástupnictví vydanému podle § 107 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. je přípustná kasační stížnost.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, sp. zn. 2 Afs 48/2004 (č. 497/2005 Sb. NSS)
  - procesní nástupnictví nepřipadá v úvahu zejména ve statusových věcech; v takovém případě ovšem správní soud nezastavuje řízení podle § 107 odst. 5 OSŘ, nýbrž návrh odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS, v němž se pro oblast správního soudnictví upravují následky nedostatku způsobilosti být účastníkem řízení (jakožto neodstranitelného nedostatku podmínky řízení); srov.: „Zemře-li stěžovatel v průběhu řízení o kasační stížnosti ve věci azylu, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jelikož se přezkoumávané rozhodnutí týká osobního statusu, u něhož z povahy věci

*nepřichází v úvahu procesní nástupnictví, nastal úmrtím stěžovatele – a tedy ztrátou způsobilosti být účastníkem řízení – neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, pro který není možné v řízení pokračovat.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, sp. zn. 3 Azs 206/2005 (dosud nepublikováno)*

- procesní nástupnictví **při singulární sukcesi** (§ 107a SŘS) naproti tomu možné není:
  - „*Procesní nástupnictví podle § 107a odst. 1 občanského soudního řádu při singulární sukcesi založené soukromoprávním postoupením veřejnoprávní pohledávky je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu před správním soudem pojmově vyloučeno.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. 1 Afs 38/2004 (č. 559/2005 Sb. NSS); obdobně je tomu i v řízení dovolacím
  - důvodem je, že soud přezkoumává napadené rozhodnutí podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 SŘS); tento skutkový stav též zahrnuje i konkrétní účastníky správního řízení, o jejichž subjektivních právech a povinnostech správní orgán rozhodoval, a jejichž subjektivní práva a povinnosti mohou být dotčeny změnou v případě, že správní soud shledá napadené rozhodnutí nezákonným; proto nejde-li o tzv. opomenuté účastníky správního řízení, jedná správní soud pouze s nimi; singulární sukcese nemůže nijak zasáhnout do stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu; krom toho platí, že jde-li o subjektivní práva a povinnosti vyplývající z veřejnoprávních vztahů, nelze je převádět na třetí osoby prostředky soukromého práva

## 10. Osoba zúčastněná na řízení

- § 34 slouží k realizaci ústavně garantovaného subjektivního veřejného práva na to, aby každý, o jehož věci soud rozhoduje, měl právo být tomuto projednávání přítomen a měl možnost vyjádřit se ke všem prováděným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod)
- nikoliv každý, kdo byl účastníkem správního řízení, bude též účastníkem soudního řízení správního; to se často týká soudních sporů vznikajících z výsledků územního nebo stavebního řízení (např. rozhodnutí o umístění stavby napadne žalobou u soudu jiný účastník územního řízení než ten, který žádal o jeho vydání; v takovém případě bude účastníkem řízení žalobce a odvolací správní orgán; žadatel o vydání rozhodnutí o umístění stavby by účastníkem soudního řízení nebyl, a proto se může řízení účastnit alespoň jako osoba zúčastněná na řízení)
- institut osoby zúčastněné na řízení vylučuje vedlejší účastenství ve správním soudnictví
- u osoby zúčastněné na řízení mnohdy nelze hovořit o tom, že by podporovala jednoho či druhého účastníka řízení; v řízení před soudem hájí svůj vlastní zájem
- osobou zúčastněnou na řízení je fyzická nebo právnická osoba, která kumulativně splňuje tři znaky:
  - byla **přímo dotčena ve svých právech a povinnostech**
  - vydáním napadeného rozhodnutí (v řízení o žalobě proti rozhodnutí), resp. může být přímo dotčena jeho zrušením soudem
  - tím, že rozhodnutí nebylo vydáno (v řízení o žalobě proti nečinnosti), resp. může být přímo dotčena jeho vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu
  - srov.: „*Osobou zúčastněnou na řízení podle § 34 odst. 1 s. ř. s. může být pouze ten, kdo byl přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ten, kdo*

*může být přímo dotčen jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu. Domáhá-li se postavení osoby zúčastněné na řízení jiná osoba s odůvodněním, že v dalším soudním řízení proti těmž žalovanému napadá podobné rozhodnutí jí se týkající a obě věci mají shodný právní základ, není materiální podmínka podle citovaného ustanovení splněna a správní soud vysloví, že taková osoba není osobou zúčastněnou na řízení.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2003, sp. zn. 5 A 31/2001 (č. 9/2003 Sb. NSS)*

- **není účastníkem řízení**
- **výslovně oznámila, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení;** srov.: *„Osobou zúčastněnou na řízení se může stát pouze osoba, která naplňuje materiální znaky specifikované v § 34 odst. 1 s. ř. s. Teprve výslovným oznámením vůči soudu, že bude v řízení uplatňovat svá práva, se tato osoba stává osobou zúčastněnou na řízení, která má práva uvedená v § 34 odst. 3 s. ř. s. Pokud krajský soud vyrozuměl osoby označené ve smyslu § 34 s. ř. s. až současně s doručením rozsudku ve věci samé, tj. v okamžiku, kdy toto řízení již bylo skončeno, byla těmto osobám v řízení před krajským soudem odepřena možnost uplatnit procesní práva; tato vada řízení přitom mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. 7 As 33/2003
- osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem
- osoba zúčastněná na řízení má tato **procesní práva:**
  - právo písemně se vyjádřit; srov.: *„Osoba zúčastněná na řízení má podle § 34 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. právo předložit v řízení o kasační stížnosti písemné vyjádření. Nemůže se jím však domáhat projednání vlastních námitek proti napadenému rozsudku nad rámec námitek uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 As 11/2003 (č. 232/2004 Sb. NSS)
  - právo nahlížet do spisu
  - právo být vyrozuměn o nařízeném jednání, účastnit se jej a žádat o udělení slova
  - doručuje se jí konečné rozhodnutí
  - právo nechat se zastoupit zástupcem na základě plné moci
  - právo podat kasační stížnost (srov. § 102 SŘS); jde o nejvýznamnější procesní právo osoby zúčastněné na řízení

## 11. Zastoupení

- § 35 SŘS upravuje jak zastoupení na základě zákona (odst. 1), tak i zastoupení na základě plné moci (odst. 2 až 6) a zastoupení na základě rozhodnutí soudu (odst. 7); úprava je velmi stručná, proto se na neupravené otázky přiměřeně (§ 64 SŘS) použijí ustanovení OSŘ o zastoupení
- **zastoupení na základě zákona**
  - obdobně lze použít: *„I. Procesní plná moc, kterou opatrovník v řízení dokládá, že on sám je zastoupen advokátem, zastoupení jeho opatrovance (účastníka řízení) tímto advokátem neprokazuje.*
  - *II. Výzva, kterou soud ukládá opatrovníku, aby si k odstranění nedostatku povinného zastoupení u jeho opatrovance (účastníka řízení) zvolil sám zástupcem advokáta, není v souladu se zákonem.“* Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 7. 2003, sp. zn. 29 Odo 457/2003 (SJ č. 134/2003)

➤ **zastoupení na základě plné moci**

- ve správním soudnictví lze obdobně použít tento právní názor: „*I. Procesní plná moc udělená současně dvěma advokátům je neplatná. Účastníka řízení, který takovou plnou moc soudu předloží, je nutno o nepřipustnosti zastoupení více advokáty současně poučit a vyzvat jej, aby si pro řízení zvolil jen jednoho zástupce a toto zastoupení aby osvědčil novou plnou mocí. II. Plná moc je jen listinou osvědčující uzavření dohody o plné moci; jestliže ten, kdo vystupoval v občanském soudním řízení jako zástupce účastníka, aniž se prokázal plnou mocí, tuto předloží dodatečně ve lhůtě určené soudem, je tím nedostatek příkazu zastoupení zhojen a jsou tak schváleny i ty úkony učiněné v řízení zástupcem účastníka, k nimž došlo před podpisem plné moci. Okolnost, že k vystavení procesní plné moci, osvědčující zastoupení účastníka při podání odvolání sepsaného a podepsaného jen jeho zástupcem, došlo až po uplynutí lhůty k podání odvolání, nemá na uvedené závěry žádný vliv.*“ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 10. 1996, sp. zn. 2 Cdon 1007/96 (SJ č. 36/1997)

➤ **zastoupení na základě rozhodnutí soudu**

- podle § 35 odst. 7 SŘS může předseda senátu na návrh ustanovit zástupce, jímž může být i advokát, navrhovatel,
  - u něhož jsou splněny předpoklady osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 SŘS (zda jsou tyto předpoklady splněny se zkoumá i u osob, které jsou od soudního poplatku osvobozeny ze zákona)
  - a u nějž je ustanovení zástupce třeba k ochraně jeho práv; srov.: „*Rozhoduje-li soud o návrhu na ustanovení zástupce účastníka řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 35 odst. 7 s. ř. s.), zabývá se komplexně tím, zda je takového zastoupení třeba k ochraně práv tohoto účastníka řízení. Založí-li své rozhodnutí o zamítnutí návrhu pouze na tom, že v daném řízení není zastoupení podle zákona povinné a v důsledku zásady koncentrační nelze žalobní body již podané žaloby rozšiřovat, zatěžuje tím řízení vadou spočívající v neúplně zjištěném skutkovém stavu věci [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí; Nejvyšší správní soud takové rozhodnutí ke kasační stížnosti účastníka řízení proto zruší (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. 6 Azs 19/2003 (č. 492/2005 Sb. NSS); dále: „*Při rozhodování o ustanovení zástupce soudem žalobci (§ 35 odst. 7 s. ř. s.) přihlíží soud při posuzování otázky, zda je zastoupení třeba pro ochranu práv, kromě majetkových poměrů také k dalším osobním poměrům účastníka řízení; je-li žalobcem cizinec, přihlédnou soud také k jeho znalosti českého jazyka a orientaci v právním řádu České republiky.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, sp. zn. 1 Azs 5/2003 (č. 108/2004 Sb. NSS)
- po dobu od podání návrhu na ustanovení zástupce soudem podle § 35 odst. 7 SŘS do rozhodnutí o tomto návrhu neběží lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení (to je významné např. kvůli doplňování návrhu)
- zamítne-li soud návrh na ustanovení zástupce, lze proti němu podat kasační stížnost: „*Proti rozhodnutí správního soudu o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce soudem je kasační stížnost přípustná; nejde o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.].*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, sp. zn. 1 Azs 5/2003 (č. 108/2004 Sb. NSS); v řízení o kasační stížnosti – v němž jinak jde o advokátský proces – nemusí být stěžovatel zastoupen: „*V řízení u Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce žalobců*

není důvodem pro odmítnutí kasační stížnosti nedostatek právního zastoupení (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 6 Azs 27/2004 (č. 486/2005 Sb. NSS)

- napadl-li žalobce usnesení krajského soudu o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce kasační stížností, je krajský soud povinen předložit kasační stížnost proti tomuto usnesení Nejvyššímu správnímu soudu a nemůže až do jeho rozhodnutí sám rozhodnout o merituu věci; pokud by rozhodl v takové situaci o merituu věci, porušil by tím ústavně garantované právo na právní pomoc v řízení před soudy; srov.: „*Nepředloží-li krajský soud k rozhodnutí kasační stížnost proti usnesení, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o ustanovení advokáta, a nařídí a provede jednání, je řízení zatíženo vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Takový postup popírá právo na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. 4 Azs 72/2004 (č. 607/2005 Sb. NSS)
- i ve správním soudnictví připadá v úvahu ustanovení zástupce podle § 29 OSŘ: „*I v případě zastavení řízení podle ustanovení § 33 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je třeba žalobci neznámého pobytu ustanovit opatrovníka. Rozhodnutí podle tohoto ustanovení není jiným opatřením ve smyslu § 29 odst. 3 o. s. ř.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2004, sp. zn. 2 Azs 233/2004 (č. 380/2004 Sb. NSS)

## 12. Odstraňování vad podání (§ 37 odst. 5 SŘS)

- odstraňování vad podání upravuje § 37 odst. 5 SŘS
- soud je povinen k odstranění vad podání účastníka řízení vyzvat; činí tak formou usnesení; „*Nedostatek formy výzvy k odstranění vad podání (§ 37 odst. 5 s. ř. s.) sám o sobě není takovou vadou, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. 6 Ads 13/2004 (č. 616/2005 Sb. NSS)
- z hlediska svého obsahu nepostačuje pouze obecná výzva, v níž soud pouze reprodukuje text zákona: „*Odstraňuje-li soud vady žaloby, potom musí žalobce vždy k odstranění těchto vad vyzvat, stanovit mu k jejich odstranění přiměřenou lhůtu a poučit jej jednak o následcích nesplnění této výzvy a jednak o tom, jak má vadu odstranit. Toto poučení přitom musí být konkrétní a diferencované v závislosti na individuální charakteristice žalobce, vůči němuž směřuje.*“ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003 (č. 534/2005 Sb. NSS)
- lhůta k odstranění vad musí být přiměřená: „*Délku lhůty k opravě nebo odstranění vad podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (resp. vad žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s.) zákon nestanoví; určí ji soud tak, aby byla přiměřená okolnostem konkrétního případu, tj. aby v ní podatel mohl vady podání odstranit nebo opravit. Námitka podatele, že tato lhůta nesmí být kratší než dvouměsíční lhůta pro podání žaloby stanovená v § 72 odst. 1 s. ř. s., nemá oporu v žádném ustanovení soudního řádu správního.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, sp. zn. 5 Azs 34/2003 (č. 300/2004 Sb. NSS)
- následkem neodstranění vad – za předpokladu, že neodstranění brání věcnému projednání návrhu – soud návrh odmítne podle § 37 odst. 5 SŘS; odmítnutí návrhu pro neodstranění vad podle § 37 odst. 5 SŘS nelze ztotožňovat s odmítnutím návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS pro nedostatek procesních podmínek; vady podání a nedostatky procesních podmínek představují vzájemně nezaměnitelné pojmy procesního práva; srov. též: „*...je nezbytné rozlišovat mezi procesními podmínkami, náležitostmi žaloby a věcnou legitimací.*“

*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. Skutečnost, že neodstranění vad žaloby, které brání pokračování v řízení, má stejný následek jako neodstranění odstranitelného nedostatku procesní podmínky (či neodstranitelný nedostatek procesní podmínky) bránícího pokračování v řízení, tj. odmítnutí žaloby, ani v nejmenším neodůvodňuje jejich směřování. Je známou pravdou, že totožnost účinků není vždy dokladem o totožnosti jevů, jež tyto účinky působí.“ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003 (č. 534/2005 Sb. NSS)*

- pouhé marné uplynutí lhůty k odstranění vad podání neumožňuje odmítnout návrh; neodstranění vad musí vždy bránit věcnému projednání: „*Jestliže účastník řízení doplní své podání sice po lhůtě stanovené soudem k tomuto doplnění, avšak ještě předtím, než soud ve věci rozhodl, nejsou bez dalšího splněny podmínky pro odmítnutí návrhu podle § 37 odst. 5 s. ř. s.; v takových případech je třeba vždy zkoumat, zda pokračování v řízení brání pouhá skutečnost, že nedostatek nebyl odstraněn včas.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, sp. zn. 2 Azs 117/2004 (č. 648/2005 Sb. NSS)

### **13. Předběžné opatření**

- návrh na vydání předběžného opatření je nepřípustný tam, kde návrhu lze přiznat odkladný účinek, nebo kde takový odkladný účinek nastává ze zákona (§ 38 odst. 3 SŘS); vzhledem k tomu, že odkladný účinek je možno přiznat u naprosté většiny podání (srov. § 74 a § 107 SŘS), předběžné opatření se ve správním soudnictví prakticky nepoužívá

### **14. Spojení a vyloučení věcí**

- podmínky upravuje § 39 SŘS
- ve správním soudnictví některé senáty zneužívají vylučování věcí k samostatnému projednání k umělému zvyšování soudního výkonu; např. v situacích, kdy jedna žaloba směřuje proti deseti identickým platebním výměřům, lišícím se jenom ve zdaňovacím období a ve výši daně, vyloučí soud devět platebních výměřů k samostatnému projednání a v původním řízení projedná jediný z nich

### **15. Běh některých lhůt (§ 41 SŘS)**

- za minulé úpravy správního soudnictví chybělo pravidlo, které by regulovalo stavení lhůt např. pro uložení pokuty za přestupek či jiný správní delikt během soudního řízení; v důsledku toho nastávaly situace, kdy správní soud zrušil rozhodnutí o pokutě (např. pouze z důvodů procesních vad), avšak až po uplynutí lhůty pro uložení pokuty; v takovém případě správní orgán musel řízení zastavit
- na tuto situaci reaguje § 41 SŘS, podle něhož po dobu soudního řízení neběží lhůty
  - pro zánik odpovědnosti za správní delikt
  - pro výkon rozhodnutí ve věci správních deliktů
  - pro zánik práva v daňových a obdobných věcech

## 16. Doručování

- pro způsob doručování se použijí ustanovení občanského soudního řádu; nepoživají se však přiměřeně podle § 64 SŘS, nýbrž obdobně podle § 42 odst. 5 SŘS

## 17. Jednání a rozhodování bez jednání

- § 49 odst. 1 SŘS sice ukládá předsedovi senátu nařídit k projednání věci samé (tj. k meritornímu posouzení) jednání; v praxi však každý krajský soud v každé věci zároveň s poučením o složení senátu zasílá výzvu podle § 51 odst. 1 SŘS, aby se účastníci vyjádřili s tím, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání; vzhledem k tomu, že s nečinností účastníků zákon spojuje domněnku jejich souhlasu, obrátila tím praxe vlastně zásadu ústnosti v zásadu písemnosti; takový přístup je však stěží akceptovatelný; k tomu srov. např.: *„Veřejnost řízení chrání strany před tajnou justicí vymykající se kontrole veřejnosti; je také jedním z prostředků pro zachování důvěry k soudům. Průhlednost, kterou propůjčuje výkonu spravedlnosti, napomáhá dosažení cíle článku 6 odst. 1, tj. spravedlivého procesu.“* Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Presto z roku 1983, A-71
- nařídí-li soud k projednání věci samé jednání, musí zároveň poskytnout účastníkům desetidenní lhůtu k přípravě; lhůta je bezdůvodně delší než v civilním řízení soudním, kde podle § 115 odst. 2 OSŘ postačí deset kalendářních dnů (zde jde o deset pracovních dnů); *„Jestliže účastník, jemuž byla k přípravě na jednání poskytnuta lhůta kratší deseti pracovních dnů (§ 49 odst. 1 s. ř. s.), neprohlásil, že tato lhůta je dostačující, soud nemůže jednat a vydat rozhodnutí, ale musí nařízené jednání do uplynutí zákonem stanovené lhůty odročit. Nepostupuje-li tak a ve věci rozhodne, je vydané rozhodnutí zatíženo vadou řízení, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, sp. zn. 7 Ads 41/2003 (č. 323/2004 Sb. NSS)
- judikatura k § 51 odst. 1 SŘS:
  - *„Cizinka v řízení o azylu musí být o právu vyjádřit se k možnosti rozhodnout o věci samé bez jednání (§ 51 s. ř. s.) poučena v jazyce, jemuž rozumí.“* Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, sp. zn. 5 Azs 5/2003 (č. 59/2004 Sb. NSS)
  - *„Rozhoduje-li soud při splnění podmínek § 51 s. ř. s. o věci samé bez nařízení jednání a potřeba nařízení jednání přitom nevyplývala ani ze spisu, není nutné ustanovovat účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, tlumočnicka, nevyšla-li potřeba ustanovení tlumočnicka pro řízení před soudem v takovém případě ani jinak najevo (§ 64 s. ř. s. a § 18 odst. 1 a 2 o. s. ř.).“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2003, sp. zn. 3 Azs 18/2003 (č. 177/2004 Sb. NSS)
  - výzva podle § 51 odst. 1 SŘS musí být řádně doručena: *„Účastníku nelze upřít právo na veřejné projednání jeho věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Rozhodl-li soud o věci bez nařízení jednání, aniž žalobci řádně doručil výzvu k vyslovení souhlasu s takovým postupem (§ 51 s. ř. s.), došlo v řízení k vadě, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a je proto důvodem pro jeho zrušení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, sp. zn. 6 Azs 28/2003 (č. 482/2005 Sb. NSS)

## 18. Odročení jednání (§ 50 SŘS)

- jednání může být odročeno
  - z důležitých důvodů
  - navrhnou-li to shodně účastníci řízení
- jestliže jsou splněny podmínky pro odročení, soud je povinen (a nikoliv pouze oprávněn) jednání odročit:
  - „*Jestliže žádost o odročení jednání opatřená současně lékařským potvrzením o žalobcově pracovní neschopnosti byla soudu řádně doručena v dostatečném předstihu, avšak soud jednání neodročil a bez přítomnosti žalobce rozhodl ve věci samé, je takový postup o vadou řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nelze přitom přihlížet ke skutečnosti, že soudce, který rozhodl ve věci, se o důvodech pro odročení jednání dozvěděl až po jeho skončení.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. 5 Ads 63/2003 (č. 445/2005 Sb. NSS)
  - „*Požádá-li účastník před zahájením jednání o jeho odročení z důvodu pracovní neschopnosti, kterou osvědčí, a z okolností případu, zejména z účastníkovy dosavadního chování, zároveň není patrné, že omluva je motivována snahou prodlužovat soudní řízení, soud jednání odročí, neboť v daném případě jde o důležitý důvod ve smyslu § 50 s. ř. s.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2005, sp. zn. 2 Afs 5/2005 (č. 558/2005 Sb. NSS)

## 19. Dokazování

- možnost správních soudů provádět dokazování je jedním z projevů principu plné jurisdikce
- kromě § 52 SŘS je upravena především v § 77 SŘS; úprava je velmi stručná, proto se subsidiárně použije OSŘ; některé zvláštní zákony upravují též problematiku dokazování (např. posudky Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v řízení o dávkách důchodového pojištění záviselých na zdravotním stavu)
- krajský soud rozhodující o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu
  - může doplnit dokazování provedené správním orgánem; z § 76 odst. 1 písm. b) SŘS přitom vyplývá, že by nemělo jít o rozsáhlé nebo zásadní doplnění; „*Ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom soud zváží rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 5 Afs 147/2004 (č. 618/2005 Sb. NSS)
  - může znovu zopakovat důkazy, které provedl správní orgán
  - s ohledem na zásadu přímosti a na právo účastníků vyjádřit se k důkazům ovšem nemůže pouze přehodnocovat důkazy provedené správním orgánem, ale musí je nejprve sám provést
- judikatura obecně se vztahující k dokazování
  - „*Předmětem dokazování v řízení před soudem jsou vždy toliko konkrétní individuální skutečnosti, které jsou rozhodující z hlediska předmětu řízení;*



nerozhodné skutečnosti soud z dokazování vyloučí (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Bezvýznamný ve vztahu k posouzení subjektivní povinnosti žalobce zaplatit pokutu za porušení povinnosti zveřejnit pololetní zprávu o hospodaření podle § 80 odst. 3 zákona ČNR č. 592/1992 Sb., o cenných papírech, je důkazní návrh na výslech „oprávněného statutárního zástupce kapitálového trhu“, jímž měla být dokázána zejména skutečnost, že pozdním splněním nevznikla účastníkům kapitálového trhu újma.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, sp. zn. 6 A 109/2000 (č. 583/2005 Sb. NSS)

- „Z pohledu ústavněprávního nutno stanovit podmínky, za jejichž splnění má nesprávná realizace důkazního řízení za následek porušení základních práv a svobod ve smyslu dotčení postulátů spravedlivého procesu.

V řízení o ústavních stížnostech lze jako první skupinu případů vyčlenit situace, kdy důkaz, resp. informace v něm obsažená není získán co do jednotlivých dílčích komponentů (fází) procesu dokazování procesně přípustným způsobem, a tudíž musí být soudem a limine vyloučen z předmětu úvah směřujících ke zjištění skutkového základu věci [např. sp. zn. IV. ÚS 135/99, sp. zn. I. ÚS 129/2000, sp. zn. III. ÚS 190/01, sp. zn. II. ÚS 291/2000 - Sbíрка nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen „Sbíрка rozhodnutí“), svazek 14, náleží č. 74 svazek 19, náleží č. 134 svazek 24, náleží č. 167 svazek 26, náleží č. 69 - a další].

Další skupinu tvoří případy tzv. opomenutých důkazů. Jde jednak o procesní situace, v nichž bylo účastníky řízení navrženo provedení konkrétního důkazu, přičemž návrh na toto provedení byl soudem bez adekvátního odůvodnění zamítnut (eventuálně zcela opomenut), což znamená, že ve vlastních rozhodovacích důvodech o něm ve vztahu k jeho zamítnutí nebyla zmínka buď žádná či toliko okrajová a obecná, neodpovídající povaze a závažnosti věci, nebo dále o situace, kdy v řízení provedené důkazy nebyly v odůvodnění meritorního rozhodnutí (ať již negativně či pozitivně) zohledněny při ustálení jejího skutkového základu, tj., soud je neucínil předmětem svých úvah a hodnocení, ačkoliv byly řádně provedeny (např. sp. zn. III. ÚS 150/93, sp. zn. III. ÚS 61/94, sp. zn. IV. ÚS 185/96, sp. zn. II. ÚS 213/2000, sp. zn. I. ÚS 549/2000 - Sbíрка rozhodnutí, svazek 2, náleží č. 49 svazek 3, náleží č. 10 svazek 6, náleží č. 131 svazek 25, náleží č. 19 svazek 22, náleží č. 63 - a další).

Konečně třetí základní skupinou případů vad důkazního řízení jsou v řízení o ústavních stížnostech případy, kdy z odůvodnění rozhodnutí nevyplývá vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, resp. případy, kdy v soudním rozhodování jsou učiněná skutková zjištění v extrémním nesouladu s vykonanými důkazy (např. náleží ve věci sp. zn. III. ÚS 84/94, sp. zn. III. ÚS 166/95 - Sbíрка rozhodnutí, svazek 3, náleží č. 34 svazek 4, náleží č. 79 - a další).

V řízení o ústavních stížnostech lze tedy co do ústavněprávní relevance pochybení v procesu dokazování, resp. při zjišťování skutkového stavu vyčlenit případy důkazů získaných, a tudíž posléze použitých v rozporu s procesními předpisy, případy důkazů opomenutých a konečně případy svévolného hodnocení provedených důkazů.“ Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2004, sp. zn. III. ÚS 376/03 (Sb. ÚS sv. 32 č. 1, s. 451)

## 20. Rozhodnutí

- meritorně soud rozhoduje

- rozsudkem (většina případů)
- usnesením (např. ve volebních věcech)
- o procesních otázkách soud rozhoduje
  - usnesením, ovšem pouze tam, kde to výslovně stanoví zákon (§ 53 odst. 2 SŘS); praxe přesto dospěla k závěru, že se usnesením rozhoduje i v některých dalších věcech, v nichž to zákon – spíše v důsledku opomenutí – výslovně nestanoví
  - přípisem
- zvláštní úprava „veřejného“ vyhlášení rozsudku je obsažena v § 49 odst. 11 SŘS: *„Rozsudek se vyhláší ústně, proběhlo-li ve věci jednání a při vyhlášení je přítomen alespoň jeden účastník nebo osoba zúčastněná na řízení anebo veřejnost. Jsou-li při vyhlášení rozsudku přítomny pouze soudní osoby, rozsudek soud vyhlásí vyvěšením zkráceného písemného vyhotovení bez odůvodnění na úřední desce soudu po dobu čtrnácti dnů; den vyhlášení se na písemném vyhotovení poznamená.“*
  - *„Soud, který rozhodoval o věci samé bez nařízení jednání (§ 51 s. ř. s.), je vázán rozsudkem, jenž byl veřejně vyhlášen vyvěšením zkráceného znění písemného vyhotovení bez odůvodnění na úřední desce (§ 49 odst. 9, 11 s. ř. s.). Pokud je výrok rozsudku, jenž byl doručen účastníkům řízení, totožný s výrokem, jenž byl veřejně vyhlášen, není vadou řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], pokud soud jako administrativní pomůcku pro zpracování zkráceného znění písemného vyhotovení rozsudku využil listinu, na níž technickým nedopatřením uvedl chybné znění výroku.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2005, sp. zn. 6 As 36/2003 (č. 530/2005 Sb. NSS)

## 21. Odmítnutí návrhu (§ 46 SŘS)

- soud usnesením odmítne návrh
  - nelze-li v řízení pokračovat pro neodstranitelný nebo neodstraněný **nedostatek podmínky řízení** [§ 46 odst. 1 písm. a) SŘS]
    - *„Pravomocné usnesení soudu o odmítnutí žaloby (navíc vycházející z chybného úsudku o jejím obsahu) nevytváří překážku věci rozhodnuté.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2005, sp. zn. 1 Afs 30/2004 (č. 538/2005 Sb. NSS)
    - *„Jsou-li podány dvě žaloby proti jednomu rozhodnutí, přičemž v jedné žalobě je žalobce označen jménem, příjmením a místem trvalého bydliště a v další žalobě je navíc uvedeno, pod jakým obchodním jménem podniká a jaké je místo jeho podnikání, je nepochybné, že obě žaloby byly podány stejnou osobou. Projednání později podané žaloby tak brání překážka věci zahájené; takovouto žalobu soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2003, sp. zn. 6 Afs 5/2003 (č. 134/2004 Sb. NSS)
    - *„Zemře-li stěžovatel v průběhu řízení o kasační stížnosti ve věci azylu, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jelikož se přezkoumávané rozhodnutí týká osobního statusu, u něhož z povahy věci nepřichází v úvahu procesní nástupnictví, nastal úmrtím stěžovatele – a tedy ztrátou způsobilosti být účastníkem řízení – neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, pro který není možné v řízení pokračovat.“* Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, sp. zn. 3 Azs 206/2005 (dosud nepublikováno)

- „Jestliže stěžovatel – fyzická osoba reaguje na výzvu soudu k odstranění nedostatku povinného zastoupení tím, že předloží procesní plnou moc pro osobu, která není advokátem, není tím odstraněn недостаток povinného zastoupení; Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2003, sp. zn. 4 As 45/2003 (č. 238/2004 Sb. NSS)
- „Rozhodl-li Nejvyšší správní soud o odmítnutí kasační stížnosti a žalobce i přes správné poučení o nepřipustnosti opravného prostředku podal „dovolání“, správní soud, jemuž bylo toto podání adresováno, je odmítne postupem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť tu není žádný soud, který by byl funkčně příslušný k jeho projednání.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2003, sp. zn. Na 828/2003 (č. 107/2004 Sb. NSS)
- byl-li návrh podán **předčasně** [§ 46 odst. 1 písm. b) SŘS]
  - „Nedostatek řádného doručení napadeného správního rozhodnutí žalobci spočívající v tom, že rozhodnutí bylo v rozporu s ustanovením § 25 odst. 3 správního řádu doručeno přímo jemu, a nikoli jeho zástupci, brání bez dalšího projednání žaloby; takový nedostatek je však odstranitelný. Soud proto nejprve uloží správnímu orgánu řádně doručit napadené rozhodnutí a teprve po jeho doručení pokračuje v řízení o žalobě. Samotná vada doručení není důvodem k odmítnutí žaloby pro předčasnost.“ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 2 As 27/2004 (č. 450/2004 Sb. NSS)
  - „Kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, které nebylo řádně doručeno a z tohoto důvodu nenabývalo právní moci, je předčasná [§ 46 odst. 1 písm. b), § 102 a § 106 odst. 2 s. ř. s.].“ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2003, sp. zn. 1 As 4/2003 (č. 281/2004 Sb. NSS); právní názor lze patrně považovat za překonaný; nedostatek je odstranitelný obdobným postupem jako v č. 450/2004 Sb. NSS
- návrh byl podán **opožděně** [§ 46 odst. 1 písm. b) SŘS]
  - „Ustanovil-li soud žalobci, jehož pobyt nebyl znám, opatrovníka (§ 29 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.) a jemu doručil rozsudek, počíná lhůta dvou týdnů k podání kasační stížnosti (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) běžet ode dne doručení rozsudku opatrovníkovi. Pro běh lhůty k podání kasační stížnosti je právně bezvýznamné, že žalobce si později (po uplynutí lhůty k podání kasační stížnosti) rozsudek u soudu sám vyzvedl. Kasační stížnost, která byla podána ve lhůtě dvou týdnů ode dne, kdy si žalobce rozsudek u soudu sám vyzvedl, je třeba odmítnout jako opožděnou [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, sp. zn. 3 Azs 130/2004 (č. 322/2004 Sb. NSS)
- návrh byl podán **osobou k tomu zjevně neoprávněnou** [§ 46 odst. 1 písm. c) SŘS]
  - „Ve správním soudnictví při rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů soud poskytuje ochranu pouze subjektivním právům žalobcovým. Pokud se žalobce dovolá u soudu ochrany pro práva cizí, musí být řízení o žalobě zastaveno, stejně tak, tvrdí-li žalobce, že bylo porušeno právo jeho, ač vpravdě o jeho právo vůbec nešlo; v těchto případech je žaloba podána neoprávněnou osobou.“ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. 11. 1992, sp. zn. 6 A 58/92 (SP č. 8/1993)
  - „I. Pražská městská část nebyla a neměla být účastníkem správního řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí správní žalobou napadené (účastníkem řízení

byl podle § 37 odst. 5 zákona č. 117/1995 Sb. pouze příjemce dávky státní sociální podpory), a nebyla proto legitimována k podání správní žaloby podle § 250 odst. 2 o. s. ř. ve znění účinném ke dni 31. 12. 2002. Z tohoto důvodu přicházelo v úvahu zastavení řízení podle § 250d odst. 3 o. s. ř. pro podání žaloby zjevně neoprávněnou osobou. Zastavení řízení [odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS] z uvedeného důvodu by bylo odůvodněno i tím, že pražská městská část není právnickou osobou, svým jménem aktivně legitimovanou k podání správní žaloby. II. Nesouhlasí-li správní orgán nižšího stupně s právním názorem správního orgánu vyššího stupně, nemůže se podáním správní žaloby snažit o zvrácení rozhodnutí správního orgánu vyššího stupně.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2003, sp. zn. 7 A 32/2002 (č. 32/2003 Sb. NSS)

- „Jestliže žalovaný správní orgán vydal dvě samostatná rozhodnutí proti dvěma žalobcům a oba žalobci ve společné žalobě napadají jen jedno z nich, krajský soud odmítne žalobu podanou žalobcem, který napadl rozhodnutí jeho se netýkající, neboť je podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, sp. zn. 3 As 35/2004 (č. 612/2005 Sb. NSS)
- návrh je **nepřípustný** [§ 46 odst. 1 písm. d) SŘS]
  - srov. § 68, § 85, § 92, § 99, § 104, § 114 SŘS
  - „Proces vedoucí k vydání vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 431/2002 Sb., o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně, jejímž výsledkem je zařazení konkrétních zaměstnavatelů do přílohy vyhlášky, není správním řízením sui generis, ale legislativním procesem, který je upraven legislativními pravidly vlády. Žaloba domáhající se ve správním soudnictví toho, aby „rozhodnutí“ Ministerstva práce a sociálních věcí o zařazení žalobců do přílohy této vyhlášky bylo zrušeno, je nepřípustná a správní soud ji odmítne [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, sp. zn. 7 A 170/2002 (č. 62/2004 Sb. NSS)
  - „Posudkový závěr o zdravotním stavu, a tedy i o tom, zda nemoc má charakter nemoci z povolání, není rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ani ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Soud proto žalobu na přezkoumání takového závěru odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) a d) s. ř. s.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2003, sp. zn. 7 A 93/2002 (č. 180/2004 Sb. NSS)
- domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má **jednat nebo rozhodovat soud v civilním řízení soudním** (§ 46 odst. 2 SŘS)
  - „Pravomoc k projednání a rozhodnutí sporu o určení vlastnického práva k nemovitosti svěřuje § 7 odst. 1 o. s. ř. soudu jednajícimu a rozhodujícimu v občanském soudním řízení. Soud jednající a rozhodující ve správním soudnictví žalobu v takové věci odmítne podle § 46 odst. 2 s. ř. s.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2003, sp. zn. Na 281/2003 (č. 30/2003 Sb. NSS)
- domáhá-li se navrhovatel **přezkoumání rozhodnutí**, jímž správní orgán rozhodl v mezích své pravomoci v **soukromoprávní věci** (§ 46 odst. 2 SŘS)
  - „V řízení podle § 9 odst. 7 a § 6 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, správní orgány rozhodují o vlastnickém právu k nemovitostem a součástí tohoto řízení je i

*rozhodování o povinnostech s vydáním nemovitostí souvisejících. Ochrana soukromých práv, byť byla předmětem řízení u správního orgánu, je zajištěna postupem podle § 244 a násl. o. s. ř., ve znění účinném od 1. 1. 2003, tedy projednáním a rozhodnutím v občanském soudním řízení a nikoli ve správním soudnictví [§ 68 písm. b) s. ř. s.].“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2003, sp. zn. 7 A 148/2001 (č. 4/2003 Sb. NSS)*

- *„Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí o odvolání proti rozhodnutí úřadu práce o mzdových nárocích žalobce podle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. Ochrana soukromých práv, byť byla předmětem řízení u správního orgánu, je zajištěna postupem podle § 244 a násl. o. s. ř. ve znění účinném po 1. 1. 2003, tedy projednáním a rozhodnutím v občanském soudním řízení, a nikoliv ve správním soudnictví [§ 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s.].“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. 6 A 97/2002 (č. 17/2003 Sb. NSS)*
  - *„Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, jímž se ukládá povinnost uzavřít smlouvu o podílu odběratele na úhradě účelně vynaložených nákladů dodavatele spojených s připojením odběrného zařízení a se zajištěním požadovaného příkonu ve stanoveném znění, je rozhodnutím o sporu podle § 17 odst. 8 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona, v situaci, kdy mezi držitelem licence a jeho zákazníkem nedošlo k dohodě o uzavření smlouvy, a tedy rozhodnutím, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci (§ 46 odst. 2 s. ř. s.).“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2004, sp. zn. 7 As 58/2003 (č. 466/2005 Sb. NSS)*
  - podal-li návrhvatel návrh proto, že se řídil **nesprávným poučením** správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek
    - *„Proti rozhodnutí o změně zařazení do sítě škol, předškolních zařízení a školských zařízení podle § 13b odst. 9 zákona ČNR č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, je přípustné odvolání, resp. rozklad. II. Byl-li návrhvatel ve správním řízení nesprávně poučen o tom, že opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu není přípustný, a podal-li proto správní žalobu k soudu, postoupí soud takové podání příslušnému správnímu orgánu se závazným právním názorem vyjadřujícím povinnost projednat opravný prostředek (§ 46 odst. 5 věta druhá s. ř. s.). Návrh je u soudu ve smyslu tohoto ustanovení „podán včas“, byla-li dodržena lhůta pro podání návrhu u soudu, nikoli lhůta k podání opravného prostředku ve správním řízení.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, sp. zn. 7 A 25/2001 (č. 331/2004 Sb. NSS)*
- *návrh nelze odmítnout tehdy, pokud by šlo o **denegatio iustitiae**: „Jestliže nedokonalá zákonná úprava znemožňuje přístup stěžovatelky k soudu, přičemž odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae) nelze zabránit ani předložením věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení dotčeného zákona podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, je jediným ústavně konformním východiskem přímá aplikace ústavní normy, v daném případě čl. 36 odst. 1 Listiny.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, sp. zn. 2 Ads 40/2003 (č. 122/2004 Sb. NSS)*

## 22. Zastavení řízení (§ 47 SŘS)

- soud řízení zastaví
  - vzal-li navrhovatel návrh zpět (§ 37 odst. 4 SŘS)
    - „*Jestliže žalobkyně ve svém podání výslovně uvedla, že žalobu proti rozhodnutí správního orgánu bere zpět, soud za splnění podmínek § 37 odst. 4 s. ř. s. řízení dle § 47 písm. a) s. ř. s. zastaví. Napadne-li poté žalobkyně toto rozhodnutí kasační stížností, ve které toliko namítá, že zpětvzetí žaloby učinila z důvodu zamítnutí její žádosti o ustanovení zástupce, je taková kasační stížnost nedůvodná.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. 3 Ads 36/2003 (č. 407/2004 Sb. NSS)
    - „*Vezme-li žalobce žalobu proti rozhodnutí správního orgánu zpět, nemůže obstat jeho stížní námitka proti usnesení o zastavení řízení, podle níž soud nezjišťoval, zda skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, měla oporu ve správních spisech.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2005, sp. zn. 3 Azs 38/2004 (č. 606/2005 Sb. NSS)
  - prohlásí-li navrhovatel, že byl po podání návrhu postupem správního orgánu plně uspokojen (viz následující bod)
  - stanoví-li tak SŘS nebo zvláštní zákon (např. zákon o azylu či zákon o soudních poplatcích)
    - „*Zastavil-li krajský soud řízení podle § 33 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, aniž postavil najisto, že místo žalobcova pobytu v rozhodné době nelze zjistit, nevycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu; Nejvyšší správní soud proto takové rozhodnutí zruší.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, sp. zn. 3 Azs 58/2004 (č. 343/2004 Sb. NSS)
    - „*Zastavit řízení podle § 47 písm. c) s. ř. s. (§ 9 odst. 1 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) nelze, dokud nebylo rozhodnuto o kasační stížnosti proti rozhodnutí o nepřiznání osvobození spojené s žádostí o odkladný účinek.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, sp. zn. 2 Afs 132/2004 (č. 608/2005 Sb. NSS)
    - „*Ustanovení § 9 odst. 7 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, umožňuje i ve správním soudnictví zaplatit soudní poplatek po vydání usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení poplatku, pokud toto usnesení ještě nenabylo právní moci. Je-li poplatek takto zaplacen, zruší usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení poplatku soud, který je vydal.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, sp. zn. 5 Afs 4/2003 (č. 69/2004 Sb. NSS)

## 23. Uspokojení navrhovatele (§ 62 SŘS)

- institut uspokojení navrhovatele umožňuje správnímu orgánu, aby i poté, co jeho rozhodnutí bylo napadeno žalobou u soudu, vydal nové rozhodnutí, kterým žalobci vyhoví
- **předpoklady vydání nového rozhodnutí:**
  - soud dosud o návrhu nerozhodl
  - nové rozhodnutí nebude zasahovat do práv nebo povinností třetích osob
  - správní orgán sdělí svůj záměr soudu a vyžádá si od něj spisy
  - rozhodnutí musí být vydáno a oznámeno navrhovateli a soudu ve lhůtě stanovené soudem
- vydá-li za těchto podmínek správní orgán nové rozhodnutí a oznámí jej soudu a navrhovateli, soud se navrhovatele dotáže, zda je postupem správního orgánu uspokojen

- soud **řízení zastaví**, jestliže
  - navrhovatel soudu sdělí, že je uspokojen
  - je ze všech okolností zřejmé, že k uspokojení došlo, ačkoliv se navrhovatel nevyjádřil, že je uspokojen; srov.: „*Soud usnesením podle § 62 odst. 4 s. ř. s. zastaví řízení pro uspokojení navrhovatele i přes jeho vyjádření, že odpůrcovým novým rozhodnutím nebyl uspokojen, protože se jeho původním rozhodnutím cítí být morálně poškozen a navrhuje jeho zrušení, pokud navrhovatel současně připouští, že mu odpůrce novým rozhodnutím částku v požadované výši přiznal a také mu ji již poukázal.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. A 9/2003 (č. 424/2005 Sb. NSS)
- zastavil-li soud řízení pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel vůči odpůrci **právo na náhradu nákladů řízení** (§ 60 odst. 3 SŘS)

## Kapitola IV. Zvláštní část soudního řádu správního

### 1. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

#### § 1 Rozhodnutí správního orgánu

- žaloba směřuje proti **rozhodnutí** správního orgánu
  - **definice rozhodnutí** je obsažena v § 65 odst. 1 SŘS; rozhodnutí je úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší či závazně určují subjektivní práva nebo povinnosti
  - rozhodnutí je vymezeno **materiálními znaky**; je tedy irelevantní, zda určitý úkon nazývá zvláštní zákon rozhodnutím či nikoliv; soudní praxe dovodila řadu případů, kdy na jedné straně se úkon sice nazývá rozhodnutím, avšak materiální znaky ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS nenesou, jakož i na druhé straně množství úkonů, které nenesou název „rozhodnutí“, avšak materiální znaky § 65 odst. 1 SŘS splňují, a tudíž podléhají i soudnímu přezkumu; srov.: „*V řízení o splnění daňové povinnosti daňovým ručitelem je třeba odlišovat dva druhy výzev. První (§ 57 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), proti níž se může ručitel odvolat proto, že není ručitelem nebo že ručení bylo uplatněno ve větším než zákonem stanoveném rozsahu anebo že již byla požadovaná částka zaplacená. Doručením této výzvy se daňový ručitel stává daňovým dlužníkem, jemuž vzniká platební povinnost; tato výzva je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., kterou lze po vyčerpání opravných prostředků vlastního daňového řízení napadnout správní žalobou. Druhým typem výzvy je výzva k uhrazení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě podle § 73 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, která má již jen povahu procesního úkonu adresovaného daňovému dlužníku s přesně stanovenou daňovou povinností; tato výzva proto nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, sp. zn. 2 Afs 28/2003 (č. 187/2004 Sb. NSS)
  - to, že rozhodnutí správního orgánu trpí **nedostatkem formy**, nebrání soudnímu přezkumu: „*III. Vyřídí-li správní úřad podaný opravný prostředek pouhým neformálním dopisem v mylném domnění, že na řízení se nevztahují předpisy správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.), nebrání tato skutečnost přezkoumání takového aktu soudem ke správní žalobě (§ 244 odst. 3 a § 247 odst. 1 o. s. ř.), je-li z obsahu dopisu zřejmé, že správní úřad se opravným prostředkem ve věci samé zabýval a posuzoval, zda původní vydané rozhodnutí je věcně správné.*“ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1998, sp. zn. 6 A 86/96 (SJS č. 347/1998)
  - **definice správního orgánu** je obsažena v § 4 odst. 1 písm. a) SŘS; správním orgánem je orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba, nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy
    - pojem správního orgánu je zapotřebí vykládat nikoliv z organizačního, nýbrž spíše z obsahového hlediska, tedy jako souhrn určitých kompetencí:



„II. Tím, že určitá složka státního mechanismu je vymezena samostatnou pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech třetích osob, z ní činí „správní úřad“.“ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 15. 6. 2000, sp. zn. 6 A 51/99 (SJS č. 1042/2002)

- pod vymezení správního orgánu spadají i profesní komory (jakožto právnické osoby, jimž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy)
  - správním orgánem může být i vláda a prezident republiky; při jejich postavení je však nezbytné odlišit, zda vykonávají moc vládní nebo moc výkonnou: „Vláda může vydávat i konkrétní akty aplikace práva vrchnostenského charakteru, které jedině mohou být podrobeny kognici soudu v souladu s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod k žalobě podané tím, kdo byl vydáním takového aktu zkrácen na svých právech. Nelze však mít za to, že jakékoli vládní usnesení je rozhodnutím, proti němuž je možno brojit podáním žaloby. Rozhodnutím správního orgánu v tomto smyslu nejsou akty, které vláda činí jako orgán zvláštního druhu výkonné moci, moci vládní.“ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, sp. zn. 6 A 111/1992 (SP č. 18/1994)
  - srov. odchýlné vymezení správního orgánu v § 244 odst. 1 OSŘ
  - subjektivní práva a povinnosti, která se rozhodnutím zakládají, mění, ruší či závazně určují, mohou mít jak **hmotněprávní**, tak **procesní** povahu; soudnímu přezkumu tak podléhá např. i zamítnutí odvolání jako opožděného nebo z důvodu jeho nepřipustnosti podle § 60 stávajícího správního řádu; srov.: „Rozhodnutí podle § 60 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; k podání žaloby je legitimován účastník, jehož odvolání (rozklad) správní orgán zamítl.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, sp. zn. 5 A 14/2002 (č. 287/2004 Sb. NSS)
  - rozhodnutí může mít jak **konstitutivní**, tak **i deklaratorní** povahu: „II. Rozhodnutí, jímž se autoritativně určuje, že tu právo nebo povinnost je nebo není (rozhodnutí deklaratorní) není pojmově vyloučeno z přezkumu soudem ve správním soudnictví.“ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 3. 1994, sp. zn. 6 A 105/93 (SP č. 58/1994)
  - tam, kde odvolací správní orgán zamítl odvolání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil, tvoří z hlediska soudního přezkumu obě rozhodnutí jeden celek: „Pod pojmem rozhodnutí vydané ve správním řízení ve smyslu § 247 odst. 2 o. s. ř. je nutno (proběhlo-li řízení ve dvou správních instancích) chápat rozhodnutí správního orgánu prvního i druhého stupně jako jeden celek.“ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, sp. zn. 6 A 68/93 (SP č. 17/1994)
- do pravomoci správních soudů spadají jenom taková rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, která byla vydána **ve veřejnoprávní věci** [§ 2, § 46 odst. 2, § 68 písm. b) s. ř. s.]; rozhodnutí správních orgánů vydaná v soukromoprávní věci přezkoumávají civilní soudy v řízení podle § 244 a násl. OSŘ, ve znění účinném od 1. 1. 2003

## § 2 Účastníci řízení

- **účastníky řízení** jsou žalobce a žalovaný (§ 33 odst. 1, § 65, § 66 a § 69 SŘS)
- **SŘS rozeznává tyto případy žalobní legitimace, tj. žalobcem může být:**

- fyzická nebo právnická osoba, která tvrdí, že byla rozhodnutím správního orgánu zkrácena na svých právech přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení (§ 65 odst. 1 SŘS)
  - žalobní legitimace je založena **tvrzením** o zkrácení na právech; žalobce nemusí být účastníkem správního řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (typickou žalobní námitkou v takovém případě bude, že s ním správní orgán nejednal jako s účastníkem řízení, ač s ním jednat měl, tj. že jde o tzv. opomenutého účastníka správního řízení); srov.: „*III. Je nepřijatelná žalobní námitka proti územnímu rozhodnutí o umístění stavby čerpací stanice odpadních vod, spatřující porušení zákona v nesrozumitelném údaji o vzdálenosti umístované stavby od hranice žalobcova pozemku (buď 5 nebo 8 metrů), netvrdí-li žalobce jako soused stavebníka současně, že tu vůbec existuje nějaký právní předpis, z něhož by vyplývala povinnost stavebníka dodržet odstup umístované stavby od společné hranice, a že je tedy žalobce „na svém právu zkrácen“ (§ 247 odst. 1 o. s. ř.)*“. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1998, sp. zn. 6 A 74/96 (SJS č. 971/2002)
  - musí jít o práva náležející žalobci, **nikoliv osobě třetí**; srov.: „*Zamítne-li správní úřad žádost o vystavení potvrzení o tom, že státní občanství žadatelova zemřelého otce zůstalo zachováno podle ústavního dekretu presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské, kteréžto potvrzení žalobce potřebuje k uplatnění vlastního restitučního nároku, není žadatel legitimován takové zamítavé rozhodnutí naříkat správní žalobou, protože jím není zkrácen na „svých“ právech (§ 247 odst. 1 o. s. ř.). Ve věci je pouhým zájemníkem, interesentem, jehož vlastní právo není předmětem řízení, ale odvisí od sporného statusu jiné osoby. Jestliže však řízení o původní žádosti zemřelého nebylo skončeno, a věc byla správním úřadem bez rozhodnutí odložena ad acta, může se pozůstalý syn domáhat, aby v řízení správní úřad pokračoval a o původní žádosti rozhodl.*“ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 1. 2000, sp. zn. 6 A 37/97 (SJS č. 708/2000)
  - práva, na nichž byl žalobce zkrácen, mohou mít jak **hmotněprávní**, tak i **procesní** povahu: „*I. Žalobce může účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, přičemž zkrácením na právech je pak nutno rozumět nejen zkrácení na právech hmotných, ale i na právech procesních (§ 65 s. ř. s.). ...*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, sp. zn. 7 A 139/2001 (č. 379/2004 Sb. NSS)
  - **přímým zkrácením** se rozumí nezákonnost rozhodnutí
  - **zkrácením v důsledku porušení práv žalobce v předcházejícím řízení** se rozumí vady řízení, tj. porušení procesních práv žalobce
- podle § 65 odst. 2 může žalobu podat i účastník řízení před správním orgánem, jemuž nesvědčí žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 SŘS, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (**tzv. zájemník**)
  - žalobní legitimace je opět založena tvrzením o zkrácení na právech žalobce
  - na rozdíl od předchozího případu žalobce musel být **účastníkem správního řízení**, z něhož vzešlo napadené rozhodnutí; k žalobě je legitimován i tzv. opomenutý účastník: „*I. Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. je*

*oprávněně podat žalobu i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl, a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002 (č. 162/2004 Sb. NSS)*

- podmínka účastenství v předchozím správním řízení znamená, že žalobce účastníkem skutečně podle zákona měl být; pokud žalobu podává někdo, kdo byl účastníkem řízení (rozuměj: s kým správní orgán jako s účastníkem jednal), ač jím být neměl, nezakládá to jeho žalobní legitimaci; takovou žalobu by soud musel odmítnout jako žalobu podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) SŘS]
- podmínka, podle níž **žalobce není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 SŘS**, vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení se nerozhodovalo o jejich subjektivních právech a povinnostech, a proto na nich ani nemohli být zkráceni, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního; tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody; nejčastějšími zájemníky jsou právě ekologické spolky
- žalobce, jakožto účastník správního řízení (byť se v tomto správním řízení nerozhodovalo o jeho právech, tj. jeho práva nebyla předmětem řízení), mohl být **zkrácen na svých procesních právech** (např. správní orgán mu neumožnil nahlížet do spisu, neoznámil mu termín konání ústního jednání, nezabýval se jeho námitkami, kterými se po právu zabývat měl, neseznámil jej s podklady rozhodnutí atd.); žalobce tedy musí tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž se nerozhodovalo o jeho právech a v němž pouze uplatňoval určitý zájem – byl zkrácen na svých procesních právech; srov.: „*Žalobce jako občanské sdružení splňující podmínky stanovené zákonem ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, mohl ve stavebním řízení uplatňovat všechna práva účastníka tohoto řízení. Žalobcovu žalobní legitimaci v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení zakládají jeho procesní práva ve správním řízení; žalobce proto může namítat nezákonnost rozhodnutí správního orgánu jen potud, tvrdí-li, že ve správním řízení byla zkrácena jeho procesní práva takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.*“ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2004, sp. zn. 28 Ca 444/2001 (č. 291/2004 Sb. NSS)
- zkrácení na procesních právech zároveň musí být takové intenzity, že **mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí**, proti němuž žalobce brojí (např. že žalobce v důsledku toho, že nebyl předvolán k jednání, nemohl u něj uplatnit námitky, které by přivodily jiný výsledek řízení); k založení žalobní legitimace postačí, aby žalobce takto intenzivní zkrácení na svých procesních právech toliko tvrdil; zda skutečně jeho procesní práva byla zkrácena, a zda toto zkrácení mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, je již otázkou věcné legitimace a projeví se tedy buď v zamítnutí žaloby nebo ve zrušení napadeného rozhodnutí

- sporný je **rozsah žalobních námitek**, které mohou zájemníci uplatňovat v žalobě:
  - podle názoru prosazujícího se setrvale v soudní praxi mohou namítat pouze zkrácení svých vlastních procesních práv, a nemohou si osvojit námitky proti meritornímu rozhodnutí, které by náležely těm, o jejichž právech a povinnostech bylo ve správním řízení jednáno
  - podle druhého názoru tvrzení o zkrácení na procesních právech, které mohlo mít za vliv nezákonnost naříkaného rozhodnutí, postačuje k založení žalobní legitimace; jakmile je jednou zájemník k žalobě legitimován, může uplatňovat jakékoliv námitky; tomuto závěru nasvědčuje i tzv. Aarhuská úmluva (Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s.)<sup>4</sup>
  - k tomu srov.: „*III. Je-li žalobcem ve správním soudnictví občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana krajiny a přírody, může úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jeho procesní práva. Nelze tedy - zejména podle právního názoru Ústavního soudu, vysloveného v usnesení, publikovaném pod č. 2/1998 Sb. rozhodnutí ÚS [red.: usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97] - přisvědčit případnému tvrzení občanského sdružení, že bylo zkráceno na právu na příznivé životní prostředí; takové právo mu jako právnické osobě z povahy věci náležet nemůže, neboť náleží jen fyzickým osobám jako biologickým organismům. IV. Žalobce - občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana krajiny a přírody - pak před soudem není oprávněn k tomu, aby si žalobou osvojil námitky třetích osob, uplatněné ve správním řízení a týkající se porušení práv těchto osob a to ani tehdy, jestliže taková osoba sama žalobu u soudu nepodala. Žalobce se může domoci žalobou u soudu ochrany jen proti tvrzenému porušení těch vlastních (totiž procesních) práv, na nichž byl zkrácen. V. Kdyby soud připustil právo žalobce uplatnit žalobní námitky, k nimž je legitimována jiná osoba, přiznal by žalobci více*

<sup>4</sup> Srov. čl. 9 odst. 2: „Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

(a) mající dostatečný zájem,  
nebo

(b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku,

mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá **po stránce hmotné i procesní** zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je **zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný pro účely pododstavce (a)**. U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) výše předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.“ Čl. 2 odst. 5 stanoví, že „dotčená veřejnost“ je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“

*práv, než jaká mají všichni ostatní žalobci v žalobním řízení ve správním soudnictví. Tím by narušil Ústavou garantovanou rovnost účastníků soudního řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy a § 18 o. s. ř.) [red. nyní srov. § 36 odst. 1 s. ř. s.]. VI. Pod procesní práva žalobce soud podřazuje i právo na to, aby se správní orgán vypořádal s námitkami žalobce v průběhu správního řízení i s jeho námitkami uvedenými v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.“*  
Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, sp. zn. 5 A 98/98 (SJS č. 888/2001)

- § 66 SŘS svěřuje **zvláštní žalobní legitimaci**:
  - správním orgánům (nevyskytuje se)
  - nejvyššímu státnímu zástupci, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem
  - osobě, o níž to stanoví zákon nebo mezinárodní smlouva
- správní orgán nižšího stupně nemůže žalobou napadnout rozhodnutí správního orgánu vyššího stupně: *„II. Nesouhlasí-li správní orgán nižšího stupně s právním názorem správního orgánu vyššího stupně, nemůže se podáním správní žaloby snažit o zvrácení rozhodnutí správního orgánu vyššího stupně.“*  
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2003, sp. zn. 7 A 32/2002 (č. 32/2003 Sb. NSS)

➤ **žalovaným podle § 69 SŘS je správní orgán**

- který **rozhodl v posledním stupni** nebo
- na který **přešla působnost** správního orgánu rozhodujícího v posledním stupni
  - souvisí především s nejrůznějšími zákonnými změnami v organizaci veřejné správy a ji doprovázejícími změnami v kompetencích správních orgánů; např. z nedávné minulosti je aktuální rušení okresních úřadů a přenos jejich kompetencí na obecní úřady či krajské úřady
  - jde o správní orgán, který by podle nové zákonné úpravy byl oprávněn vydat rozhodnutí napadené žalobou
  - dojde-li v průběhu probíhajícího soudního řízení ke změnám v působnosti, dochází i ke změně v účastenství v řízení; tato změna nastává ze zákona; soud o ní nerozhoduje, pouze o tom přípisem vyrozumí dosavadního a nového účastníka řízení; neučiní-li tak, jde o těžkou vadu řízení
  - *„Jestliže krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí bývalého okresního úřadu označí jako žalovaného jiný obecní úřad než obecní úřad s rozšířenou působností, na který přešla působnost zaniklého okresního úřadu, pak jde o vadu řízení, k níž musí Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a která je důvodem pro zrušení rozhodnutí krajského soudu. V řízení před krajským soudem totiž soud jednal s někým, kdo vůbec neměl být účastníkem řízení ve smyslu § 69 s. ř. s.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. 3 Ads 11/2004 (č. 459/2005 Sb. NSS)
  - *„Ve správním soudnictví je soud povinen vždy - a to i z povinnosti úřední nad rámec žalobních námitek - řešit otázku kompetence žalovaného správního orgánu, a to i tehdy, dojde-li v průběhu soudního řízení k vydání zákona, který působnost správních orgánů nově upravuje.“* Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 5. 1998, sp. zn. 7 A 56/1997 (SJS č. 477/1999)
- kdo je žalovaným, určuje zákon, nikoliv žalobce; proto postačí, pokud žalobce dostatečně identifikuje v žalobě rozhodnutí, proti němuž brojí (např. pokud

žalobce označí za žalovaného např. finanční úřad, ač jím mělo být finanční ředitelství, soud sám bude jako s účastníkem jednat s finančním ředitelstvím): „III. Jestliže žalobce označí v žalobě jako žalovaného správní orgán I. stupně, ale z obsahu žaloby je zřejmé, že brojí i proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně, nejedná se o neodstranitelnou vadu, jež by měla vést k odmítnutí návrhu (§ 37 odst. 5 s. ř. s.). V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy 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 žalobce; zvláštní usnesení o tom soud nevydává (§ 53 odst. 2 s. ř. s. a contrario). Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003 (č. 534/2005 Sb. NSS)

### § 3 Nepřípustnost žaloby

#### ➤ žaloba je nepřipustná (§ 68 SŘS)

- **nevyčerpali žalobce řádné opravné prostředky** v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného
  - „Ochrana práv ve správním soudnictví může nastoupit teprve poté, kdy byl pořad správních stolic vyčerpán (§ 5 s. ř. s.). Tím, že správní orgán I. stupně vyznačil na svém rozhodnutí doložku právní moci v okamžiku, kdy již účastník správního řízení proti tomuto rozhodnutí podal odvolání a o tomto odvolání dosud rozhodnuto nebylo, není splněn předpoklad vyčerpání řádných opravných prostředků. Žalobu podanou za této situace proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto správní soud odmítne.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. 1 As 28/2004 (č. 454/2005 Sb. NSS)
  - „Pokud soudní řád správní označuje za nepřipustnou žalobu proti správnímu rozhodnutí, vůči němuž žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s. ř. s.], tím spíše (a minori ad maius) musí být nepřipustná žaloba proti rozhodnutí (zde: rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení podle § 84 a násl. zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích), které bylo vydáno v důsledku souhlasu účastníka řízení, a tedy jeho vědomého rozhodnutí, že přestupek nebude projednáván v řízení, jehož předmětem by bylo skutkové i právní posouzení jeho jednání.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, sp. zn. 6 As 49/2003 (č. 505/2005 Sb. NSS)
- **jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci**, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu
  - „Rozhodnutí o výmazu ochranné známky z rejstříku ochranných známek není rozhodnutím správního orgánu o věci soukromoprávní ve smyslu § 46 odst. 2 [§ 68 písm. b)] s. ř. s. O žalobě proti takovému rozhodnutí je proto příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.“ Usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 6. 1. 2004, sp. zn. Konf 93/2003 (č. 276/2004 Sb. NSS)
  - „Jestliže předmětem správního řízení byl soukromoprávní nárok, rozhodne o něm k žalobě meritorně soud v občanském soudním řízení, nikoliv ve správním soudnictví [§ 68 písm. b) s. ř. s.]. To platí i tehdy, napadá-li

*žalobce v takové věci rozhodnutí správního orgánu o nepovolení obnovy správního řízení.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2003, sp. zn. 7 A 30/2001 (č. 44/2004 Sb. NSS)

- „Rozhodnutí o schválení dohody podle § 9 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, je rozhodnutím o věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů. Soud ve správním soudnictví odmítne na základě § 46 odst. 2 s. ř. s. návrh na přezkoumání takového rozhodnutí, byť by se týkalo pouze procesní otázky účastenství navrhovatelů v tomto řízení.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. 6 A 23/2002 (č. 208/2004 Sb. NSS)
- je-li jediným jejím důvodem tvrzená **nicotnost** napadeného rozhodnutí, **nedomáhal-li se žalobce vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem**
  - současný správní řád na tuto situaci nepamatuje; proto nelze tento důvod nepřipustnosti vůbec uplatňovat
  - v novém správním řádu č. 500/2004 Sb. srov. z pohledu komenovaného důvodu nepřipustnosti velmi nejasná ustanovení §§ 77 a 78 (§ 77 odst. 1 svěřuje prohlášení nicotnosti z důvodu věcné nepřislušnosti správnímu orgánu, § 77 odst. 2 stanoví, že v ostatních případech vysloví nicotnost soud; § 78 odst. 1 dává účastníkům právo podat správnímu orgánu podnět k prohlášení nicotnosti – jednak nejde o návrh, na jehož vyřízení by byl právní nárok, a jednak není zřejmé, zda se podnět vztahuje pouze k § 77 odst. 1 – což je velmi pravděpodobné – nebo i k odstavci 2 citovaného ustanovení)
  - směřuje-li **jen proti důvodům** rozhodnutí
  - domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle SŘS nebo zvláštního zákona vyloučeno (viz **kompetenční výluky**)
  - zvláštní případy nepřipustnosti upravuje **§ 66 odst. 4 a 5 SŘS** v souvislosti s žalobami k ochraně veřejného zájmu

#### § 4 Kompetenční výluky

- obecně ke kompetenčním výlukám srov. výklad k obecné části SŘS
- ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu
  - které **nejsou rozhodnutími** ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS
    - „Posudkový závěr o zdravotním stavu, a tedy i o tom, zda nemoc má charakter nemoci z povolání, není rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ani ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Soud proto žalobu na přezkoumání takového závěru odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) a d) s. ř. s.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2003, sp. zn. 7 A 93/2002 (č. 180/2004 Sb. NSS)
    - „Rozhodnutí, jímž bylo zastaveno řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 30 a § 65 správního řádu), je úkonem správního orgánu, jímž nedošlo k založení, změně, zrušení či závaznému určení práv a povinností účastníka řízení. Takový úkon je vyloučen ze soudního přezkoumání ve správním soudnictví podle § 70 písm. a) s. ř. s., neboť není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; žalobu proti němu podanou správní

soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2003, sp. zn. 5 A 170/2002 (č. 197/2004 Sb. NSS)

- „Rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (zde: vydané při kontrole čerpání dotace na odstranění ekologických škod způsobených povodní), není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti, a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, sp. zn. 5 A 55/2001 (č. 567/2004 Sb. NSS)
- „Rozhodnutí, kterým stavební úřad zastavuje řízení o žádosti o povolení změn stavby před jejím dokončením [§ 88 odst. 2 a § 68 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona], je úkonem správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu vyloučen [§ 70 písm. a) s. ř. s.].“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 3 As 44/2004 (č. 620/2005 Sb. NSS)
- **předběžné povahy**
  - „Rozhodnutí Ministerstva financí o předběžném opatření podle § 34 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, je vyloučeno ze soudního přezkoumání ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. jakožto rozhodnutí předběžné povahy.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2004, sp. zn. 6 A 119/2001 (č. 434/2005 Sb. NSS)
  - „Zajišťovací příkaz podle § 71 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je rozhodnutím předběžné povahy, neboť jde o dočasný prostředek k zajištění účelu daňového řízení.“ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2003, sp. zn. 28 Ca 218/2001 (č. 143/2004 Sb. NSS)
- **jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem**
  - „Rozhodnutí správce daně o rozsahu, v němž bylo daňovému subjektu umožněno nahlédnout do spisů týkajících se jeho daňových povinností (§ 23 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), je rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, a to i přesto, že je přezkoumatelné hierarchicky vyšším správcem daně v odvolacím řízení (§ 23 odst. 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb.). Na taková rozhodnutí se vztahuje kompetenční vyluka stanovená v § 70 písm. c) s. ř. s. a žaloba ve správním soudnictví není podle § 68 písm. e) s. ř. s. přípustná. Vady způsobené nesprávnou aplikací § 23 zákona ČNR č. 337/1992 Sb. lze ve správním soudnictví napadnout jedině po vyčerpání řádných opravných prostředků v daňovém řízení žalobou směřující proti meritornímu rozhodnutí správce daně o daňové povinnosti poplatníka.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2003, sp. zn. 6 A 164/2002 (č. 15/2003 Sb. NSS)
  - „Rozhodnutí správce daně o vyloučení pracovníka je rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.] a které není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Musí proto předcházet rozhodnutí o věci samé, aby případné vady daňového řízení způsobené nesprávnou aplikací § 26 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, bylo možno namítat v řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. 3 Afs 20/2003 (č. 114/2004 Sb. NSS)
  - „Rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku je rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem



ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. Toto rozhodnutí nemá samo o sobě za následek ukončení řízení; k němu dochází až rozhodnutím o zastavení správního řízení, proti němuž je žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. přípustná. Má-li nezaplacení správního poplatku za následek neprovedení úkonu, lze se soudní ochrany domoci prostřednictvím žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). Zaplatí-li poplatník k výzvě správního orgánu správní poplatek, o němž má za to, že je nezákonný, může se domáhat jeho vrácení. Správní orgán jeho žádosti buď vyhoví a poplatek vrátí, anebo nevyhoví a žádost o vrácení zamítne; proti zamítavému rozhodnutí se může poplatník po vyčerpání opravných prostředků domáhat ochrany ve správním soudnictví žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2005, sp. zn. 2 Azs 252/2004 (č. 540/2005 Sb. NSS)

- jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak
    - „Rozhodnutí, jímž se podle ustanovení § 67 zákona ČNR č. 186/1992 Sb. stanoví zdravotní klasifikace a potřebné omezení pro výkon služby policisty se změněnou schopností k výkonu služby, je rozhodnutím, které výlučně závisí na posouzení zdravotního stavu. Takové rozhodnutí – pokud samo o sobě neznamenaá právní překážku výkonu povolání policisty – je vyloučeno z přezkoumání soudem ve správním soudnictví [§ 248 odst. 2 písm. g) o. s. ř.].“ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 3. 3. 1997, sp. zn. 5 A 57/96 (SJS č. 221/1998)
    - „Uložení závazných pokynů hygienikem podle § 75 odst. 4 písm. c) a odst. 5 zák. č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o povinnosti realizovat protihluková opatření na provozním zařízení, je rozhodnutím, jehož vydání závisí výlučně na technickém posouzení věci a pokud samo o sobě neznamenaá právní překážku podnikatelské či jiné hospodářské činnosti, je vyloučeno z přezkoumání soudem [§ 248 odst. 2 písm. g) o. s. ř.].“ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 10. 1996, sp. zn. 22 Ca 218/96 (SJS č. 204/1998)
  - o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti
  - jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon
    - kompetenční výlučka podle § 70 písm. f) SŘS se překrývá s nepřípustností žaloby podle § 68 písm. e) SŘS
- kompetenční výlučky je namíste vykládat restriktivně: „Z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny nutno dovodit, že žádné ustanovení o. s. ř. vylučující soudní přezkum správních rozhodnutí, nelze vykládat extenzivně. Namíste je naopak maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu.“ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000 (Sb. ÚS sv. 22 č. 76, s. 151)
- „Pokud soud dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, pak již nepřezkoumává, zda v řízení před správním orgánem došlo k vadám, které mohly ovlivnit zákonnost takového rozhodnutí, ani zda rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Za této situace nelze účinně uplatnit kasační důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm.

b) s. ř. s.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2004, sp. zn. 4 Ads 54/2003 (č. 393/2004 Sb. NSS)

## § 5 Náležitosti žaloby

- žaloba musí kromě obecných náležitostí podání obsahovat náležitosti uvedené v § 71 odst. 1 SŘS; z nich je zapotřebí upozornit především na náležitosti uvedené pod písm. c) a d), tj. označení výroků, které žalobce napadá, a žalobní body, neboť jimi určuje žalobce rozsah přezkumné činnosti soudu
- ze **žalobních bodů** musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné
  - nestačí tedy pouhá citace paragrafů správního řádu (což je případ řady žalob v azylových věcech), nýbrž žalobce musí konkrétně uvést, v čem porušení svých práv spatřuje: „*I při nejmírnějších požadavcích musí být z žaloby poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má soud nařikávané rozhodnutí zkoumat. Soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti správního aktu. Nepostačí proto, vytýká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a nebo to, že řízení bylo vadné, aniž by poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno.*“ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 1. 1993, sp. zn. 6 A 85/92 (SP č. 19/1994); požadavek dostatečného substancování žaloby je nezbytný, neboť
    - se jím určí rozsah přezkumné činnosti soudu;
    - s ohledem na zásadu rovnosti účastníků a požadavek kontradiktornosti sporu musí žalovaný vědět, proti čemu má brojit
  - žalobní body se mohou opírat i o soukromoprávní předpisy: „*2. Z žádného ustanovení o. s. ř. nelze dovodit, že tzv. žalobní (stížní) body se mohou opírat toliko o předpisy práva veřejného.*“ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1999, sp. zn. IV. ÚS 325/99 (Sb. ÚS sv. 16 č. 169, s. 237)
  - s ohledem na zásadu *iura novit curia* ovšem není nezbytné, aby žalobce své žalobní body také právně kvalifikoval: „*2) Přístup, jenž by konkrétní právní argumentaci obsahovou, neobsahující však odkaz na přesně označené ustanovení právního předpisu, považoval k naplnění zásady dispoziční v řízení o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy za nedostatečnou, nutno považovat za přepjatý formalismus, v důsledku kterého je dotčeno základní právo plynoucí z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.*“ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 236/99 (Sb. ÚS sv. 17 č. 5, s. 35)
  - žalobní body se nemusí omezovat jenom na ty námitky, které žalobce vznesl ve správním řízení: „*V žalobních bodech (§ 249 odst. 2 o. s. ř.) může žalobce proti rozhodnutí správního orgánu uplatnit i právní námitky, které nevznesl ve správním řízení.*“ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, sp. zn. 6 A 231/93 (SJS č. 223/1998)
  - žalobní body může žalobce za řízení kdykoliv omezit
  - judikatura dovodila, že při rozhodování o náhradě nákladů řízení lze úspěch ve věci posuzovat i z hlediska úspěšnosti žalobních bodů; to je ovšem velmi sporné, neboť úspěch ve věci by měl být posuzován z hlediska petitu
- rozšířit žalobu o dosud nenapadené výroky nebo o další žalobní body je možné pouze ve lhůtě pro podání žaloby; uplatňuje se tedy **koncentrace řízení**

- „*Také námitka překročení lhůty pro uložení sankce za správní delikt je námitkou nezákonnosti rozhodnutí, kterou je třeba uplatnit v zákonné lhůtě (§ 249 odst. 2, § 250b odst. 1, § 250h odst. 1 o. s. ř.). Vymezil-li žalobce ve včasné žalobě žalobní body jinak a jeho námitky má soud za nedůvodné, nemůže žalobce přivodit pro sebe příznivé rozhodnutí tím, že teprve u jednání soudu namítne, že pokuta byla uložena po lhůtě, ač skutkové okolnosti, z nichž takové tvrzení dovozuje, mu byly známy již v době podání žaloby. S takovou námitkou nezákonnosti je proto žalobce prekludován a soud se jí věcně zabývat nebude.*“ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 11. 2000, sp. zn. 6 A 66/99 (SJS č. 1065/2002); právní názor je sporný, neboť k prekluzi by soud měl přihlížet z úřední povinnosti
- velmi přísně pojatá koncentrace řízení by měla být v určitých případech prolomena: „*2) Vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, které žalobce prokazatelně nemohl znát, a tedy ani uplatnit v lhůtě pro podání správní žaloby, a mají-li tyto okolnosti zásadní význam pro zákonnost rozhodnutí, musí k nim správní soud ve svém rozhodnutí přihlídnout.*“ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2000, sp. zn. IV. ÚS 146/99 (Sb. ÚS sv. 19 č. 127, s. 181)
- náležitostí žaloby je i **petit**; jeho význam je však výrazně nižší než v civilním řízení soudním; ve správním soudnictví se žalobce může domáhat
  - zrušení napadeného rozhodnutí
    - žalobce nemusí tento návrh výslovně uplatnit, neboť vyplývá ze způsobu rozhodování ve správním soudnictví; postačí, pokud brojí proti výroku rozhodnutí; srov. již prvorepublikovou judikaturu: „*Paragraf 18 zákona o spr. soudu nepožaduje, aby stížnost obsahovala výslovný petit na zrušení naříkaného rozhodnutí pro vady řízení nebo nezákonnost; stačí, když je z ní patrné, že napadá naříkané rozhodnutí pro vadnost nebo pro nezákonnost.*“ Nález nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 1936, č. 14.989/36 (Boh. A. č. 12.589/36)
  - vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí
    - žalobce se nemusí výslovně nicotnosti domáhat, neboť soud je povinen k ní přihlížet *ex offio*
    - pokud žalobce nicotnost namítne, je soud povinen se s ní vypořádat; pokud ji nenamítá, a ani soud neshledá napadené rozhodnutí nicotným, není povinen v odůvodnění rozhodnutí uvádět, že rozhodnutí není nicotné a proč není nicotné
  - upuštění od trestu za správní delikt nebo jeho snížení v mezích uvedených zákonem
    - jde o jeden z projevů principu plné jurisdikce; požadavek na možnost soudní **moderace** trestu vyplývá z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k ní; proto se hovoří o „trestu“ a ne o „sankci“ (srov. čl. 6 odst. 1 Úmluvy, mluvící o „trestním obvinění“, pod kterýžto pojem spadá i rozhodování o správních deliktech)
    - žalobce se nemusí domáhat zrušení rozhodnutí, ale může žalovat pouze na moderaci trestu [např. je ztotožněn s tím, že co do viny (tj. co do základů odpovědnosti) je rozhodnutí správné, avšak domnívá se, že trest (právní následek odpovědnosti) byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši]
    - žalobce může uplatnit návrh na moderaci též jako eventuální petit (např. primárně žaluje na zrušení, ovšem pokud soud *in eventum* dospěje

k závěru, že rozhodnutí je nezákonné jenom co do zjevně nepřiměřeného trestu, požaduje moderaci)

- má-li žaloba **vady**, odstraňují se postupem podle § 37 odst. 5 SŘS
- předseda senátu usnesením žalobce vyzve k odstranění vad žaloby; konkrétně jej poučí, v čem vady spočívají, jak je má odstranit, a jaké budou následky neodstranění vad; zároveň stanoví přiměřenou lhůtu k odstranění vad
  - nebudou-li vady odstraněny a zároveň pro tento nedostatek nebude možno žalobu projednat (žaloba je natolik neúplná, že nemůže být podkladem pro rozhodnutí ve věci), soud žalobu odmítne
  - judikatura dovodila, že *„délku lhůty k opravě nebo odstranění vad podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (resp. vad žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s.) zákon nestanoví; určí ji soud tak, aby byla přiměřená okolnostem konkrétního případu, tj. aby v ní podatel mohl vady podání odstranit nebo opravit. Námitka podatele, že tato lhůta nesmí být kratší než dvouměsíční lhůta pro podání žaloby stanovená v § 72 odst. 1 s. ř. s., nemá oporu v žádném ustanovení soudního řádu správního.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, sp. zn. 5 Azs 34/2003 (č. 300/2004 Sb. NSS)
  - problematická je situace, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, a zároveň již uplynula lhůta pro podání žaloby; taková žaloba obsahuje vady, které by měly být odstraněny postupem podle § 37 odst. 5 SŘS; proti tomuto názoru bývá namítáno, že žalobní body lze podle § 72 odst. 2 rozšířit jenom ve lhůtě pro podání žaloby („rozšíření“ se podle tohoto názoru chápe ve významu „vedení“ žalobních bodů); krom toho by žalobce, který v žalobě neuvedl nic, na tom byl lépe, než žalobce, který v žalobce zformuloval alespoň jeden žalobní bod; soudní praxe se přiklonila ke druhému názoru: *„V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz věta druhá ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 Azs 9/2003 (č. 113/2004 Sb. NSS); citovaná právní věta nesprávně směšuje podmínky řízení a vady podání
  - *„II. Odstraňuje-li soud vady žaloby, potom musí žalobce vždy k odstranění těchto vad vyzvat, stanovit mu k jejich odstranění přiměřenou lhůtu a poučit jej jednak o následcích nesplnění této výzvy a jednak o tom, jak má vadu odstranit. Toto poučení přitom musí být konkrétní a diferencované v závislosti na individuální charakteristice žalobce, vůči němuž směřuje.“* Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2003 (č. 534/2005 Sb. NSS)
  - *„Jestliže účastník řízení doplní své podání sice po lhůtě stanovené soudem k tomuto doplnění, avšak ještě předtím, než soud ve věci rozhodl, nejsou bez dalšího splněny podmínky pro odmítnutí návrhu podle § 37 odst. 5 s. ř. s.; v*

*takových případech je třeba vždy zkoumat, zda pokračování v řízení brání pouhá skutečnost, že nedostatek nebyl odstraněn včas.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, sp. zn. 2 Azs 117/2004 (č. 648/2005 Sb. NSS)

- soud musí mít vždy na paměti, že žaloba je podání, jímž žalobce žádá o poskytnutí soudní ochrany (tj. realizuje pomocí ní ústavně garantované právo na přístup k soudu, které je jednou ze složek práva na spravedlivý proces); z toho vyplývá, že
  - žaloba je v pochybnostech spíše projednatelná než neprojednatelná: „*I. Za situace, kdy zákonem stanovené podmínky přístupu občana k soudu ve správních věcech jsou velmi rigidní, formálně přísné a stojí na principu koncentrace řízení, nelze akceptovat, jsou-li tyto podmínky navíc vykládány extenzivně. Takový přístup je v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny.*“ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1999, sp. zn. IV. ÚS 325/99 (Sb. ÚS sv. 16 č. 169, s. 237)
  - nepřiměřeně přísné požadavky na žalobu mohou znamenat porušení práva na spravedlivý proces: „*Ústavní soud je nucen opakovaně konstatovat (obdobně např. IV. ÚS 406/99), že nepřiměřeně přísný výklad náležitostí správní žaloby dle § 249 odst. 2 o. s. ř. porušuje čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a v důsledku toho i právo na soudní ochranu proti rozhodnutí orgánů veřejné správy dle čl. 36 odst. 2 Listiny.*“ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2000, sp. zn. IV. ÚS 484/99 (Sb. ÚS sv. 17 č. 37, s. 259)
  - „*I. Jestliže žalobce označí v žalobě jako žalovaného správní orgán I. stupně, ale z obsahu žaloby je zřejmé, že brojí i proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně, nejedná se o neodstranitelnou vadu, jež by měla vést k odmítnutí návrhu (§ 37 odst. 5 s. ř. s.). V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy 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 žalobce; zvláštní usnesení o tom soud nevydává (§ 53 odst. 2 s. ř. s. a contrario).*“ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 5 AfS 16/2003 (č. 534/2005 Sb. NSS)

## § 6 Lhůta pro podání žaloby

- lhůta pro podání žaloby činí zásadně **dva měsíce od doručení** rozhodnutí (§ 72 odst. 1 SŘS)
- „*Počátek běhu lhůty k podání žaloby spojuje ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. s doručením rozhodnutí tomu účastníkovi, který rozhodnutí žalobou napadá, nikoliv s datem právní moci napadeného rozhodnutí.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. 1 As 34/2004 (č. 657/2005 Sb. NSS)
- některé zvláštní zákony lhůtu k podání žaloby zkracují (např. zákon o azylu, zákon o pobytu cizinců na území republiky, zákon o cenách, zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky)
- zvláštní lhůta platí pro podání žaloby podle § 66 odst. 1 až 3 SŘS (§ 72 odst. 2 SŘS)
- soudní praxe si lhůtu k podání žaloby vykládá jako **lhůtu procesní** (ve skutečnosti jde ovšem o lhůtu hmotněprávní, neboť se v ní uplatňuje porušené nebo ohrožené právo u soudu; soudní řízení není pokračováním správního řízení a žaloba tedy není žádným opravným prostředkem proti rozhodnutí správního orgánu); závěr praxe je stanoven ve prospěch účastníků, proto jej lze akceptovat; oporu pro něj snad lze hledat v § 40 odst.

6 SŘS, podle něhož i pro počítání a běh lhůty k podání návrhu (žaloby) platí mj. § 40 odst. 4 SŘS stanovící, že lhůta je zachována též tehdy, bylo-li podání předáno poslední den lhůty k přepravě

- „Lhůta k podání správní žaloby dle ustanovení § 250b odst. 1 o. s. ř. je lhůtou procesní povahy. Je-li v důsledku jejího odlišného chápání či jinak nesprávného počítání soudem odmítnuta včas podaná správní žaloba, třeba takový postup soudu hodnotit jako odepření práva na soudní ochranu.“ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. II. ÚS 68/02 (Sb. ÚS sv. 31 č. 125, s. 129)
- lhůta je zachována též tehdy, byla-li žaloba podána ve lhůtě u správního orgánu
- jestliže soud rozhodující v občanském soudním řízení zastavil řízení proto, že šlo o věc, v níž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, může ten, kdo takovou žalobu v občanském soudním řízení podal, podat u věcně a místně příslušného soudu žalobu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení; v takovém případě platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení (srov. § 72 odst. 3 SŘS)
- zmeškání lhůty nelze prominout

## § 7 Odkladný účinek žaloby

- podání žaloby nemá podle SŘS odkladný účinek; některé zvláštní zákony jej žalobě přiznávají (např. zákon o cenách)
- soud může žalobě přiznat odkladný účinek za splnění těchto podmínek:
  - žalobce o to **požádá**
  - výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro žalobce **nenahraditelnou újmu**
    - „Nenahraditelnou újmu ve smyslu § 17 zákona o spr. soudu sluší rozuměti nejenom újmu na materiálních statcích, nýbrž i na ideálních statcích, kterou nelze již nijak odčinit.“ Nález nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 1925, č. 900 (Boh. A. č. 5061/25)
    - „Za „nenahraditelnou újmu“ ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. lze považovat hrozící výkon rozhodnutí o uložení pokuty fyzické osobě ve výši, která výrazně přesahuje prokázaný celoroční příjem její rodiny se dvěma nezletilými dětmi.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2003, sp. zn. 6 A 160/2002 (č. 172/2004 Sb. NSS)
  - přiznání odkladného účinku se **nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob**
  - přiznání odkladného účinku **není v rozporu s veřejným zájmem**
- „Při rozhodování o přiznání odkladného účinku žalobě soud zjišťuje jen existenci zákonných předpokladů pro přiznání odkladného účinku žaloby uvedených v ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. Povinnost tvrdit a prokázat vznik nenahraditelné újmy stíhá žalobce. Žalovaný může zpochybnit návrh na přiznání odkladného účinku z důvodu nesplnění zbývajících dvou zákonných předpokladů, tj. že přiznání odkladného účinku se **nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob** a že přiznání odkladného účinku **není v rozporu s veřejným zájmem**. Pokud tak žalovaný neučiní, nepřizná soud odkladný účinek žalobě jen v případě, že nesplnění těchto předpokladů vyplývá z obsahu soudního a správního spisu, neboť zákon neukládá soudu provádět dokazování týkající se splnění těchto předpokladů a jejich zjišťování z úřední

*povinnosti (ex officio).*“ Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 52 Ca 9/2003 (č. 87/2004 Sb. NSS)

- odkladný účinek znamená, že až do okamžiku pravomocného skončení řízení o žalobě se odkládá právní moc, vykonatelnost a případné další účinky napadeného rozhodnutí správního orgánu
- rozhodnutí o odkladném účinku má dočasnou povahu, a proto jej nelze napadnout kasační stížností: *„Rozhodnutí o odkladném účinku žaloby je rozhodnutím, které je podle své povahy dočasné [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.]“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, sp. zn. 5 As 52/2004 (č. 507/2005 Sb. NSS)

## § 8 Průběh řízení

- soudce zpravodaj přezkoumá podmínky řízení, přípustnost žaloby a postará se o případné odstranění jejích nedostatků
- soud doručí žalobci i žalovanému poučení o složení senátu a výzvu podle § 51 SŘS, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání
- žalobu doručí předseda senátu žalovanému a těm osobám zúčastněným na řízení, jejichž okruh je z žaloby zřejmý
- předseda senátu uloží žalovanému, aby nejpozději ve dvouměsíční lhůtě předložil správní spis a vyjádření k žalobě; ve vyjádření ovšem správní orgán nemůže již dohánět nedostatky v odůvodnění rozhodnutí, které žalobce napadl žalobou u soudu: *„Správní orgán je při novém rozhodování po zrušení původního rozhodnutí vázán právním názorem, který byl vysloven jako důvod kasace (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Je proto povinen nové rozhodnutí řádně odůvodnit. Nestací, uvede-li správní orgán důvody rozhodnutí až ve svém vyjádření k žalobě.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, sp. zn. 1 A 629/2002 (č. 73/2004 Sb. NSS)
- vyjádření k žalobě doručí předseda senátu žalobci; žalobce může vznést repliku, resp. předseda senátu mu může uložit povinnost repliku podat; v replice však již nemůže žalobce uplatnit nové žalobní body: *„Ve správním soudnictví se uplatňuje dispoziční a koncentrační zásada, která znamená, že se soud může zabývat jen těmi námitkami, které žalobce uplatnil proti naříkanému rozhodnutí včas ve lhůtě k tomu zákonem stanovené (§ 250b odst. 1 o. s. ř.). Další námitky, uplatněné po této lhůtě, například až v replice k vyjádření žalovaného správního úřadu, jsou nepřijatelné (§ 249 odst. 2 a § 250h odst. 1 o. s. ř.).“* Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 10. 1999, sp. zn. 6 A 28/98 (SJS č. 1038/2002)
- soud žalobu projedná a rozhodne o ní
  - **bez jednání**
    - pokud k tomu dali účastníci řízení souhlas podle § 51 odst. 1 SŘS, resp. jestliže se souhlas podle tohoto ustanovení presumuje; pokud by soud prováděl dokazování, nemůže rozhodnout bez jednání, i kdyby s tím účastníci řízení souhlasili
    - *„Pokud soud řádně doručil účastníku řízení výzvu k vyjádření, zda souhlasí s tím, aby soud rozhodl ve věci bez jednání (§ 51 s. ř. s.), a účastník řízení ve lhůtě dvou týdnů od doručení této výzvy nevyjádřil svůj nesouhlas, má se za to, že s takovým postupem souhlasí. Napadá-li za této situace účastník řízení rozhodnutí soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přičemž vadu řízení spatřuje v tom, že mu byla odepřena možnost jednat před soudem, zamítne Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost jako*

- nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. 6 Azs 36/2003 (č. 641/2005 Sb. NSS)*
- pokud napadené rozhodnutí ruší pro vady řízení podle § 76 odst. 1 SŘS
  - pokud prohlašuje napadené rozhodnutí za nicotné podle § 76 odst. 2 SŘS
  - pokud žalobu odmítá, ať již pro nedostatek podmínek řízení, nepřipustnost, opožděnost, neodstranění vad žaloby či z jiných důvodů (povinnost nařídit jednání se týká až projednání věci samé)
  - s jednáním v ostatních případech, tj. především skončí-li řízení
    - zamítnutím žaloby a účastníci nedali k jejímu projednání bez jednání souhlas
    - zrušením napadeného rozhodnutí pro nezákonnost
- při přezkoumání rozhodnutí soud vychází **ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu**, tj. v den, kdy správní orgán napadené rozhodnutí vydal
- srov. však: *„Zruší-li Ústavní soud některé ustanovení zákona pro jeho neústavnost, odpovídá principu oprávněného očekávání, aby soud v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí správního orgánu, které se o ně opírá. Při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí proto správní soud není vázán ustanovením takto zrušeného zákonného ustanovení, ale musí dbát nálezu Ústavního soudu; v takovém případě není rozhodující, že napadené rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno ještě před tím, než Ústavní soud zákonné ustanovení zrušil. Nezákonnost napadeného rozhodnutí pak správní soud zpravidla shledá v rozporu s předpisem vyšší právní síly, totiž s Ústavou. O otázce rozporu zákona s Ústavou si soud ve správním soudnictví nemůže učinit úsudek sám, a to tím spíše, byl-li zákon zrušen v řízení, které správní soud v obdobné věci sám svým návrhem u Ústavního soudu vyvolal.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. 7 A 146/2001 (č. 2/2003 Sb. NSS)
- přezkumná činnost soudu je zásadně omezena žalobními body
- *„Vzhledem k zásadě dispoziční obecný soud ani nemůže přezkoumávat správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem v žalobě a tedy z vlastní iniciativy jeho projev nahrazovat a sám na jeho místě vyhledávat právní vady napadeného aktu.“* Nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 1999, sp. zn. I. ÚS 164/97 (Sb. ÚS sv. 13 č. 39, s. 277)
  - *„Správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Pokud se tedy podání správnímu soudu omezilo jen na určité tzv. stížní body, neshledává Ústavní soud žádný prostor k tomu, aby napadené rozhodnutí zrušil z důvodů, které stěžovatel uvedl teprve v ústavní stížnosti (když navíc byly tyto důvody pojednány v jiném soudním řízení).“* Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1999, sp. zn. IV. ÚS 432/98 (Sb. ÚS sv. 16 č. 160, s. 181)
  - *„Postup správního soudu, který nepřezkoumá rozhodnutí správního orgánu v celém rozsahu uplatněných žalobních námitek, odporuje zásadám spravedlivého procesu.“* Nález Ústavního soudu ze dne 7. 7. 2003, sp. zn. IV. ÚS 40/03 (Sb. ÚS 30 č. 107, s. 483)
- k určitým vadám soud hledí nad rámec žalobních bodů **z úřední povinnosti**:
- k nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů u správního rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS přihlíží soud z úřední povinnosti [např. č. 359/2004 Sb. NSS: *„Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce*



*nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. 5 A 157/2002 (č. 359/2004 Sb. NSS)]*

- *za určitých okolností přihlíží soud z úřední povinnosti i k tzv. podstatným vadám podle § 76 odst. 1 písm. c) SŘS: „Jestliže účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., soud přihlédne z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, sp. zn. 2 Azs 23/2003 (č. 272/2004 Sb. NSS)*
- *k nicotnosti napadeného správního rozhodnutí hledí soud z úřední povinnosti (§ 76 odst. 2 SŘS)*
- *správní soud je povinen přihlížet z úřední povinnosti k těm skutečnostem, k nimž má podle zákona povinnost přihlížet ex offio i správní orgán: „1) Pokud speciální zákon výslovně stanoví, že k určité skutečnosti se přihlédne i bez návrhu, stíhá tato povinnost nejen správní orgán, ale i správní soud.“ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2000, sp. zn. IV. ÚS 146/99 (Sb. ÚS sv. 19 č. 127, s. 181)*
- *podle § 75 odst. 2 SŘS může soud přezkoumat i tzv. **podkladová rozhodnutí** (řetězíci se a subsumované správní akty)*
  - *„I. Souhlas obecného stavebního úřadu v řízení vodoprávním (§ 120 stavebního zákona a zák. č. 138/1973 Sb. o vodách) má povahu subsumovaného správního aktu ve smyslu ustanovení § 245 odst. 1 o. s. ř.. Jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů má za následek i nepřezkoumatelnost finálního aktu, tedy uděleného vodoprávního povolení.“ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 11. 1996, sp. zn. 6 A 183/94 (SP č. 154/1997)*
- *v souladu se zásadou plné jurisdikce může soud provádět **dokazování**; s ohledem na skutkový stav, k němuž soud rozhoduje (§ 75 odst. 1 SŘS), se jeho dokazování nese ke dni vydání napadeného rozhodnutí*
  - *„Zjistí-li krajský soud po doplnění dokazování v řízení o plný invalidní důchod, že podmínky nároku na dávku nejsou splněny, zamítne žalobu, i když správní orgán sám nezjistil všechny rozhodné skutečnosti (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).“ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. 3. 2003, sp. zn. 29 Ca 276/99 (č. 86/2004 Sb. NSS)*
  - *„Za účelem zjištění skutkového stavu, který tu byl v době rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o zamítnutí žádosti o plný invalidní důchod (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), může soud uložit posudkové komisi Ministerstva práce a sociálních věcí, aby – na podkladě lékařských zpráv o zdravotním stavu pocházejících převážně z období přiměřeně předcházejícího dni rozhodnutí správního orgánu – vypracovala posudek o zdravotním stavu a schopnosti soustavné výdělečné činnosti ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, sp. zn. 5 Ads 34/2003 (č. 526/2005 Sb. NSS)*
  - *„I. Soud rozhodne, které z navržených důkazů provede a které nikoli (§ 52 odst. 1 s. ř. s.); to jej však nezburavuje povinnosti takový postup odůvodnit. II. Ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním*

*upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom soud zváží rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 5 Afs 147/2004 (č. 618/2005 Sb. NSS)*

- § 78 odst. 2 SŘS pamatuje i na přezkum **správního uvážení** (správní uvážení je nutno přísně odlišovat od tzv. neurčitých právních pojmů)
  - přezkum správního uvážení je omezen, neboť soud se zabývá pouze tím, zda správní orgán nepřekročil zákonné meze správního uvážení, nebo zda jej nezneužil
  - *„Správní uvážení je soudem přezkoumatelné a správní orgán si při něm nemůže počínat zcela libovolně; to by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené. Determinace správního uvážení zákonem však neznamená jeho úplnou negaci. Zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Soud přezkoumá správní uvážení pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem (§ 245 odst. 2 o. s. ř.), zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z týchž skutečností vyvozovat jiné, nebo přímo opačné závěry.“* Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15. 10. 1992, sp. zn. 6 A 6/92 (SP č. 3/1993)
  - *„Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, sp. zn. 5 A 139/2002 (č. 416/2004 Sb. NSS)
  - *„IV. Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.“* (č. 906/2006 Sb. NSS)

## § 9 Rozhodnutí o žalobě

- soud může o žalobě rozhodnout tak, že
  - **žalobu usnesením odmítne**
    - pro neodstranění vad žaloby, brání-li jejich nedostatek projednání žaloby (§ 37 odst. 5 SŘS)
    - pro neodstraněný či neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, pro nějž nelze v řízení pokračovat [§ 46 odst. 1 písm. a) SŘS]
    - pro předčasnost či opožděnost [§ 46 odst. 1 písm. b) SŘS]
    - byla-li podána žaloba osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) SŘS]

- je-li žaloba nepřipustná [§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení především s § 68 písm. a), c), d) a e) SŘS]
- jde-li o rozhodnutí v soukromoprávní věci [§ 46 odst. 2, § 68 písm. b) SŘS]
- jde-li o návrh na rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, v níž je dána civilní pravomoc soudní [§ 46 odst. 2 SŘS]
- **usnesením zastaví řízení**
  - podle § 47 SŘS
- **žalobu rozsudkem zamítne**
  - není-li důvodná
  - žalobce může být úspěšný z hlediska všech jím uplatněných námitek, ale pokud nenapadne důvod, který rozhodnutí sám o sobě poskytuje dostatečnou oporu, soud žalobu zamítne: „Soud může - v souladu s dispoziční zásadou, kterou je správní soudnictví ovládáno - přezkoumat naříkané rozhodnutí jen v těch směrech, které žalobce učinil předmětem žalobních bodů (§ 249 odst. 2, § 250h odst. 1 o. s. ř.). Ponechá-li žalobce nenapadený třeba i jen jediný důvod, který rozhodnutí skýtá postačující oporu, soud žalobu zamítne, nejsou-li tu ovšem důvody nezákonnosti nebo nulity napadeného aktu, k nimž by musel přihlížet z povinnosti úřední; takové důvody však soud neshledal.“ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 1999, sp. zn. 6 A 119/95 (SJS č. 823/2001)
- **rozsudkem zruší napadené rozhodnutí**
  - pro nezákonnost (tj. pro nesprávnou aplikaci hmotného práva)
  - pro vady řízení; těmi jsou
    - nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost
      - „Rozhodnutí, kterým správní odvolací orgán současně zamítl odvolání jako nepřipustné (§ 60 spr. ř.) a současně jej jako věcně správné potvrdil (§ 59 odst. 2 spr. ř.) trpí logickým rozparem a je z tohoto důvodu nepřezkoumatelné (§ 250f o. s. ř.).“ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 6. 1994, sp. zn. 6 A 190/93 (SP č. 80/1995)
      - „Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost (250f o. s. ř.) nastává i tehdy, není-li rozhodnutí správního orgánu vůbec rozčleněno na výrok a odůvodnění, takže nelze seznat, zda správní orgán skutečně rozhodl o všech návrzích účastníka správního řízení a nebo zda jen v důvodech vyložil, proč o nich případně nerozhodl.“ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, sp. zn. 6 A 63/93 (SP č. 113/1996)
      - „Rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění se vyslovuje zrušení rozhodnutí předchozího, je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2003, sp. zn. 7 A 544/2002 (č. 151/2004 Sb. NSS)
    - nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů
      - „Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námítky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení

*důkazů a - v případě rozhodování o relativně neurčité sankci - jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí.“ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92 (SP č. 27/1994)*

- *„Nezjistil-li správní orgán v řízení o uložení sankce podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona ČNR č. 39/1993 Sb. skutečnosti rozhodné pro posouzení, zda jsou splněny zákonné předpoklady pro uložení této sankce tak, aby bylo možno věc posoudit po právní stránce, je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. K takové nepřezkoumatelnosti soud přihlédne i bez námítky žalobce z úřední povinnosti.“ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1995, sp. zn. 6 A 191/93 (SJS č. 197/1998)*
- *neúplné zjištění skutkového stavu, tj. proto, že skutkový stav, který správní orgán vzal za základ svého rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu nebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění*
  - *„Plynou-li v řízení před správním orgánem ze soustředěných důkazů (kopií listin) rozpory a neúplnosti, které brání potřebnému zjištění skutečného stavu věci, nebyly-li v řízení předloženy originální doklady a nebyl-li ani učiněn pokus o jejich zjištění a předložení, trpí takové řízení vadami, pro které je zpravidla třeba napadené rozhodnutí zrušit [§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.].“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2003, sp. zn. 2 A 1114/2002-OL (č. 166/2004 Sb. NSS)*
  - *„Jestliže správní orgán rozhodne o jiném nároku, než jakého se žalobce domáhal a jaký listinami dokládal, byl za základ rozhodnutí vzat skutkový stav, jenž je v rozporu se správním spisem [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]; soud proto napadené rozhodnutí zruší bez nařízení jednání.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, sp. zn. 6 A 562/2002 (č. 236/2004 Sb. NSS)*
  - *„Rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovedl své závěry, je v rozporu s § 47 odst. 3 správního řádu a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejsou-li důkazy obsaženy ani ve správním spise, nemá skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, oporu ve spise [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, sp. zn. 4 Azs 55/2003 (č. 638/2005 Sb. NSS)*
- *tzv. podstatné vady řízení před správním orgánem (procesní vady, které mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí)*
- **rozsudkem prohlásí napadené rozhodnutí za nicotné**
  - *důvody nicotnosti dovozovala tradičně judikatura; s účinností od 1. 1. 2006 je bude obsahovat i nový správní řád č. 500/2004 Sb.; srov. jeho §§ 77 a 78*
  - *přiměřeně lze použít i starší judikaturu: „Absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu je jednou z nejzávažnějších vad správních aktů a způsobuje neexistenci (nulitu, non negotium) aktu takto postiženého. K nulitě aktu přihlíží soud z povinnosti úřední a vysloví zrušení rozhodnutí, i pokud nulita nebyla žalobou namítána. Povinnost soudu zabývat se*

nulitou správního rozhodnutí *ex officio* není prolomením dispoziční zásady, kterou je správní soudnictví ovládáno, ale jejím logickým vyústěním. Soud zkoumá v řízení podle hlavy druhé části páté o. s. ř. zákonost napadeného rozhodnutí jen v mezích stížných bodů, které žalobce v žalobě vytkl. Dovedeno do přísného důsledku, soud by nemohl poskytnout ochranu žalobci právě v těch nejzávažnějších případech porušení zákona, které teorie i praxe správního práva shodně spojují s neexistencí aktu samého, protože by tu chyběl základní předpoklad úspěšné žaloby, totiž sám fakt existence napadeného rozhodnutí. Na druhé straně i nulitní akt se zpravidla představuje jako akt na první pohled perfektní a jsou z něj vyvozovány jeho autorem právní důsledky mocensky prosazované. Je proto nezbytné jej výrokem soudu odstranit. Na těchto závěrech nic nemění to, že zákonodárce nulitu aktu výslovně pozitivním právem neupravil (na rozdíl od řady zahraničních úprav správního soudnictví, které umožňují netoliko žalovat správní akt pro nezákonnost, ale domáhat se i určovacího výroku, že žalovaný akt neexistuje, a současně stanoví povinnost soudu zkoumat tuto otázku z úřední povinnosti). Znamená to však, že nelze postupovat tak, jak by bylo logické, totiž výrokem soudu toliko autoritativně deklarovat, že pseudoakt nemá žádné právní důsledky, ale je nutno jej formálně zrušit. Právní úprava České republiky nevypočítává důvody nicotnosti aktu a ponechává právní teorii a soudní praxi, aby samy vymezily okruh případů, kdy vady aktu dosahují takové míry, že již o aktu vůbec nelze hovořit. Judikatura Vrchního soudu v Praze považuje za důvody nicotnosti aktu např. těžké vady působnosti a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost nebo nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje apod. Stejný význam pak má i nedostatek právního podkladu k vydání aktu, např. uložení povinnosti podle již zrušeného právního předpisu.“ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94 (SJS č. 126/1996)

- „V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může soud vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1, § 76 odst. 2 s. ř. s.) jen za procesního předpokladu, že žaloba sama není nepřípustná [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 s. ř. s.].“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 4 As 31/2004 (č. 619/2005 Sb. NSS)
- **rozsudkem upustí od trestu za správní delikt nebo jej sníží**
  - předpokladem moderace je, že
    - žalobce o moderaci požádá
    - nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí (vzhledem k tomu, že zjevná nepřiměřenost trestu představuje také nezákonnost, je třeba tuto podmínku vykládat tak, že jedinou vadou rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení, je právě zjevně nepřiměřená výše trestu)
    - soud může rozhodnout buď na základě skutkového stavu, jak jej zjistil správní orgán, nebo na základě skutkového stavu, který soud vlastním dokazováním v nikoliv zásadních směrech doplnil [není-li to možné, soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b), příp. písm. a) SŘS zruší a věc vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení]
    - existují meze, v nichž se může úvaha o výši trestu pohybovat; moderovat nelze tam, kde je výše trestu přesně stanovena [např. podle §

- 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, uloží cenový kontrolní orgán pokutu ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu]
- „*O zjevně nepřiměřenou výši sankce (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 6 A 96/2000 (č. 225/2004 Sb. NSS)
  - „*Preventivní úloha postihu nespočívá jen v účinku vůči žalobci. Postih musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal. Moderační právo soudu upravené v § 78 odst. 2 s. ř. s., tj. možnost upustit od potrestání či snížení postihu, má proto místo toliko tam, kde jde o postih zjevně nepřiměřený.*“ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, sp. zn. 10 Ca 250/2003 (č. 560/2005 Sb. NSS)
  - „*Pokuta uložená v maximální zákonné výši 100 000 Kč (§ 37k zákona č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech) je zjevně nepřiměřená tehdy, jestliže byla původně uložena za dva skutky, avšak v rámci řízení o rozkladu již pouze za jeden z těchto skutků, a správní orgán při úvaze o výši pokuty tuto změnu právního základu odpovědnosti nevzal v potaz, a navíc ani nepřihlédl k tomu, že žalobce se protiprávního jednání dopustil nikoliv úmyslně, ale nevědomou nedbalostí. V takovém případě soud sníží pokutu podle § 78 odst. 2 s. ř. s.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, sp. zn. 6 A 10/2000 (č. 669/2005 Sb. NSS)
  - pokud by žalobce žaloval primárně na zrušení a eventuálně na moderaci, a soud by trest snížil, měl by rovněž samostatným výrokem zamítnout žalobu v části, v níž se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí (to vyplývá z požadavku vyčerpání celého předmětu řízení)
- prohlásí-li soud rozhodnutí za nicotné nebo zruší-li jej, potom jej **vrátí** správnímu orgánu k dalšímu řízení (nepřichází v úvahu tam, kde nicotnost spočívala např. v absolutním nedostatku pravomoci správního orgánu)
  - v dalším řízení je správní orgán **vázán** právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozhodnutí (a obdobně v rozhodnutí vyslovujícím nicotnost); prováděl-li soud dokazování, zahrne správní orgán v novém řízení důkazy provedené soudem mezi podklady pro své nové rozhodnutí
    - „*Nerespektoval-li správní orgán právní názor soudu, podle něhož ze skutkového stavu – jak byl ve správním řízení zjištěn – nevyplývalo, že by se účastník správního řízení dopustil vytykaného jednání, a bez doplnění dokazování se v nově vydaném rozhodnutí omezil toliko na polemiku s názorem soudu, je takové rozhodnutí nezákonné (§ 78 odst. 1 a 5 s. ř. s.).*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, sp. zn. 5 A 110/2002 (č. 442/2005 Sb. NSS)

## 2. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

## § 1 Nečinnost správního orgánu

- žaloba směřuje proti **nečinnosti** správního orgánu
  - nečinnost může spočívat v
    - nevydání rozhodnutí ve věci samé
    - nevydání osvědčení
  - na jiné případy nečinnosti (např. neprovedení faktických úkonů) se žaloba na ochranu proti nečinnosti nevztahuje:
    - „Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se lze domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat jenom takové rozhodnutí nebo osvědčení, jež má dostatečný právní podklad a jehož vydání je v pravomoci správního orgánu; nadto musí být správní orgán nečinný při vydání rozhodnutí ve věci samé. Institutem ochrany proti nečinnosti správního orgánu se proto nelze úspěšně domáhat uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení o tom, že žalobce je účastníkem správních řízení o změně v užívání stavby podle ustanovení § 85 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona.“ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004, sp. zn. 52 Ca 28/2004 (č. 362/2004 Sb. NSS)
    - „Žalobou na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. se lze domáhat toliko toho, aby soud uložil správnímu orgánu, který je nečinný, povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení a stanovil k tomu přiměřenou lhůtu. Není tak možné požadovat vydání procesního rozhodnutí (zde: rozhodnutí o přerušení správního řízení podle § 29 odst. 1 správního řádu). Stejně tak není možné požadovat, aby soud uložil správnímu orgánu pouze povinnost pokračovat v řízení s tím, že bude záležet na správním orgánu, zda řízení přeruší nebo zda rozhodne ve věci samé.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004 (č. 506/2005 Sb. NSS)
    - „Žalobou proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s. se nelze domáhat provedení záznamu (§ 7 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem) spočívajícího ve výmazu zástavního práva v katastru nemovitostí.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, sp. zn. 2 Ans 1/2004 (č. 670/2005 Sb. NSS)

## § 2 Účastníci řízení

- účastníky řízení jsou **žalobce a žalovaný**
- **žalobcem** je fyzická nebo právnická osoba, která se žalobou domáhá, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat meritorní rozhodnutí nebo osvědčení
- **žalovaný** je na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí určen tvrzením žalobce; žalovaným tedy je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení
  - v soudní praxi je sporné, kdo má být označen jako žalovaný v případě, kdy nečinnost spočívá v nevydání rozhodnutí o rozkladu – zda ministerstvo nebo ministr; o rozkladu rozhoduje vždy ministr, tj. nerozhodne-li, je nečinný on a nikoliv správní orgán; naproti tomu setrvalá soudní praxe v případech, kdy

žaloba podle § 65 odst. 1 SŘS směřuje proti rozhodnutí o rozkladu, považuje za žalovaného ministerstvo a nikoliv ministra

### § 3 *Nepřípustnost žaloby*

- žaloba je **nepřípustná**
  - **nevyčerpal-li žalobce bezvýsledně prostředky**, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví **k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu**
    - stávající správní řád takové prostředky neupravuje; proto nelze tento důvod nepřípustnosti aplikovat
    - v novém správním řádu č. 500/2004 Sb. srov. § 80, zejm. třetí odstavec *in fine*, podle něhož po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník
  - spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu **fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek**
    - fikci rozhodnutí stanoví
      - § 15 odst. 4 a § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
      - § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
        - tato fiktivní rozhodnutí lze napadnout žalobou podle § 65 odst. 1 SŘS; soudní praxe je považuje za pojmově nepřezkoumatelná, a proto je ruší podle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS
    - jiný právní následek spojuje s nečinností správního orgánu § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů: nerozhodne-li do 40 dnů od zahájení řízení Ministerstvo vnitra o odmítnutí registrace, vzniká spolek v důsledku marného uplynutí lhůty následujícího dne a tento den se považuje za den registrace; Ministerstvo vnitra má ovšem povinnost k žádosti přípravného výboru den registrace vyznačit na stanovách; toto vyznačení má již povahu osvědčení, a pokud by jej ministerstvo odmítalo provést, bylo by možno použít žalobu na ochranu proti nečinnosti spočívající v nevydání osvědčení

### § 4 *Náležitosti žaloby*

- náležitosti žaloby stanoví § 80 odst. 3 SŘS
- petitem se v tomto případě žalobce může domáhat, aby soud uložil žalovanému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení; žalobce se však nemůže domáhat toho, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o určitém obsahu

### § 5 *Lhůta pro podání žaloby*

- žalobu lze podat nejpozději ve lhůtě **jednoho roku** ode dne,
  - kdy marně uplynula zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení



- kdy žalobce učinil vůči správnímu orgánu nebo správní orgán vůči žalobci poslední úkon, a to v případech, kdy není stanovena zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení
- zmeškání lhůty nelze prominout (je otázka, nakolik je taková úprava udržitelná; správní orgán může být nečinný třeba dva, tři či více let; v takové situaci by žalobce byl sice nositelem práva na to, aby správní orgán vydal rozhodnutí nebo osvědčení, avšak nemohl by toto právo uplatnit u soudu; obdobný problém vzniká i u žaloby proti nezákonnému zásahu)

## § 6 Rozhodnutí o žalobě

- soud rozhoduje na základě skutkového a právního stavu, který tu je ke dni jeho rozhodnutí (jde o významnou odlišnost oproti § 75 odst. 2 SŘS)
- soud může rozhodnout těmito způsoby:
  - **usnesením odmítnout žalobu**, např.
    - podle § 37 odst. 5 SŘS pro neodstranění vad žaloby, pro něž nelze v řízení pokračovat
    - podle § 46 odst. 1 písm. a) až d); zde se lze setkat se zjevně nesprávným názorem, že podmínkou řízení o žalobě proti nečinnosti je nečinnost správního orgánu, a pokud správní orgán není nečinný, soud žalobu odmítne; takový přístup by již na první pohled vylučoval možnost zamítnutí žaloby; správný závěr je tedy ten, že nečinnost je otázkou věcné legitimace a projeví se v zamítnutí žaloby nebo ve vyhovujícím rozhodnutí soudu (naproti tomu odmítnutí je výrazem toho, že soud se věcí samou vůbec nebude zabývat); srov.: „*Pasivní legitimace je v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 2 s. ř. s. určena tvrzením žalobce v žalobě. Existenci povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení se soud, a to soud věcně a místně příslušný, zabývá až při věcném posuzování žaloby a nikoli při rozhodování o procesních otázkách.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2003, sp. zn. Na 249/2003 (č. 19/2003 Sb. NSS)
    - § 46 odst. 2 SŘS se neuplatní; judikatura dospěla k závěru, že „*ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, sp. zn. 5 As 31/2003 (č. 487/2005 Sb. NSS)
  - **usnesením zastavit řízení**
    - podle § 47 SŘS
  - **rozsudkem zamítnout žalobu**, není-li důvodná
    - „*Žaloba proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) je nedůvodná, pokud žalovaný správní orgán vydal správní akt, byť jej jako takový formálně neoznačil.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, sp. zn. 6 Ans 1/2003 (č. 652/2005 Sb. NSS)
  - **rozsudkem žalovanému správnímu orgánu uložit povinnost vydat v přiměřené lhůtě (nikoliv delší, než stanoví zákon) rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení**
    - „*V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu není soud oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu,*

*tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný. Formální náležitosti již vydaných rozhodnutí soud v tomto řízení rovněž neposuzuje.“*  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, sp. zn. 7 Afs 33/2003 (č. 456/2005 Sb. NSS)

### **3. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu**

#### *§ 1 Nezákonný zásah, pokyn, nebo donucení*

- žaloba směřuje proti **zásahu, pokynu nebo donucení**
- judikatura k pojmu zásahu
  - „Rozhodnutím správního orgánu o odnětí plného invalidního důchodu nedochází k zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2004, čj. 5 Ads 53/2003 (č. 467/2005 Sb. NSS)
  - „Nezákonným „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s. nemůže být úkon policejního orgánu při výkonu působnosti orgánu činného v trestním řízení. Zásahem podrobeným přezkoumání ve správním soudnictví může však být zásah policejního orgánu při výkonu působnosti ve veřejné správě [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 2 Aps 2/2004 (č. 623/2005 Sb. NSS)
  - „I. Smyslem právní úpravy ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. není obnovit pravomocně skončené řízení a zvrátit dříve vydané pravomocné rozhodnutí. II. Nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. není úkon správce daně, kterým podle § 32 odst. 7 věty druhé zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vyrozumí podatele o tom, že neshledal důvod pro ověření neplatnosti rozhodnutí. Žaloba na ochranu před takovým úkonem správce daně není podle § 85 s. ř. s. přípustná.“ Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 3. 2004, sp. zn. 30 Ca 265/2003 (č. 635/2005 Sb. NSS)
- zásah, pokyn či donucení (dále jen „zásah“) nemohou mít povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS; v takovém případě by totiž přicházela v úvahu žaloba proti rozhodnutí správního orgánu
- zda jde o skutečně nezákonný zásah, je otázkou věcné legitimace

#### *§ 2 Účastníci řízení*

- účastníky řízení jsou **žalobce a žalovaný**
- **žalobcem** je ten, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jehož důsledku bylo přímo proti němu zasaženo
  - „Připis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005 (č. 603/2005 Sb. NSS)

- **žalovaný** je určen
  - tvrzením žalobce; je jím **správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah**
  - zákonem v případech, kdy jde o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru; v těchto případech je žalovaným
    - **správní orgán, který takový sbor řídí** nebo jemuž je takový **sbor podřízen**
    - **obec**, je-li oním sborem obecní policie

### § 3 *Nepřípustnost žaloby*

- žaloba je nepřipustná
  - jestliže **zásah nebo jeho důsledky již netrvaly** a ani **nehrozí opakování** zásahu
    - v důsledku toho je použitelnost žaloby proti nezákonnému zásahu snížena na minimum případů
    - „Podle § 82 s. ř. s. se poskytuje ochrana před zásahem, který trvá, jehož důsledky trvají nebo u něhož hrozí opakování, nikoli však ochrana před aktuálně neexistujícími zásahy – mj. zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005 (č. 603/2005 Sb. NSS)
  - lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat **jinými právními prostředky**
    - žaloba je však v souladu s nedávnou judikaturou Nejvyššího správního soudu nepřipustná jenom potud, pokud žalobce marně takový prostředek ochrany nebo nápravy nevyčerpá; pokud jej bezvysledně vyčerpá, je žaloba přípustná
  - domáhá-li se žalobce **pouze určení, že zásah byl nezákonný**
    - tento důvod nepřipustnosti je velmi pochybný, neboť pouhé určení nezákonnosti zásahu – např. v situaci, kdy zásah ani jeho důsledky již netrvaly a ani nehrozí opakování zásahu – může být významné z hlediska nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem
    - „I. *Nepřípustná je podle § 85 s. ř. s. žaloba, která se domáhá pouze vyslovení nezákonnosti zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., popřípadě žaloba na ochranu před nezákonným zásahem v části, v níž se žalobce domáhá zvláštním výrokem vyslovení nezákonnosti (zde: určení nezákonnosti výzvy žalovaného k neprodlenému vrácení cestovního pasu).*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005 (č. 603/2005 Sb. NSS)
- velmi široce stanovená nepřipustnost žaloby způsobuje, že z hlediska subjektivního veřejného práva na soudní ochranu je žaloba proti nezákonnému zásahu nejslabějším místem soudního řádu správního

### § 4 *Náležitosti žaloby*

- náležitosti žaloby stanovuje § 84 odst. 3 SŘS
- petitum se žalobce domáhá, aby soud uložil žalovanému zákaz pokračovat v porušování práva žalobce, a je-li to možné, aby obnovil stav před zásahem

#### § 5 *Lhůta pro podání žaloby*

- SŘS výjimečně používá kombinaci subjektivní a objektivní lhůty
  - **subjektivní lhůta** činí **dva měsíce** a počítá se ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu
  - **objektivní lhůta** činí **dva roky** a počítá se ode dne, kdy k zásahu došlo (nikoliv tedy ode dne, kdy byl zásah ukončen; v důsledku tohoto pochybného pojetí může uplynout objektivní lhůta pro podání žaloby, a zásah bude i nadále trvat)
- zmeškání lhůty (subjektivní ani objektivní) nelze prominout

#### § 6 *Rozhodnutí o žalobě*

- soud rozhoduje na základě skutkového a právního stavu, který tu je ke dni jeho rozhodnutí (stejně jako u žaloby na ochranu proti nečinnosti; odlišně oproti § 75 odst. 2 SŘS)
- soud může rozhodnout tak, že
  - **usnesením odmítne žalobu**, např.
    - podle § 37 odst. 5 SŘS
    - podle § 46 odst. 1 písm. a) až d) SŘS
    - v úvahu patrně připadá i odmítnutí podle § 46 odst. 2 SŘS proto, že jde o zásah v soukromoprávní věci (tam, kde by se zásahu dopustil správní orgán vystupující jménem státu; stát by v takovém vztahu ovšem nesměl vystupovat jako nositel veřejné moci, ale jako soukromoprávní subjekt)
  - **usnesením zastaví řízení**,
    - jestliže zjistí, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu
    - za podmínek § 47 SŘS
  - **rozsudkem zamítne žalobu**, není-li důvodná
  - **rozsudkem žalovanému zakáže, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže mu, aby obnovil stav před zásahem, je-li to možné**

## 4. Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda

### § 1 *Ochrana ve věcech seznamu voličů*

- návrhem se lze domáhat vydání rozhodnutí o provedení opravy nebo doplnění seznamu voličů nebo jeho dodatku

## § 2 Ochrana ve věcech registrace

- návrhem se lze domáhat
  - vydání rozhodnutí o povinnosti správního orgánu registrovat kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci, pokud je správní orgán odmítl
  - vydání rozhodnutí o ponechání kandidáta na kandidátní listině, pokud správní orgán kandidáta škrtl
  - vydání rozhodnutí o zrušení registrace kandidátní listiny jiné politické strany, nezávislého kandidáta, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, nebo zrušení registrace přihlášky jiného kandidáta, pokud správní orgán registroval kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci
- *„Lhůta pro podání návrhu soudu podle ustanovení § 56 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, je lhůtou hmotněprávní, nikoli procesněprávní. V této lhůtě proto nepostačuje podat návrh k poštovní přepravě, nýbrž návrh v jejím průběhu musí být dodán soudu.“* Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2004, sp. zn. Vol 2/2004 (č. 279/2004 Sb. NSS)

## § 3 Neplatnost voleb a hlasování

- návrhem se lze domáhat
  - rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb
  - rozhodnutí soudu o neplatnosti hlasování
  - rozhodnutí soudu o neplatnosti volby kandidáta
- účastníky řízení jsou navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena
- *„V řízení podle oddílu třetího hlavy druhé zákona o Ústavním soudu Ústavní soud rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora a protože koná jako - sui generis - odvolací instance, musí konkrétní případ posuzovat nejen z hlediska ochrany ústavně zaručených základních práv nebo svobod, ale především z hlediska věrohodnosti demokratického procesu voleb. Nejvyšší soud ČR je oprávněn rozhodnout výrokem o tom, zda příslušný senátor byl platně zvolen či nikoliv. Nelze tedy tvrdit, že Nejvyšší soud ČR pouze posuzuje, zda podaná stížnost je či není důvodná (oprávněná), a že mu rozhodování o platnosti volby nepřísluší. Orgán Senátu zkoumá platnost volby z hledisek jiných, zejména se zřetelem na čl. 19 odst. 2 Ústavy a na § 57 volebního zákona (zákon č. 247/1995 Sb.). I když je řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora řízením specifickým - jehož prvotním úkolem je ochrana funkce voleb v demokratické společnosti z hlediska tzv. objektivního ústavního práva – je třeba i v rámci něho reflektovat ochranu základních práv a svobod fyzických a právnických osob.“* Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98, jímž byla ověřena volba senátorky JUDr. Dagmar Lastovecké, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 70/1999 Sb. (Sb. ÚS sv. 13 č. 27, s. 203)
- *„I. Mezi předpoklady k tomu, aby soud mohl vyhovět návrhu na neplatnost volby kandidáta podle ustanovení § 57 odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, patří nejen nezákonnost a vztah mezi touto nezákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno, ale i zásadní intenzita této*

nezákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k takovému jednání nedošlo, nebyl by kandidát zřejmě vůbec zvolen (tzv. „zatemnění“ volebních výsledků). II. Jestliže nebyly vzaty v úvahu přednostní hlasy v případě tzv. vázaných kandidátních listin u volebních stran, které nepřekročily uzavírací klauzuli, nemůže to mít žádný vliv na celkové volební výsledky. Taková skutečnost není proto důvodem neplatnosti voleb.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, sp. zn. Vol 6/2004 (č. 354/2004 Sb. NSS)

- „I. Účastníkem řízení o neplatnost voleb do Senátu je ve smyslu definice účastenství obsažené v § 90 odst. 2 s. ř. s. vedle navrhovatele pouze Státní volební komise a kandidát, který byl zvolen senátorem. II. I v řízení ve věcech voleb lze všechny skutkové a/nebo právní důvody, o něž navrhovatel opírá svůj návrh, účinně uvést pouze ve lhůtě stanovené pro podání návrhu. III. Tajnost hlasování úzce souvisí s principem svobodných voleb. Jestliže nikoliv rozsáhlé porušení tajnosti hlasování nevyloučí svobodu výkonu aktivního volebního práva, nebude mít zpravidla ani za následek zpochybnění výsledků voleb.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. Vol 13/2004 (č. 472/2005 Sb. NSS)
- „I. V rámci řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování podle § 90 s. ř. s. nelze s úspěchem brojit proti vadám v registraci přihlášky kandidáta. K tomu slouží samotné řízení týkající se ochrany ve věcech registrace, upravené v § 89 s. ř. s. a v § 86 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. II. Pasivní volební právo v sobě nezahrnuje subjektivní právo zpochybňovat pasivní volební právo jiného kandidáta, tedy „právo na politického soupeře“. Rozhodne-li se určitá osoba vykonat své pasivní volební právo a utká-li se v rámci svobodné soutěže politických sil se svými politickými soky, pak v této soutěži bojuje sama za sebe a v mezích pravidel (zejména v souladu s principy čestnosti a poctivosti volební kampaně, jakož i s principem rovnosti kandidátů, které jsou neodmyslitelnými předpoklady skutečné svobodné soutěže) usiluje o své zvolení. III. Účastníkem řízení o neplatnost voleb do Senátu je podle definice obsažené v § 90 odst. 2 s. ř. s. krom navrhovatele a příslušného volebního orgánu pouze zvolený kandidát. Neúspěšný kandidát účastníkem řízení není, neboť jeho „volba“ nemůže být zpochybnována. IV. Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, nepožaduje, aby na přihlášce k registraci bylo uvedeno jméno kandidáta a složena volební kauce již 66 dnů před volbami. Postačí, stane-li se tak až v rámci lhůty k odstraňování závad přihlášky podle § 62 odst. 2 téhož zákona.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, sp. zn. Vol 11/2004 (č. 471/2005 Sb. NSS)

#### § 4 Ochrana ve věcech zániku mandátu

- návrhem se lze domáhat zrušení usnesení zastupitelstva nebo zrušení rozhodnutí správního orgánu, který rozhodl o zániku mandátu člena zastupitelstva

#### § 5 Ochrana ve věcech místního referenda

- návrhem se lze domáhat
  - určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky
  - vyhlášení místního referenda

- „Není přípustné vyhlásit místní referendum podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, o otázce, zda má být vyhlášeno místní referendum.“ Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 5. 2004, sp. zn. 30 Ca 18/2004 (č. 561/2005 Sb. NSS)
- vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu
- vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu

#### § 6 Zvláštní ustanovení o řízení

- soud rozhoduje zpravidla bez jednání
- k vydání soudního rozhodnutí jsou předepsány krátké lhůty
- rozhoduje se vždy usnesením
- usnesení se doručuje účastníkům řízení a vyvěšuje se v úplném znění na úřední desce; právní moci nabývá nikoliv doručením, ale již vyvěšením na úřední desce

### 5. Zvláštní řízení ve věcech politických stran a politických hnutí

#### § 1 Řízení o určení, že návrh na registraci stanov nemá nedostatky

- k řízení je věcně příslušný krajský soud
- lhůta k podání návrhu činí 15 dnů ode dne doručení upozornění, že návrh na registraci stanov nebo na registraci jejich změny má nedostatky
- žalobu může podat
  - přípravný výbor politické strany v případě návrhu na registraci stanov
  - politická strana v případě návrhu na registraci změny stanov

#### § 2 Řízení o rozpuštění politické strany nebo hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti

- k řízení je **věcně příslušný** Nejvyšší správní soud; o žalobě rozhoduje sedmičlenný senát [§ 16 odst. 2 písm. a) SŘS]
- **navrhovatelem** může být
  - vláda
  - prezident republiky, pokud tak v předepsané lhůtě neučiní vláda s [§ 15 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích]
- návrh na pozastavení činnosti nebo rozpuštění politické strany nebo politického hnutí je **nepřípustný** v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstev měst a obcí a zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků do desátého dne po posledním dni těchto voleb [§ 94 odst. 2 SŘS ve spojení s § 15 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích]
- soud rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v den jeho rozhodování
- z judikatury:

- „Jestliže i po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí soudu o pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí trvají skutečnosti, pro které byla jejich činnost pozastavena, rozhodne Nejvyšší správní soud o rozpuštění politické strany nebo hnutí podle § 13 odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. Pst 5/2003 (č. 299/2004 Sb. NSS)
- „Soud při rozhodování o pozastavení činnosti politické strany podle § 14 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, vychází ze skutkového stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí (§ 96 s. ř. s.). Přitom je významné, zda v době rozhodnutí soudu politická strana již předložila Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávy, nikoli zda Poslanecká sněmovna již usnesením konstatovala úplnost těchto zpráv. Zákon nedovoluje soudu vyčkávat na schválení takového usnesení, a není to ani v souladu s účelem zákona. Podle ústavní koncepce dělby moci nemůže nezávislý soud de facto podmiňovat svá rozhodnutí předchozím vydáním rozhodnutí orgánu moci zákonodárné.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. Pst 12/2003 (č. 348/2004 Sb. NSS)

## 6. Řízení o kompetenčních žalobách

### § 1 Druhy kompetenčních sporů, jichž se účastní veřejná správa

- v kompetenčních sporech, jichž se účastní veřejná správa, se rozlišují
  - **kompetenční spory mezi veřejnou správou a soudy**; o nich rozhoduje tzv. konfliktní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů
  - **kompetenční spory uvnitř veřejné správy**; na ně dopadají §§ 97 až 101 SŘS, tj. rozhoduje se o nich v řízení o kompetenčních žalobách
  - **tzv. zbytkové kompetenční spory**; o nich rozhoduje Ústavní soud (§ 120 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, nesoucí nadpis „řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy“; toto řízení má subsidiární povahu, neboť podle § 122 odst. 1 citovaného zákona je návrh nepřijatelný, přísluší-li o kompetenčním sporu rozhodnout jinému orgánu)
- hovoří-li se dále o kompetenčním sporu, rozumí se tím kompetenční spor uvnitř veřejné správy

### § 2 Pojem kompetenčního sporu

- kompetenční spor může být **kladný** nebo **záporný**
  - **kladným kompetenčním sporem** je spor, ve kterém si správní orgány osobují pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem
  - **záporným kompetenčním sporem** je spor, ve kterém správní orgány popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem



### § 3 Účastníci řízení

- účastníky řízení jsou
  - **tzv. strany kompetenčního sporu**
  - **ti, o jejichž právech a povinnostech mělo být v řízení před správním orgánem rozhodováno** (za podmínky, že podají žalobu)
  - **správní orgán, o němž má soud za to, že v jeho pravomoci může být řízení a vydání rozhodnutí, ačkoliv jej žalobce za účastníka neoznačil**
- stranami kompetenčního sporu mohou být
  - **správní úřad a orgán samosprávy** (územní, zájmové nebo profesní)
  - **orgány samosprávy navzájem**
  - **ústřední správní úřady navzájem**
    - *„Kompetenční spor ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. může pojmově vzniknout jen mezi ústředními správními úřady. Spor mezi Ministerstvem vnitra a Bezpečnostní informační službou, která ústředním správním úřadem není, o to, kdo má rozhodnout ve věci příspěvku za službu bývalého příslušníka Federální bezpečnostní informační služby, proto není sporem mezi ústředními správními úřady a pravomoc Nejvyššího správního soudu takový spor rozhodnout není podle zákona dána. Žalobu v takové věci podanou proto Nejvyšší správní soud odmítne jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“* Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2003, sp. zn. Komp 1/2003 (č. 10/2003 Sb. NSS)
- **správním úřadem** se rozumí výlučně orgán státní správy; SŘS v tomto směru důsledně rozlišuje mezi správním úřadem a správním orgánem, který je pojmem širším, neboť v sobě zahrnuje nejen orgány státní správy, ale i orgány samosprávy
- **ústředním správním úřadem** je pouze takový správní úřad, který § 1 a 2 tzv. velkého kompetenčního zákona (zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky) označuje za ústřední orgán státní správy; to, že určitý orgán státní správy vykonává celostátní působnost, z něj ještě ústřední správní úřad nečiní
  - *„Pro řízení ve věcech správních žalob proti rozhodnutím Grantové agentury České republiky byl a je podle § 7 odst. 1 a 2 s. ř. s. věcně a místně příslušný Městský soud v Praze. Grantová agentura České republiky měla sice podle § 10 zákona ČNR č. 300/1992 Sb. „postavení“ ústředního orgánu státní správy „pro rozpočtové účely“, nicméně ústředním orgánem státní správy (§ 246 odst. 2 o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002) nebyla, a není jím ani po zrušení zákona ČNR č. 300/1992 Sb. zákonem č. 130/2002 Sb. To, že je nyní správcem rozpočtové kapitoly a samostatnou účetní jednotkou, z ní ústřední orgán státní správy ve smyslu zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, nečiní.“* Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2003, sp. zn. Na 350/2003 (č. 267/2004 Sb. NSS)
  - *„Ústředními správními úřady ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jsou jen ty ústřední orgány státní správy České republiky, které jsou buď zákonem ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, nebo zvláštním zákonem jako ústřední správní úřad nebo ústřední orgán státní správy výslovně označeny.“* Usnesení

Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, sp. zn. Komp 1/2004 (č. 339/2004 Sb. NSS)

- **žalobu je oprávněn podat**
  - **správní orgán, který si** v kladném kompetenčním sporu **osobuje pravomoc** o věci vydat rozhodnutí a popírá pravomoc správního orgánu, který ve věci vede řízení nebo rozhodl
    - **žalovaným** je správní orgán, který je druhou stranou kompetenčního sporu, tj. správní orgán, který o věci vede řízení nebo již rozhodl a jehož pravomoc žalobce popírá
  - **správní orgán, který** v záporném kompetenčním sporu **popírá svou pravomoc** o věci vést řízení a rozhodovat a tvrdí, že tato pravomoc náleží jinému správnímu orgánu, který svou pravomoc popřel
    - **žalovaným** je správní orgán, který je druhou stranou kompetenčního sporu, tj. správní orgán, který již popřel svou pravomoc vést o věci řízení a rozhodovat a o němž žalobce tvrdí, že mu tato pravomoc náleží
  - **ten, o jehož právech nebo povinnostech bylo nebo mělo být rozhodováno** v řízení před správním orgánem
    - **žalovanými** jsou **správní orgány, mezi nimiž je pravomoc sporná**; z povahy věci vyplývá, že půjde o samostatné společenství v rozepři, neboť bude-li soud rozhodovat meritorně, musí řízení ohledně každého z nich dopadnout jinak
- **ti, o jejichž právech a povinnostech mělo být v řízení před správním orgánem rozhodováno** mohou mít procesní postavení
  - žalobce
  - osoby zúčastněné na řízení, pokud nepodají žalobu; v tomto případě se osoby, o jejichž právech nebo povinnostech mělo být rozhodováno, stávají osobami zúčastněnými na řízení ze zákona; jejich výslovné oznámení podle § 34 odst. 1 SŘS, že budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, proto není nezbytné
- **správní orgán, o němž má soud za to, že v jeho pravomoci může být řízení a vydání rozhodnutí, ačkoliv jej žalobce za účastníka neoznačil**
  - přibere soud do řízení z úřední povinnosti usnesením
  - přibrání tohoto správního orgánu ještě nepředjímá výsledek řízení; po provedení řízení může vyjít najevo, že tento správní orgán pravomocí vést řízení a vydat rozhodnutí není

#### § 4 *Nepřípustnost žaloby*

- kompetenční žaloba je nepřípustná
  - nejde-li o kompetenční spor
    - tento důvod nepřípustnosti znamená, že řízení o kompetenční žalobě nemůže skončit jejím zamítnutím; zákonodárce s tímto způsobem rozhodnutí počítal, neboť mezi výčtem způsobů rozhodnutí není zamítnutí uvedeno
  - přísluší-li rozhodovat o kompetenčním sporu jinému orgánu podle zvláštního zákona
  - lze-li na návrh žalobce kompetenční spor odstranit, a to i jako otázku předběžnou, v jiném řízení podle tohoto nebo zvláštního zákona, s výjimkou ústavní stížnosti

## § 5 Rozhodnutí o žalobě

- o žalobě rozhoduje sedmičlenný senát Nejvyššího správního soudu [§ 16 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 97 odst. 4 SŘS]
- soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí
- v meritorním rozhodnutí soud
  - **určí, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě**
    - *„S ohledem na princip předvídatelnosti zákona a na princip minimalizace zásahů státu do soukromé sféry fyzických a právnických osob je nutno usilovat o takový výklad právních předpisů, který směřuje k jasnému vymezení věcné působnosti jednotlivých správních orgánů tak, aby se tyto kompetence navzájem nepřekrývaly. Takovýto výklad je přitom nanejvýš žádoucí zejména v těch případech, kdy jsou v důsledku činnosti státních orgánů vydávána vrchnostenská rozhodnutí, která svou povahou představují sankce adresované účastníkům správních vztahů, resp. kdy již i samotné správní řízení je důvodně pocíťováno dotčenými subjekty jako újma.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, sp. zn. 5 A 116/2001 (č. 20/2003 Sb. NSS)
  - **vysloví nicotnost všech rozhodnutí správních orgánů nebo jejich jednotlivých výroků, pokud jsou v rozporu s určením pravomoci soudem** (k jejich nicotnosti soud hledí z úřední povinnosti)

## 7. Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

### § 1 Opatření obecné povahy

- opatření obecné povahy zavedl do českého právního řádu správní řád č. 500/2004 Sb. (srov. § 173 a násl.); zmocnění k jeho vydání obsahuje na řadě míst zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích
- Nejvyšší správní soud vymezil pojem opatření obecné povahy takto: *„Opatření obecné povahy je **správním aktem s konkrétně určeným předmětem** (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s **obecně vymezeným okruhem adresátů**. Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98 (dosud nepublikován)
- opatření obecné povahy je nezbytné **důsledně odlišovat jak od individuálního správního aktu** na straně jedné, **tak i od právního předpisu** na straně druhé; především nelze formu opatření obecné povahy zneužívat k faktické podzákonné normotvorbě: *„Opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98 (dosud nepublikován; z tohoto rozhodnutí jsou čerpány i další citace)

- příkladem opatření obecné povahy je např. dopravní značení (dopravní značky „*Dej přednost v jízdě!*“ a „*Hlavní pozemní komunikace*“ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. se vztahují obecně na všechny účastníky silničního provozu, kteří budou touto křižovatkou projíždět; okruh těchto osob je tedy určen jako množina vymezená určitými znaky, přičemž dopravní značení se vztahuje ke všem těmto osobám; zároveň jsou tyto značky konkrétní co do svého předmětu, neboť řeší konkrétní dopravní situaci na konkrétní křižovatce)

## § 2 Účastníci řízení

- účastníky řízení jsou **navrhovatel a odpůrce**
- **navrhovatelem může být**
  - ten, **kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech**
    - návrh může podat samostatně, nebo
    - pouze spolu s žalobou nebo jiným návrhem, k němuž je legitimován, pokud bylo opatření obecné povahy ve věci užito (např. vydal-li správní orgán na základě opatření obecné povahy vůči navrhovateli rozhodnutí, nemůže navrhovatel napadnout samostatně opatření obecné povahy, ale musí zároveň brojít i proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 SŘS); v tomto případě bude ovšem rozdílná věcná příslušnost soudu:
      - o žalobě bude rozhodovat krajský soud (který bude muset řízení přerušit, předložit návrh na zrušení opatření obecné povahy Nejvyššímu správnímu soudu, a vyčkat jeho rozhodnutí)
      - o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části bude rozhodovat Nejvyšší správní soud
  - **Ministerstvo vnitra**
    - pouze pokud opatření obecné povahy vydala obec nebo kraj
  - **obec**
    - pouze pokud opatření obecné povahy vydal kraj
- **odpůrcem je správní orgán, který vydal opatření obecné povahy**
- § 101b SŘS **vylučuje účast osob zúčastněných na řízení**; tato úprava je evidentně protiústavní, neboť může způsobit, že ten, o jehož věc se jedná, se nebude moci účastnit jejího projednání a rozhodnutí o ní v řízení před soudem (např. podá-li návrh na zrušení opatření obecné povahy spolu s žalobou na zrušení rozhodnutí, které na základě něho bylo vydáno, pouze jeden z účastníků správního řízení, bude účastníkem pouze navrhovatel a nikoliv již ostatní účastníci řízení)
- právní úprava neřeší situaci, kdy před skončením řízení podá tentýž návrh další osoba

## § 3 Rozhodnutí soudu

- hlediska přezkumu stanovuje (velmi nepřehledně) § 101d odst. 1 a 2 SŘS; Nejvyšší správní soud na základě něj stanovil tento **algoritmus přezkumu**:
  - „*III. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem*

vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.“ ; první tři kritéria jsou formální, zbývající dvě obsahová (materiální); jednotlivé kroky zahrnují

- **ad 1)** „Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Pravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.“
- **ad 2)** „Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve které může svoji pravomoc vykonávat).“
- **ad 3)** „Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).“
- **ad 4)** „Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem – zde hmotným právem. V rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost.“
- **ad 5)** „Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je

*následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“*

- *„K tomuto algoritmu Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že je v rámci své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou zásadně (tedy s výjimkami, které do budoucna může dovodit judikatura) vázán návrhem. Soud tedy nesmí překročit návrh, který učinil navrhovatel. Pokud se v souzené věci navrhovatel domáhal zrušení toliko čl. 3 písm. d) opatření obecné povahy o přenositelnosti čísel, zabýval se z hlediska algoritmu přezkumu soud toliko tímto článkem a pouze tento článek také mohl zrušit.“*
- *„Naproti tomu soud není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. in fine). To znamená, že soud může navrhovatelem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl.“*
- k řízení je věcně příslušný Nejvyšší správní soud; z hlediska obsazení soudu je rozhodování svěřeno tříčlenným senátům, což se s ohledem na závažnost věci nejeví být přiměřené
- soud může ve věci rozhodnout tak, že
  - **návrh zamítne**, není-li návrh důvodný
  - **opatření obecné povahy nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí**
- bylo-li na základě zrušeného opatření obecné povahy (nebo jeho zrušené části) pravomocně rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí dosud nebylo vykonáno, je dán důvod pro obnovu správního řízení
- práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena (praxe bude mít patrně velké problémy vyložit toto ustanovení v situaci, kdy návrh na zrušení opatření obecné povahy podal někdo zároveň se žalobou podle § 65 odst. 1 SŘS, které soud vyhověl; dojde-li kromě zrušení opatření obecné povahy i ke zrušení rozhodnutí vydaného na jeho základě, věc se vrací zpět do správního řízení; správní orgán by měl o věci znovu rozhodnout, vázán právním názorem soudu; v tomto novém rozhodování již pochopitelně nemůže použít zrušené opatření obecné povahy; z tohoto pohledu je nepředstavitelné, že by práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části mohla zůstat nedotčena)

# Kapitola V. Kasační stížnost

## 1. Pojem

- kasační stížnost je **mimořádným opravným prostředkem**, tj. směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí krajského soudu
- předmětem kasační stížnosti je **pravomocný rozsudek nebo pravomocné usnesení krajského soudu ve správním soudnictví**
- funkčně příslušným soudem k projednání kasační stížnosti a rozhodnutí o ní je Nejvyšší správní soud
- z hlediska klasifikace opravných systémů na apelační, kasační a revizní je kasační stížnost vybudována na **systému kasačním**:
  - Nejvyšší správní soud může kasační stížnost zamítnout, nebo zrušit napadené rozhodnutí a vrátit věc k dalšímu řízení; změna rozhodnutí není možná (v úvahu tak nepřípadá např. ani moderační správního trestu jako v řízení o žalobě proti rozhodnutí před krajským soudem)
  - skutková nova jsou nepřipustná
  - vytýkat lze pouze právní vady, nikoliv vady ve zjišťování skutkového stavu [srov. ovšem § 103 odst. 1 písm. b) SŘS]
- soudní řád správní nezná **žádné řádné opravné prostředky**; jde o vysoce problematické pojetí, neboť mimořádné opravné prostředky vždy prolamují právní moc napadeného rozhodnutí, a tím vnášejí právní nejistotu mezi účastníky; nedostatky jsou o to zřejmější, že např. ve finančních věcech zhruba polovina rozhodnutí krajských soudů neobstojí (tj. již pravomocné rozhodnutí krajského soudu, které mělo mezi účastníky řízení nastolit právní jistotu o jejich právech a povinnostech, je zrušeno)
- druhým mimořádným opravným prostředkem, který soudní řád správní zná, je **návrh na obnovu řízení**; jeho přípustnost je ovšem stanovena tak přísně, že se v soudní praxi dosud přípustný návrh na obnovu řízení nevyskytl

## 2. Přípustnost kasační stížnosti

### § 1 *Objektivní podmínky přípustnosti kasační stížnosti*

- kasační stížností lze napadnout jakékoliv pravomocné rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, pokud je zákon z přezkumu nevylučuje; z hlediska druhů řízení před krajskými soudy se může jednat o rozhodnutí vydaná
  - v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu
  - v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu
  - v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu
  - v řízení o určení, že návrh na registraci stanov politické strany nebo politického hnutí, popřípadě návrh na registraci změny stanov nemá nedostatky
- **objektivními podmínkami přípustnosti kasační stížnosti** jsou
  - existence pravomocného rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví
  - přípustnost kasační stížnosti
  - způsobilý důvod kasační stížnosti
  - dodržení lhůty k podání kasační stížnosti

- **podmínka existence pravomocného rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví** znamená, že:
  - rozhodnutí krajského soudu již nabylo právní moci
    - kasační stížnost, která směřuje proti nepravomocnému rozhodnutí krajského soudu, se Nejvyšší správní soud nemůže věcně zabývat; srov.: „*Kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, které nebylo řádně doručeno a z tohoto důvodu nenabylo právní moci, je předčasná [§ 46 odst. 1 písm. b), § 102 a § 106 odst. 2 s. ř. s.]*.“ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2003, sp. zn. 1 As 4/2003 (č. 281/2004 Sb. NSS); jde-li o případ, na nějž pamatuje právní věta (tj. že rozhodnutí nenabylo právní moci toliko z důvodu vadného doručení), neměl by soud kasační stížnost odmítnout pro předčasnost; na místě je postup obdobný jako v řízení o žalobě (srov. č. 450/2004 Sb. NSS), tj. Nejvyšší správní soud by měl uložit krajskému soudu, aby rozhodnutí řádně doručil
  - jde o rozhodnutí krajského soudu vydané při výkonu soudní pravomoci správní; předmětem přezkumu nemůže být rozhodnutí krajského soudu v civilní nebo trestní věci; srov.:
    - „*Napadá-li stěžovatel kasační stížností rozhodnutí soudů vydaná v občanském soudním řízení, je tato kasační stížnost nepřipustná a Nejvyšší správní soud ji odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (za použití § 120 s. ř. s.)*.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2003, sp. zn. Na 710/2003 (č. 66/2004 Sb. NSS)
    - „*Profesní komory – a mezi nimi i Notářská komora České republiky – jsou právníckými osobami, jimž zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob, a jsou tedy správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí komor o veřejných subjektivních právech a povinnostech jejich členů proto přezkoumávají soudy ve správním soudnictví a nikoliv obecné soudy v civilním řízení soudním. Proti rozhodnutím správních soudů mají pak účastníci k dispozici opravné prostředky toliko podle soudního řádu správního, a nikoliv podle občanského soudního řádu*.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, sp. zn. 1 As 21/2004 (č. 688 Sb. NSS)
- **kasační stížnost je přípustná proti každému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, ledaže je za nepřipustné považuje zákon**; kasační stížnost je nepřipustná v těchto případech:
  - **ve věcech volebních a ve věcech místního referenda**
    - „*Kasační stížnost proti rozhodnutí o žalobě na obnovu řízení ve věcech volebních je nepřipustná (§ 104 s. ř. s.)*.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2003, sp. zn. 6 As 23/2003 (č. 286/2004 Sb. NSS)
  - směřuje-li **pouze proti výroku o nákladech** řízení
    - „*Rozhodnutí soudu podle § 58 odst. 2 s. ř. s. o přiznání odměny znalci (včetně náhrady hotových výdajů) za podaný znalecký posudek je svým obsahem i formou rozhodnutím o nákladech řízení podle § 104 odst. 2 s. ř. s., i když je učiněno v průběhu soudního přezkumu; kasační stížnost proti němu směřující soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2003, sp. zn. 5 As 22/2003 (č. 251/2004 Sb. NSS)
    - „*Rozhodnutím o nákladech řízení je nutno rozumět nejen rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, ale i rozhodnutí o placení nákladů řízení. Rozhodnutím o nákladech řízení ve smyslu ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tedy i rozhodnutí o povinnosti zaplatit ustanovenému zástupci jeho hotové výdaje a odměnu za zastupování účastníka řízení (§ 35 odst. 7 s. ř. s.). Kasační stížnost proti takovému rozhodnutí Nejvyšší správní soud odmítne [§ 46 odst. 1 písm. d) ve*



- spojení s § 120 s. ř. s. J.* “ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2004, sp. zn. 2 Azs 76/2003 (č. 644/2005 Sb. NSS)
- směřuje-li **pouze proti důvodům** rozhodnutí
    - „*Pokud jsou ze znění kasační stížnosti její důvody seznatelné a odpovídají zákonným kasačním důvodům (§ 103 odst. 1 s. ř. s.), není rozhodující, že stěžovatel sám své důvody nepodřadil k jednotlivým zákonným ustanovením či tak učinil nepřesně. Je-li v kasační stížnosti uvedeno, jaké konkrétní vady v řízení či v úsudku se měl soud dopustit a z čeho je stěžovatel dovozuje, kasační stížnost ob stojí. Přitom argumentace proti právnímu posouzení jistě musí vycházet z důvodů napadeného rozsudku; hodnotí-li stěžovatel v takovém případě důvody rozsudku, neznamená to, že se jedná o kasační stížnost nepřipustnou podle § 104 odst. 2 s. ř. s.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, sp. zn. 2 Afs 7/2003 (č. 161/2004 Sb. NSS)
  - **proti rozhodnutí, jímž krajský soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí zrušil Nejvyšší správní soud**; to neplatí, namítá-li stěžovatel v kasační stížnosti, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí
    - tento důvod nepřipustnosti je namísto vykládat restriktivně; jeho smyslem je, aby účastník nemohl opětovně v kasační stížnosti uplatnit totožnou námitku, kterou již jednou posoudil Nejvyšší správní soud; stěžovatel tedy nemůže poté, co krajský soud o jeho žalobě znovu rozhodl (a jeho žalobě nevyhověl), namítat tytéž skutečnosti, které již v kasační stížnosti namítal a o nichž již svůj právní názor Nejvyšší správní soud vyslovil (leďa by namítal, že právě tímto názorem se krajský soud neřídil; pak by šlo o důvod pro kasaci rozhodnutí krajského soudu); zároveň to znamená, že pokud např. Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost či pro jinou vadu řízení, aniž se vůbec věcně zabýval námitkami týkajícími se hmotněprávního posouzení, nic stěžovateli nebrání v tom, aby je v kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu zopakoval
  - **proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení**
    - „*Proti rozhodnutí správního soudu o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce soudem je kasační stížnost přípustná; nejde o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.]*.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, sp. zn. 1 Azs 5/2003 (č. 108/2004 Sb. NSS)
    - „*Proti rozhodnutí soudu o procesním nástupnictví vydanému podle § 107 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. je přípustná kasační stížnost.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, sp. zn. 2 Afs 48/2004 (č. 497/2005 Sb. NSS)
    - „*I. Rozhodnutí o ustanovení advokáta stěžovateli pro řízení o kasační stížnosti není rozhodnutím, jímž se ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. pouze upravuje vedení řízení; kasační stížnost ustanoveného advokáta proti takovému rozhodnutí je proto přípustná.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. 3 Azs 187/2005 (č. 684/2005 Sb. NSS)
  - **proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné**
    - „*Rozhodnutí o odkladném účinku žaloby je rozhodnutím, které je podle své povahy dočasné [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.]*.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, sp. zn. 5 As 52/2004 (č. 507/2005 Sb. NSS)
  - opírá-li se kasační stížnost **jenom o jiné než způsobilé důvody** uvedené v § 103 s. ř. s.

- **opírá-li se kasační stížnost pouze o důvody, které stěžovatel neuplatnil** v řízení před krajským soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, **ač tak učinit mohl**
  - „Kasační stížnost, která směřuje jen proti odůvodnění rozhodnutí soudu a která obsahuje důvody, jež nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, je podle § 104 odst. 2 a 4 s. ř. s. nepřipustná a soud ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. usnesením odmítne.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2003, sp. zn. 4 Ads 23/2003 (č. 34/2003 Sb. NSS)
  - „Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, **ač tak učinit mohl**; takové námitky jsou nepřipustné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. 1 Azs 34/2004 (č. 419/2004 Sb. NSS)
  - „Důvody kasační stížnosti lze opřít jen o takové konkrétní právní či skutkové důvody, jež byly v řízení před krajským soudem přípustně uplatněny (viz § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), a tedy alespoň v základních rysech formulovány v žalobních bodech [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] obsažených v žalobě či jejím včasném rozšíření, a případně dále (i po uplynutí lhůty k podání či rozšíření žaloby) upřesněny či podrobněji rozvedeny, aniž by tím byly rozšiřovány. To platí jen za předpokladu, že uvedené právní či skutkové důvody mohl stěžovatel v žalobě či jejím včasném rozšíření uplatnit.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. 2 Azs 134/2005 (č. 685/2005 Sb. NSS)
- **způsobilý důvod kasační stížnosti** (§ 103 SŘS); kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené
  - **nezákonnosti** spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení
    - tento důvod je naplněn, pokud na správně zjištěný skutkový stav krajský soud použil nesprávnou právní normu, popř. použil správnou právní normu, avšak chybně ji vyložil
    - „Z kasačního principu přezkumu rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti vyplývá, že **nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení** [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] se posuzuje podle právních předpisů účinných ke dni vyhlášení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2003, sp. zn. 6 Ads 2/2003 (č. 26/2003 Sb. NSS)
  - **vady řízení** spočívající v tom, že **skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech** nebo je s nimi **v rozporu**, nebo že při jejím zjišťování byl **porušen zákon** v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, **a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit**; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost,
    - „Pokud soud dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, pak již nepřezkoumává, zda v řízení před správním orgánem došlo k vadám, které mohly ovlivnit zákonnost takového rozhodnutí, ani zda rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Za této situace nelze účinně uplatnit kasační důvod uvedený v

- ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2004, sp. zn. 4 Ads 54/2003 (č. 393/2004 Sb. NSS)
- „Za vadu řízení před správním orgánem spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci, jež mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a tedy za důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., je třeba považovat určení dne vzniku invalidity u stěžovatele trpícího hebefrenní schizofrenií dnem, kdy byla tato nemoc u stěžovatele diagnostikována, ačkoliv vzhledem k plíživému charakteru tohoto onemocnění není možné vyloučit, že nepříznivý zdravotní stav stěžovatele vznikl již před datem diagnostikování choroby lékařským vyšetřením; to platí tím spíše za situace, kdy stěžovatel udával zdravotní obtíže odpovídající uvedenému onemocnění již několik let před jeho diagnostikováním.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2004, sp. zn. 3 Ads 6/2004 (č. 404/2004 Sb. NSS)
  - „Za vadu řízení před správním orgánem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nelze považovat skutečnost, že pracovník azylového zařízení stěžovatelce v průběhu řízení před soudem – podle stěžovatelčina mínění – nepřesně interpretoval obsah výzvy krajského soudu podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 3 Azs 40/2003 (č. 593/2005 Sb. NSS)
  - „Vezme-li žalobce žalobu proti rozhodnutí správního orgánu zpět, nemůže obstat jeho stížní námitka proti usnesení o zastavení řízení, podle níž soud nezjišťoval, zda skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, měla oporu ve správních spisech.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2005, sp. zn. 3 Azs 38/2004-49 (č. 606/2005 Sb. NSS)
  - **zmatečnosti řízení před soudem** spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce
    - „Po vydání rozhodnutí, proti němuž není přípustná kasační stížnost, již ve správním soudnictví nelze rozhodovat o vyloučení soudců z projednání a rozhodování této věci; soudní řád správní totiž vyjma důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. neupravuje způsob, jakým by bylo možno postupovat v případě zjištění důvodu vyloučení soudce až po vydání takového rozhodnutí.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, sp. zn. Nao 23/2004 (č. 408/2004 Sb. NSS)
    - „Zruší-li Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti rozsudek krajského soudu pro zmatečnost [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] spočívající v tom, že krajský soud zrušil správní rozhodnutí, proti němuž žaloba nesměřovala, a není-li z povahy věci třeba, aby krajský soud poté v řízení pokračoval, nevrátí Nejvyšší správní soud věc krajskému soudu k dalšímu řízení. V takovém případě rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, sp. zn. 2 Ads 11/2004 (č. 435/2005 Sb. NSS)
    - „Poučení o složení senátu neobsahující jména soudců, kteří budou ve věci rozhodovat, nezakládá důvod zmatečnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., ani jinou vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud byl senát obsazen v souladu s rozvrhem práce a žádný z rozhodujících soudců neměl být z rozhodování vyloučen pro podjatost.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, sp. zn. 2 Afs 178/2004 (č. 624/2005 Sb. NSS)
    - „II. Rozhodne-li o žádosti stěžovatele o ustanovení advokáta soudní tajemnice, je toto rozhodnutí zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro nesprávné obsazení soudu (§ 6 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1992 Sb., o

- jednacím řádu pro okresní a krajské soudy).*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. 3 Azs 187/2005 (č. 684/2005 Sb. NSS)
- **nepřezkoumatelnosti** spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí
    - „*I. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.*
    - II. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003 (č. 133/2004 Sb. NSS)
    - „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Azs 47/2003 (č. 244/2004 Sb. NSS)
    - „*Nepřezkoumatelným rozhodnutím soudu [§ 109 odst. 3 a § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], způsobujícím, že Nejvyšší správní soud není vázán důvody kasační stížnosti, je usnesení krajského soudu o zastavení řízení z důvodů podle § 33 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval soud při zjišťování místa pobytu stěžovatele a ani které období považoval soud za dobu devadesáti dnů, po kterou nezjištění místa pobytu bránilo rozhodnutí ve věci.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2004, sp. zn. 4 Azs 165/2004 (č. 378/2004 Sb. NSS)
    - „*Není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. 2 Afs 24/2005 (č. 689/2005 Sb. NSS)
  - **jiné vady řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé**
    - „*Postup soudu, který vyšel při posuzování souběhu průměrného měsíčního výdělku z výdělečné činnosti a částečného invalidního důchodu ze zprávy zaměstnavatele, která se následně ukázala nepravdivou, a v důsledku toho nesprávně posoudil naplnění zákonných podmínek k úpravě částečného invalidního důchodu, je jinou*

- vadou řízení před soudem [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2003, sp. zn. 2 Ads 12/2003 (č. 45/2004 Sb. NSS)
- „Jestliže účastník, jemuž byla k přípravě na jednání poskytnuta lhůta kratší deseti pracovních dnů (§ 49 odst. 1 s. ř. s.), neprohlásil, že tato lhůta je dostačující, soud nemůže jednat a vydat rozhodnutí, ale musí nařízené jednání do uplynutí zákonem stanovené lhůty odročit. Nepostupuje-li tak a ve věci rozhodne, je vydané rozhodnutí zatíženo vadou řízení, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, sp. zn. 7 Ads 41/2003 (č. 323/2004 Sb. NSS)
  - „Jestliže krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí bývalého okresního úřadu označí jako žalovaného jiný obecní úřad než obecní úřad s rozšířenou působností, na který přešla působnost zaniklého okresního úřadu, pak jde o vadu řízení, k níž musí Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a která je důvodem pro zrušení rozhodnutí krajského soudu. V řízení před krajským soudem totiž soud jednal s někým, kdo vůbec neměl být účastníkem řízení ve smyslu § 69 s. ř. s.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. 3 Ads 11/2004 (č. 459/2005 Sb. NSS)
  - „Účastníku nelze upřít právo na veřejné projednání jeho věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Rozhodl-li soud o věci bez nařízení jednání, aniž žalobci řádně doručil výzvu k vyslovení souhlasu s takovým postupem (§ 51 s. ř. s.), došlo v řízení k vadě, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a je proto důvodem pro jeho zrušení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, sp. zn. 6 Azs 28/2003-59 (č. 482/2005 Sb. NSS)
  - „Nepředloží-li krajský soud k rozhodnutí kasační stížnost proti usnesení, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o ustanovení advokáta, a nařídí a provede jednání, je řízení zatíženo vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Takový postup popírá právo na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. 4 Azs 72/2004 (č. 607/2005 Sb. NSS)
  - „Jestliže krajský soud provádí dokazování (§ 77 odst. 1 s. ř. s.), je povinen nařídít jednání, a to i tehdy, pokud účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Provedl-li krajský soud dokazování listinnými důkazy (nadto v situaci, kdy si sám opatřil neověřený překlad cizojazyčných listin) bez nařízení jednání, trpí jeho rozhodnutí jinou vadou řízení před soudem, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí a je důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. 3 Azs 103/2005 (č. 687/2005 Sb. NSS)
  - **nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení**
    - v tomto případě ve skutečnosti nejde o důvod kasační stížnosti jako v případech uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) až d) SŘS; zákonodárce v § 103 odst. 1 písm. e) SŘS pod důvod kasační stížnosti podřadil způsob rozhodnutí krajského soudu, proti němuž je přípustná kasační stížnost (tj. rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení); nezákonností se přitom nerozumí nezákonnost ve smyslu písm. a), nýbrž má širší význam; srov.: „Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené

*zmatečnosti řízení před soudem.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, apod. zn. 3 Azs 33/2004 (č. 625/2005 Sb. NSS)

- *„Zastavil-li krajský soud řízení podle § 33 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, aniž postavil najisto, že místo žalobcova pobytu v rozhodné době nelze zjistit, nevycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu; Nejvyšší správní soud proto takové rozhodnutí zruší.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, sp. zn. 3 Azs 58/2004 (č. 343/2004 Sb. NSS)
- *„Pod „nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení“ ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spadá také případ, kdy porušení procesního předpisu mělo nebo mohlo mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení.“* [V dané věci krajský soud ustanovil opatrovníka žalobci neznámého pobytu teprve poté, co zastavil řízení podle § 33 zákona o azylu.]. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. 1 Azs 24/2004 (č. 427/2005 Sb. NSS)

#### ➤ **lhůta k podání kasační stížnosti**

- kasační stížnost musí být podána **do dvou týdnů**
- tato lhůta počíná běžet
  - dnem následujícím po dni doručení rozhodnutí, proti němuž kasační stížnost směřuje (a skončí po uplynutí dvou týdnů dnem, který se svým označením shoduje se dnem, kdy bylo rozhodnutí doručeno): *„Počátek lhůty, v níž lze podat kasační stížnost (§ 40 a § 106 odst. 2 s. ř. s.), je dán dnem doručení písemného vyhotovení rozsudku krajského soudu. Následujícího dne začíná běžet dvoutýdenní lhůta pro podání kasační stížnosti, která skončí dnem, jenž se svým označením shoduje se dnem doručení. Byl-li tedy rozsudek krajského soudu doručen v pracovní den v pátek, je posledním dnem, kdy lze kasační stížnost podat, opět pátek druhého týdne, je-li pracovním dnem.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2003, sp. zn. 5 Afs 13/2003 (č. 57/2004 Sb. NSS)
  - bylo-li vydáno opravné usnesení, znovu ode dne následujícího po dni doručení tohoto usnesení
  - ode dne následujícího po dni doručení napadeného rozhodnutí poslednímu z účastníků řízení, jde-li o osobu, která tvrdí, že o ní soud nesprávně vyslovil, že není osobou zúčastněnou na řízení, a o osobu, která práva osoby zúčastněné na řízení uplatnila teprve po vydání napadeného rozhodnutí
- zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout
- kasační stížnost se podává u soudu, který napadené rozhodnutí vydal; lhůta je zachována též tehdy, byla-li kasační stížnost podána u Nejvyššího správního soudu
  - *„Kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu zasláná vrchnímu soudu je podána včas pouze tehdy, byla-li ve lhůtě k podání kasační stížnosti vrchním soudem odeslána (předána k poštovní přepravě) krajskému soudu, který napadený rozsudek vydal, nebo Nejvyššímu správnímu soudu (§ 106 odst. 4 s. ř. s.).“* Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. 3 Ads 8/2003 (č. 101/2004 Sb. NSS)

## § 2 *Subjektivní podmínky přípustnosti kasační stížnosti*

- subjektivními podmínkami přípustnosti kasační stížnosti je **procesní legitimace** k podání dovolání
- k podání kasační stížnosti je legitimován
  - **účastník řízení**, z něhož vzešlo napadené rozhodnutí, tj.

- **žalobce**, jehož žalobu soud zamítl
- **žalovaný** správní orgán, jehož rozhodnutí krajský soud zrušil (jde-li o zdaleka nejčastější případ kasační stížnosti proti rozhodnutí vydanému v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s., příp. jemuž uložil vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (§ 79 a násl. s. ř. s.), nebo jemuž zakázal pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal obnovit stav před zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.)
- **osoba zúčastněná na řízení**, z něhož vzešlo napadené rozhodnutí

### 3. Náležitosti kasační stížnosti

- kasační stížnost musí obsahovat
  - obecné náležitosti podání stanovené v § 37 odst. 5 s. ř. s.
  - zvláštní náležitosti, jimiž jsou
    - označení rozhodnutí, proti němuž směřuje
    - označení rozsahu, v němž rozhodnutí krajského soudu napadá
    - důvody kasační stížnosti (viz § 103 s. ř. s.)
    - údaj o dni doručení napadeného rozhodnutí
    - petit, jímž se stěžovatel domáhá zrušení napadeného rozhodnutí
- tvrzené důvody kasační stížnosti posuzuje Nejvyšší správní soud podle jejich obsahu: *„Pokud jsou ze znění kasační stížnosti její důvody seznatelné a odpovídají zákonným kasačním důvodům (§ 103 odst. 1 s. ř. s.), není rozhodující, že stěžovatel sám své důvody nepodřadil k jednotlivým zákonným ustanovením či tak učinil nepřesně. Je-li v kasační stížnosti uvedeno, jaké konkrétní vady v řízení či v úsudku se měl soud dopustit a z čeho je stěžovatel dovozuje, kasační stížnost ob stojí. Přitom argumentace proti právnímu posouzení jistě musí vycházet z důvodů napadeného rozsudku; hodnotí-li stěžovatel v takovém případě důvody rozsudku, neznamená to, že se jedná o kasační stížnost nepřipustnou podle § 104 odst. 2 s. ř. s.“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, sp. zn. 2 Afs 7/2003 (č. 161/2004 Sb. NSS)
- rozšíření rozsahu napadení na další výroky a rozšíření kasační stížnosti o nové důvody je možné pouze ve lhůtě pro odstranění vad kasační stížnosti podle § 106 odst. 3 s. ř. s.
- při odstraňování vad kasační stížnosti se postupuje obdobně podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (§ 106 odst. 1 s. ř. s.)
- nemá-li kasační stížnost všechny náležitosti již při jejím podání, musí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění podání; jen v této lhůtě může stěžovatel rozšířit; tuto lhůtu může soud na včasnou žádost stěžovatele z vážných důvodů prodloužit, nejdéle však o další měsíc

### 4. Účinky kasační stížnosti

- kasační stížnost má pouze **devolutivní účinek**
- kasační stížnost **nemá suspenzivní účinek**; Nejvyšší správní soud však může na návrh stěžovatele a za přiměřeného ustanovení § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. odkladný účinek kasační stížnosti přiznat
  - *„Zrušením rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o nepřiznání důchodu a vrácením věci k dalšímu řízení bez dalšího nehrozí tomuto správnímu orgánu nenahraditelná újma ve smyslu § 73 odst. 2 a § 107 s. ř. s. Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané správním orgánem proti rozsudku*

*krajského soudu, ve kterém správní orgán neuvedl žádné skutečnosti, z nichž splnění podmínek pro přiznání odkladného účinku dovozuje, Nejvyšší správní soud zamítne.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2003, sp. zn. 1 Ads 10/2003 (č. 46/2004 Sb. NSS)

- *„„Zájem na jednotném postupu v obdobných případech do rozhodnutí o kasační stížnosti“ není s ohledem na přiměřené použití § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. sám o sobě důvodem, pro který by bylo možno ve smyslu § 107 s. ř. s. přiznat na návrh stěžovatele odkladný účinek kasační stížnosti.*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, sp. zn. 4 As 52/2004 (č. 528/2005 Sb. NSS)

## 5. Řízení a rozhodnutí o kasační stížnosti

### § 1 Účastníci řízení

- účastníky řízení o kasační stížnosti jsou
  - **stěžovatel**
  - **všichni ostatní, kdo byli účastníky řízení před krajským soudem, z něhož vzešlo napadené rozhodnutí**

### § 2 Povinné zastoupení advokátem

- stěžovatel musí být zastoupen advokátem
- na rozdíl od řízení o dovolání se nevyžaduje, aby advokát kasační stížnost rovněž sepsal nebo aby ji alespoň potvrdil; stěžovatel může sepsat kasační stížnost sám a např. teprve v ní požádat o ustanovení advokáta
- není-li stěžovatel zastoupen, jde o odstranitelný nedostatek podmínky řízení; krajský soud se musí v rámci úkonů podle § 108 s. ř. s. pokusit tento nedostatek odstranit tím, že stěžovateli zašle poučení, aby si zvolil advokáta, jemuž udělí plnou moc, případně že může žádat o ustanovení advokáta podle § 35 odst. 7 s. ř. s.; součástí poučení je též upozornění na následky, které nastanou, pokud stěžovatel výzvě nevyhoví
- pokud krajský soud nevyhoví žádosti o ustanovení advokáta, může stěžovatel jeho usnesení napadnout kasační stížností; v řízení o této kasační stížnosti již nemusí být zastoupen: *„V řízení u Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce žalobců není důvodem pro odmítnutí kasační stížnosti nedostatek právního zastoupení (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).“* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 6 Azs 27/2004 (č. 486/2005 Sb.)
- povinné zastoupení se vztahuje pouze na stěžovatele; to znamená, že v případě, kdy je stěžovatelem žalovaný správní orgán, nemusí být žalobce (fyzická či právnická osoba) v řízení o kasační stížnosti zastoupen
- zástupcem může být pouze advokát, nikoli např. notář či daňový poradce: *„Ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. ve vztahu k ustanovení § 3 odst. 4 zákona ČNR č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, je ustanovením speciálním, omezujícím právo na zastupování (srov. též čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Nelze tedy dovozovat nepřipustný rozpor těchto ustanovení.“* Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2005, sp. zn. 2 Afs 77/2004 (č. 533/2005 Sb. NSS)



- „Z dikce ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že stěžovatel, u něhož neplatí výjimka uvedená v § 105 odst. 2 s. ř. s., část věty za středníkem, musí být zastoupen advokátem pro celé řízení o kasační stížnosti. Zastoupení advokátem na základě plné moci, která je omezena pouze na sepsání kasační stížnosti a na její podání, nespĺňuje požadavek povinného zastoupení stěžovatele advokátem v řízení o kasační stížnosti.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2003, sp. zn. 4 Azs 32/2003 (č. 185/2004 Sb. NSS)

### § 3 Postup krajského soudu po podání kasační stížnosti

- kasační stížnost se podává u krajského soudu, který napadené rozhodnutí vydal; u tohoto soudu je rovněž soudní a správní spis a tento soud činí přípravné úkony před předložením věci Nejvyššímu správnímu soudu
- krajský soud se postará o odstranění vad kasační stížnosti a o odstranění nedostatku povinného zastoupení stěžovatele advokátem (mj. rozhoduje i o návrhu na ustanovení advokáta; proti jeho rozhodnutí je přípustná kasační stížnost, v rámci níž stěžovatel nemusí být zastoupen advokátem); v případě, že je kasační stížnost zjevně opožděná či podaná osobou zjevně neoprávněnou, krajský soud vady neodstraňuje
- krajský soud doručí kasační stížnost ostatním účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení, poskytne jim možnost vyjádřit se k jejímu obsahu a vyžádá spisy správního orgánu, popřípadě opatří další podklady potřebné pro rozhodnutí
- po těchto přípravných úkonech předloží kasační stížnost i se spisy a s tzv. předkládací zprávou Nejvyššímu správnímu soudu

### § 4 Řízení před Nejvyšším správním soudem

- Nejvyšší správní soud po předložení kasační stížnosti
  - rozhodne o návrhu na přiznání odkladného účinku
    - výjimkou jsou případy, kdy rozhodne neprodleně o samotné kasační stížnosti: „O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. není nutné rozhodovat tam, kde Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti věcně rozhodne bez prodlení, tedy ihned poté, co je mu předložena, a po nezbytném poučení účastníků řízení, neboť za této situace nemohou skutečnosti tvrzené jako důvod pro přiznání odkladného účinku ani nastat.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, sp. zn. 2 Azs 3/2003 (č. 173/2004 Sb. NSS)
  - poučí účastníky o složení senátu, jemuž věc připadla, a o možnosti vznést námitku podjatosti
  - ověří, zda kasační stížnost neobsahuje vady; v takovém případě buď věc vrátí krajskému soudu k úkonům podle § 108 s. ř. s., popřípadě vady odstraní sám
- Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání; jednání nařídí pouze tehdy
  - považuje-li to za vhodné nebo
  - provádí-li dokazování
- Nejvyšší správní soud může provádět dokazování; ač to s. ř. s. – např. na rozdíl od § 243a odst. 2 o. s. ř. – výslovně neříká, dokazování by se týkalo pouze prokázání důvodů kasační stížnosti

- Nejvyšší správní soud je **vázán rozsahem** kasační stížnosti; vázanost je prolomena v případě
  - závislých výroků
  - nicotnosti rozhodnutí správního orgánu
- Nejvyšší správní soud je též **vázán tvrzenými důvody** kasační stížnosti (posuzovanými samozřejmě podle jejich obsahu a nikoliv podle toho, zda je stěžovatel správně podřadil pod ustanovení zákona – viz shora); vázanost je prolomena
  - bylo-li řízení před krajským soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) SŘS]
  - bylo-li řízení před krajským soudem zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) SŘS],
  - je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) SŘS],
  - je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné
- **ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil teprve po vydání napadeného rozhodnutí krajského soudu, Nejvyšší správní soud nepřihlíží**
  - směřuje-li kasační stížnost proti rozhodnutí vydanému v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, znamená to, že rozhodující je skutkový stav, který tu byl ke dni rozhodování správního orgánu [§ 109 odst. 4 ve spojení s § 75 odst. 1 SŘS]
  - směřuje-li kasační stížnost proti rozhodnutím vydaným v řízení o žalobě na ochranu před nečinností, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nebo o návrhu na určení, že návrh na registraci, popřípadě návrh na registraci změny stanov nemá nedostatky, je rozhodující skutkový stav, který tu byl ke dni rozhodování krajského soudu [§ 109 odst. 4 ve spojení s § 80 odst. 1, § 87 odst. 1 a § 96 odst. 1 SŘS *a contrario*]
  - „Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřijatelné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. 1 Azs 34/2004 (č. 419/2004 Sb. NSS)
  - „Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatelka uplatnila, resp. které nastaly až poté, kdy bylo vydáno napadené soudní rozhodnutí. Narození dítěte, případně jiná změna rodinných poměrů, může být při splnění zákonných podmínek důvodem pro podání žádosti o povolení trvalého pobytu podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, nikoli skutečností, k niž může soud přihlédnout v řízení o kasační stížnosti.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2003, sp. zn. 5 Azs 10/2003 (č. 516/2005 Sb. NSS)
- v řízení o kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany (dříve azylu) zavedl SŘS institut **přijatelnosti kasační stížnosti** (§ 104a SŘS)
  - kasační stížnost ve věcech azylu **musí svým významem přesahovat vlastní zájmy stěžovatele**, jinak ji Nejvyšší správní soud odmítne pro nepřijatelnost
  - o přijatelnosti a stejně tak i o meritu rozhoduje pětičlenný senát; k usnesení o nepřijatelnosti je zapotřebí jednomyslnosti členů senátu
  - usnesení o nepřijatelnosti nemusí být podle § 104a odst. 3 SŘS odůvodněno
  - tato úprava je problematická z řady důvodů, např.
    - rovněž zahraniční právní řády počítají s tím, že vrcholné soudní instance mohou mít v určitých věcech na uvážení, zda se budou opravným prostředkem zabývat či

- nikoliv; žádná právní úprava k tomu nepoužívá tak neostrých pojmů a zpravidla alespoň demonstrativně vymezuje případy, kdy se soud věcí zabývat bude
- vadná je samotná formulace (ostatně převzatá ze zcela jiného institutu obsaženého v zákoně o Ústavním soudu): v soudnictví jde vždy o ochranu individuálních zájmů účastníků řízení
  - možnost neodůvodňování rozhodnutí je protiústavní
  - obsazení soudů je zjevně disproporční: na krajském soudu o žalobách ve věcech azylu v současnosti rozhodují již jenom samosoudci, zatímco o kasační stížnosti bude rozhodovat vždy pětičlenný senát; nadto o nepoměrně obtížnějších agendách rozhodují u Nejvyššího správního soudu toliko tříčlenné senáty
  - zahraniční úpravy zpravidla rozlišují dvě fáze řízení: první – terminologií SŘS řečeno – než soud rozhodne o přijatelnosti, a druhou, v níž se zabývá věcí samou; tomuto rozlišování také odpovídá rozdílné početné obsazení soudu v první a druhé fázi
  - novela opomněla uvést, že v kasační stížnosti ve věci azylu je povinností stěžovatele uvést, v čem spatřuje důvody přijatelnosti kasační stížnosti atd.
  - **kasační stížnost by měla být přijatelná v těchto případech**
    - věc **dosud** ve své judikatuře **nerozhodoval** Nejvyšší správní soud
    - věc rozhodují jednotlivé krajské soudy **odlišně**, popřípadě v **rozporu** s judikaturou Nejvyššího správního soudu, a – s ohledem na princip subsidiarity soudní ochrany – též s judikaturou Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva
    - krajský soud zatížil **řízení těžkými vadami**
    - jiné **mimořádné důvody**<sup>5</sup>

## § 5 Rozhodnutí o kasační stížnosti

- Nejvyšší správní soud může o kasační stížnosti rozhodnout takto:
  - rozsudkem **zrušit** rozhodnutí krajského soudu
    - nemůže-li napadené rozhodnutí krajského soudu obstát z hlediska důvodů tvrzených stěžovatelem v kasační stížnosti, nebo z hlediska důvodů, k nimž Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti
    - zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, potom zároveň
      - mu **věc vrátí** k dalšímu řízení
      - **zastaví řízení** před krajským soudem
      - **odmítne návrh** (žalobu) podaný ke krajskému soudu
        - např. tehdy, měl-li již krajský soud odmítnout žalobu podle § 46 odst. 2 SŘS, protože byla podána v soukromoprávní věci
      - **postoupí věc**, o níž probíhalo řízení u krajského soudu
  - rozsudkem **zamítnout kasační stížnost**
    - není-li důvodná
  - usnesením **odmítnout kasační stížnost**
    - podle § 37 odst. 5 SŘS
    - podle § 46 odst. 1 SŘS
      - např. je-li kasační stížnost nepřijatelná podle § 104 SŘS, soud ji odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) SŘS
  - usnesením **zastavit řízení o kasační stížnosti**

<sup>5</sup> Dále srov. Šiškeová, S., Lavický, P.: Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech. Právní rozhledy, č. 19/2005.

- pro zpětvzetí kasační stížnosti
  - Nejvyšší správní soud zastavuje řízení pro zpětvzetí kasační stížnosti pouze tehdy, byla-li mu kasační stížnost již krajským soudem předložena; do té doby zastavuje řízení krajský soud: „*I. Je-li kasační stížnost vzata zpět až poté, co byla krajským soudem předložena Nejvyššímu správnímu soudu, rozhodne o zastavení řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud [§ 37 odst. 4, § 47 písm. a) za použití § 120 s. ř. s. a § 108 odst. 2 s. ř. s. a contrario]. II. O vrácení zaplaceného soudního poplatku v případě, kdy řízení o kasační stížnosti bylo Nejvyšším správním soudem zastaveno, je příslušný rozhodnout krajský soud (§ 3 odst. 4 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).*“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 6 As 25/2003 (č. 110/2004 Sb. NSS)
  - stanoví-li tak zvláštní zákon
    - např. zákon o soudních poplatcích nebo zákon o azylu
- v řízení o kasační stížnosti **rozhoduje též krajský soud:**
  - o **zastavení řízení** o kasační stížnosti
    - pro nezaplacení soudního poplatku
    - pro zpětvzetí kasační stížnosti předtím, než ji předložil Nejvyššímu správnímu soudu
  - o návrhu na **ustanovení advokáta**
  - o žádosti o **osvobození od soudních poplatků**
- zruší-li Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je v novém řízení krajský soud **vázán právním názorem** vysloveným ve zrušovacím rozhodnutí
  - princip vázanosti krajského soudu právním názorem Nejvyššího správního soudu se důsledně promítá i do připuštění opětovného podání kasační stížnosti z toho důvodu, že se krajský soud neřídil tímto právním názorem [§ 104 odst. 3 písm. a) SŘS]
- při zrušení rozhodnutí a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení rozhodne krajský soud též o **náhradě nákladů** řízení o kasační stížnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu tedy obsahuje pouze zrušovací výrok, a nikoliv i výrok o nákladech řízení)
- při zrušení rozhodnutí krajského soudu a odmítnutí návrhu, zastavení řízení nebo postoupení věci, rozhodne Nejvyšší správní soud jak o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, tak i o náhradě nákladů řízení před krajským soudem
- rozhodnutí Nejvyšší správní soud **doručuje** účastníkům řízení a osobám zúčastněným na řízení krajský soud