

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Mgr. Michaela Pavlová

**Aktivní žalobní legitimace k podání žalob dle § 65, § 79 a § 82
soudního řádu správního**

Rigorózní práce

Olomouc 2024

Honeste vivere, neminem laedere, suum cuique tribuere.

Ulpianus

*„Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma **Aktivní žalobní legitimace k podání žalob dle § 65, § 79 a § 82 soudního řádu správního** vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“*

V Prostějově dne 27.08.2024

Mgr. Michaela Pavlová

Poděkování:

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí své rigorózní práce doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph. D., za odborné vedení práce. Ale také za její trpělivost, čas a spoustu cenných rad a připomínek, které mi při psaní práce poskytla.

Poděkování patří také mým přátelům, rodině, a především mému manželovi za podporu při psaní této práce. Děkuji!

Obsah

Seznam použitých zkratk	8
Úvod	10
1 Historický vývoj správního soudnictví od roku 1867 do současnosti na území ČR.	14
1.1 Počátky správního soudnictví od roku 1867 do vzniku Československa	15
1.2 Období od vzniku Československa po konec druhé světové války	18
1.3 Období po druhé světové válce až do sametové revoluce	21
1.4 Období po roce 1989 až do vzniku soudního řádu správního	24
1.5 Období od roku 2003 do současnosti.....	27
1.6 Závěrem k historickému kontextu	29
2 Správní soudnictví a jeho role v právním řádu ČR	32
2.1 Pojem správního soudnictví.....	32
2.2 Principy, zásady a východiska správního soudnictví.....	34
2.3 Pojem veřejná subjektivní práva dle s. ř. s.....	36
2.3.1 Veřejná subjektivní práva, nebo pouhý reflex objektivního práva?	37
2.3.2 Existuje taxativní výčet veřejných subjektivních práv?.....	41
2.4 Pojem správní orgán dle s. ř. s.	43
2.5 Pojmy rozhodnutí, nečinnost a zásah dle s. ř. s.	47
2.5.1 Co je to rozhodnutí dle s. ř. s.?	47
2.5.2 Co je to nečinnost správního orgánu dle s. ř. s.?.....	50
2.5.3 Co je to nezákonný zásah správního orgánu dle s. ř. s.?	53
2.5.4 Jaký je mezi těmito (ne)akty správního orgánu rozdíl?	56
2.6 Závěrem k základním pilířům klíčové kontroly veřejné správy	59
3 Aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.....	61
3.1 Pojem aktivní žalobní legitimace.....	61
3.2 Obecná aktivní žalobní legitimace pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu .	64
3.2.1 Žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s.	64
3.2.2 Žalobní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s.	68

3.2.3	Shrnutí rozdílů v rámci obecné aktivní žalobní legitimace dle § 65 s. ř. s.	72
3.3	Zvláštní aktivní žalobní legitimace	74
3.3.1	Žalobní legitimace správního orgánu	76
3.3.2	Žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce	77
3.3.2.1	<i>Výlučná aktivní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce</i>	79
3.3.2.2	<i>Lhůta narušující princip právní jistoty?</i>	80
3.3.2.3	<i>Automatický odkladný účinek žaloby podané NSZ?</i>	81
3.3.2.4	<i>Závažný veřejný zájem</i>	82
3.3.2.5	<i>Činnost NSZ ve správním soudnictví</i>	86
3.3.2.6	<i>Závěrem k žalobám NSZ</i>	88
3.3.3	Žalobní legitimace veřejného ochránce práv	88
3.3.4	Žalobní legitimace podle zvláštního právního předpisu	92
3.3.5	Žalobní legitimace dle § 67 s. ř. s.	96
3.3.6	Specifické aspekty zvláštní žalobní legitimace	98
3.3.7	Závěrem ke zvláštní žalobní legitimaci	103
3.4	Závěrem k aktivní žalobní legitimaci k podání správní žaloby	104
4	Aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu	105
4.1	Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu	105
4.2	Aktivní žalobní legitimace k podání nečinnostní žaloby	109
4.2.1	Rozhodnutí nebo osvědčení	110
4.2.1.1	<i>Nevydání rozhodnutí správním orgánem</i>	111
4.2.1.2	<i>Nevydání osvědčení správním orgánem</i>	113
4.2.2	Bezvýslednost vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti	114
4.2.3	Fikce rozhodnutí	115
4.2.4	Nezahájení řízení <i>ex offio</i>	117
4.3	Závěrem k nečinnostní žalobě	118
5	Aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu	121
5.1	Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu dle s. ř. s. .	121
5.1.1	Subsidiarita zásahové žaloby	122
5.1.2	Typy zásahové žaloby	124
5.2	Aktivní žalobní legitimace k podání zásahové žaloby	126
5.2.1	Přímé zkrácení na právech a přímý zásah	126
5.2.2	Zkrácení na právech	127
5.2.3	Nezákonnost zásahu	131

5.2.4	Vztah triády žalob.....	131
5.3	Závěrem k zásahové žalobě	134
Závěr.....		136
Seznam použitých zdrojů.....		140
	Monografie, komentáře a sborníky	140
	Odborné články	142
	Právní předpisy	144
	Soudní rozhodnutí.....	145
	Nálezy Ústavního soudu	145
	Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.....	145
	Rozhodnutí vrchních soudů	149
	Rozhodnutí krajských soudů.....	149
	Internetové zdroje	149
	Ostatní a zahraniční zdroje.....	149
Shrnutí.....		151
Klíčová slova		151
Abstract		152
Key words.....		152
Přílohy		153

Seznam použitých zkratek

ČR	Česká republika
listopadový zákon	zákon č. 3/1918 Sb., z. a n., o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů, ze dne 2. listopadu 1918
Listina	Listina základních práv a svobod, schválená Federálním shromážděním ČSFR 9. ledna 1991 s uvozovacím ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., prohlášena čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy za „součást ústavního pořádku České republiky“ a znovu vyhlášena jako č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
nečinnostní žaloba	žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s.
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
RS NSS	Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu
o. s. ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
první republika	označení pro Československo v období od jeho vzniku v roce 1918 až do Mnichovské dohody v roce 1938
říjnový zákon	zákon č. 36/1876 ř. z., o správním soudním dvoru, ze dne 22. října 1875
správní žaloba	žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.
správní žaloby	souhrnné označení pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, nečinnostní žaloby a zásahové žaloby
s. ř.	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
s. ř. s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod sjednána v rámci Rady Evropy v Římě dne 4. listopadu 1950, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb. m. s.
Ústava ČR	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ÚS	Ústavní soud

zásahová žaloba	žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s.
z. s. z.	zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů
z. v. o. p.	zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Téma práce

Tématem předkládané rigorózní práce je aktivní žalobní legitimace k podání žalob dle § 65, § 79 a § 82 soudního řádu správního. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, která je často nazývána jako tzv. správní žaloba¹, je nejvýznamnější druh řízení v rámci správního soudnictví, kdy správní žaloba ve svém nápadu na soud činí více než 85 % veškerého nápadu žalob ve správním soudnictví, ať už se jedná o nápad k soudům krajským, či Nejvyššímu správnímu soudu.² Již ze systematiky s. ř. s. je zjevné, že dominantní a ústřední roli zde hraje správní žaloba, která se stala základním předpokladem pro přezkum individuálních aktů veřejné správy, které směřují vůči jednotlivci. K tomuto názoru se přiklání i Nejvyšší správní soud, kdy z jeho rozhodovací praxe lze dovodit, že soudobá veřejná správa vykonává svoji aktivitu z velké části v podobě formalizovaných a standardizovaných aktů, které jsou nadány zákonem předepsanými náležitostmi, z nichž je dobře seznatelný původce i adresát takového aktu, ale i obsah a rozsah práv a povinností, který je takovým aktem upraven a taktéž důvody, o které je zásah do nich opírá a ospravedlňován.³⁴

Soudní řízení správní je stále poměrně mladým právním institutem v oblasti kontroly veřejné správy. Ačkoli jeho vznik můžeme datovat již k roku 1867, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje správní soudnictví v současné podobě, nabyt účinnosti až k 1. 1. 2003. Od té doby doplňují správní žalobu také žaloba nečinnostní a žaloba zásahová, které společně tvoří judikaturou ale i akademiky uznávanou tzv. *triádu žalob* ve správním soudnictví (to i přesto, že s. ř. s. upravuje i další žalobní typy).

Aktivní žalobní legitimace je upravena v s. ř. s. především v § 65, který je klíčovým ustanovením pro celý zákon⁵. Je zde vymezen pojem rozhodnutí, který je důležitý z hlediska pochopení celé problematiky žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, ale promítá se zároveň i do ostatních žalobních typů – žaloby nečinnostní i zásahové. A to stejně tak jako pojem správní orgán či veřejná subjektivní práva. Tzv. zvláštní žalobní legitimaci pak zákonodárce vymezil v ustanoveních § 66 a § 67 s. ř. s. U nečinnostní žaloby je aktivní žalobní legitimace upravena

¹ V textu proto budu-li hovořit o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, budu užívat zkratky „*správní žaloba*“.

² Informace pochází z ústní přednášky v rámci předmětu Správní soudnictví na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, která byla přednášena JUDr. Martinou Küchlerovou, Ph.D., v zimním semestru 2020/2021 [online].

³ Usnesení RS NSS ze dne 16. listopadu 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-98.

⁴ MALÁTOVÁ, Michaela. *Aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle soudního řádu správního*. Olomouc, 2021. Diplomová práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, s. 8.

⁵ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

v § 79 s. ř. s. a u žaloby zásahové v § 82 s. ř. s. Tato ustanovení jsou tak stěžejní pro moji rigorózní práci.⁶

V této práci se budu snažit především komplexně vymezit a osvětlit aktivní žalobní legitimaci k podání správních žalob podle s. ř. s., neboť si myslím, že v literatuře jejich komplexní pojetí chybí. Cílem mé rigorózní práce je proto především snaha o poznání a objasnění problematiky aktivní žalobní legitimace k podání správních žalob jednak v kontextu historickém, ale také z hlediska současné právní úpravy na našem území. Zejména chci poukázat na změny aktivní žalobní legitimace z dob počátků správního soudnictví v komparaci s její úpravou, jak ji známe dnes. V rámci současné právní úpravy je cílem mé práce analýza jednotlivých kategorií aktivní žalobní legitimace k podání správní žaloby, žaloby nečinnosti a žaloby zásahové a podmínek, které v tomto kontextu zákon stanoví. V neposlední řadě nalezení odpovědí na výzkumné otázky, které jsem si v mé práci položila.⁷

Struktura práce

První kapitola této práce je věnována historickému kontextu správního soudnictví na území ČR se zaměřením na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, resp. na žalobní legitimaci k jejímu podání od roku 1867 do současnosti. V rámci této kapitoly jsem se zaměřila na nalezení odpovědi na otázku: *„Jak se změnila právní úprava aktivní žalobní legitimace k podání správních žalob od roku 1867 do současnosti?“*

Druhá kapitola je spíše teoretického rázu, neboť má alespoň přibližně popsat problematiku správního soudnictví. V této kapitole práce se proto věnuji základním principům, na nichž stojí správní soudnictví. Domnívám se, že jejich znalosti je třeba k lepšímu pochopení správních žalob, ale i žalobní legitimace k jejich podání. Tedy k naplnění cíle mé práce. V neposlední řadě jsou zde rozebrány stěžejní pojmy, které se promítají do celého s. ř. s., což jsou veřejná subjektivní práva, správní orgán, rozhodnutí, nečinnost a zásah. Tyto pojmy je třeba správně vymezit, protože pro pochopení aktivní žalobní legitimace jsou naprosto klíčovými.

Třetí kapitola této práce je věnovaná samotné aktivní žalobní legitimaci a jejím podobám v s. ř. s. týkající se správní žaloby. Zde jsem si položila několik výzkumných otázek, na které budu v této kapitole rigorózní práce hledat odpovědi. *„Je stávající koncepce a rozsah aktivní žalobní legitimace opodstatněná a vhodně nastavená?“*, *„Jaký je důvod rozdílné podmínky u veřejného zájmu v žalobní legitimaci k podání správní žaloby nejvyšším státním*

⁶ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 8-9.

⁷ Tamtéž.

zástupcem a veřejným ochráncem práv?“, „Existuje subjekt, který lze podřadit pod ustanovení § 66 odst. 4 soudního řádu správního?“ a „V čem spočívají specifika zvláštní žalobní legitimace v ustanovení § 66 a § 67 soudního řádu správního?“ Hypotézy k těmto otázkám si stanovuji vždy v úvodu dané kapitoly této práce. Kapitola je velmi rozsáhlá, neboť je to právě správní žaloba, z níž je i historicky vycházeno ve vztahu k dalším žalobním typům. Nadto aktivní žalobní legitimace pro její podání se dělí na obecnou a zvláštní. Obecná v sobě zahrnuje dva podtypy. Zvláštní hned šest. Nejpalčivější v rámci této kapitoly je vyřešení stěžejní otázky v mé práci, zda je dán důvod pro rozdílné pojetí aktivní žalobní legitimace NSZ a VOP, týkající se nutnosti prokazovat závažný veřejný zájem. V rámci hypotézy, kterou jsem si pro tuto otázku stanovila se domnívám, že žádný důvod není. Nenapadá mě totiž jakékoli opodstatnění proto, aby NSZ stačilo shledat závažný veřejný zájem. A VOP jej musel prokazovat.

Vzhledem k množství různých typů aktivní žalobní legitimace u správní žaloby je tato kapitola stěžejní kapitolou této práce. Zároveň její důležitost vychází z toho, že žaloba nečinnostní a žaloba zásahová z „obecné“ správní žaloby vychází.

Čtvrtá kapitola této práce se zabývá žalobou nečinností a aktivní žalobní legitimací k jejímu podání. V rámci kapitoly analyzuji jednotlivé podmínky pro podání nečinnostní žaloby, které stanovuje zákon. A skrze judikaturu správních soudů hledám, zda byly tyto podmínky nějak modifikovány soudní praxí, či zda byla nějaká podmínka soudy dotvořena. Otvírám zde také otázku, zda lze tuto žalobu podat v případě, kdy nebylo zahájeno řízení správním orgánem *ex offio*. Přičemž tuto problematiku shledávám jako velmi aktuální. V rámci této části práce jsem si stanovila následující výzkumné otázky: *„Lze se nečinnostní žalobou bránit proti jakékoliv formě nečinnosti správního orgánu?“ „Je účinným prostředkem ochrany proti nezahájení správního řízení ex offio nečinnostní žaloba?“ „Jaký je rozdíl mezi aktivní žalobní legitimací k podání správní žaloby a nečinnostní žaloby?“*

Poslední kapitola této práce je věnována poslední z tzv. triády správních žalob, a to žalobě zásahové. Kapitola je opět analýzou podmínek pro podání této žaloby. Zabývá se tím, kterým subjektům je dána ochrana jejím prostřednictvím a v jakých případech. I v této kapitole se zabývám zásahovou žalobou jako další z možností, jak se bránit proti nezahájení řízení správním orgánem z moci úřední. A závěrem otevírám otázku nutnosti naplněním základních podmínek řízení ve správním soudnictví, které musí být také splněny proto, aby byl subjekt práva vůbec účastníkem řízení a bylo možné přemýšlet o tom, zda bude aktivně žalobně legitimován k podání některé z žalob. V závěrečné části mé práce se zabývám těmito výzkumnými otázkami: *„Liší se aktivní žalobní legitimace pro podání zásahové žaloby od*

správní žaloby a žaloby nečinnosti?“ A pokud ano, „jak se liší?“ „Jaký je vztah zásahové žaloby ke správní žalobě a žalobě nečinnosti?“

Dosavadní zpracování tématu a použité zdroje

Téma aktivní žalobní legitimace je zpracováno především komentářovou literaturou. Přičemž aplikaci ustanovení týkající se aktivní žalobní legitimace správních žalob rozvíjí a stanovuje především judikatura Nejvyššího správního soudu. Komplexní zpracování však dle mého názoru chybí.

Za účelem zpracování této rigorózní práce jsem využila zejména platné a účinné právní předpisy, komentářovou literaturu a dále také příslušná rozhodnutí správních soudů. V neposlední řadě též odborné monografické publikace či odborné články.

Vzhledem k tomu, že jsem v roce 2021 úspěšně obhájila svoji diplomovou práci s tématem „*Aktivní žalobní legitimace pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle soudního řádu správního*“, rozhodla jsem se na tuto práci přímo navázat právě touto rigorózní prací. Proto tato práce z mé diplomové práce v některých pasážích přímo vychází. Rozšířena však byla právě o další dvě z triády správních žalob.

Metodologie

Při zpracovávání předkládané práce jsou využívány logické metody vědecké práce. Při samotném studiu problematiky aktivní žalobní legitimace byly nejvíce využity metody analýzy, syntézy, indukce, dedukce, abstrakce a komparace.

Metoda syntézy a analýzy se vyskytuje zejména tam, kde v této práci docházím k závěrům, odpovídám na výzkumné otázky a potvrzuji či vyvracím mnou stanovené hypotézy. Metoda indukce a dedukce se objevuje zejména v kapitole druhé, kde hledám odpověď na to, co se rozumí pojmy jako je rozhodnutí, správní orgán, nečinnost, zásah. Ale i v případě zkoumání základních zásad a principů ovládajících správní soudnictví. Tato rigorózní práce je však zpracována především metodou analytickou, neboť jsem pracovala s velkým množstvím soudních rozhodnutí, na základě kterých analyzuji fungování správních žalob v praxi.

V neposlední řadě byla použita rovněž metoda komparace, které jsem využila při hledání odpovědi na některé mé výzkumné otázky a ke zhodnocení právní úpravy v historickém kontextu k právní úpravě *de lege lata*.

Tato rigorózní práce byla zpracována dle platného a účinného právního stavu ke dni 1. ledna 2024.

1 Historický vývoj správního soudnictví od roku 1867 do současnosti na území ČR

Ačkoli se kapitola o historii, v pracích jako je tato, může zdát nadbytečnou, jsem toho názoru, že opak je pravdou. Historie správního soudnictví je už vzhledem k tomu, o jak mladou právní úpravu jde velmi zásadní pro pochopení principů, na kterých správní soudnictví stojí, ale i pro pochopení jeho fungování v právním řádě České republiky. Nadto i momentální situace ve světě, zejména v tom našem malém českém světě, mě utvrzuje v tom, že znalost historie nám může pomoci poučit se z chyb. Její neznalost nás naopak vede k tomu chyby opakovat. Z tohoto důvodu i v mé práci je nástin historie správního soudnictví kapitolu neodmyslitelnou a neoddělitelnou od jejího zbytku. V právu velmi často pátráme v minulosti s cílem zjistit, jak jednotlivé instituty fungovaly, na jakých principech či zásadách stály a k čemu sloužily. Z chyb dřívějších právních úprav se snažíme se poučit a regulovat jednotlivé instituty lépe. A naopak to nejlepší z nich si nést dál.

Poselstvím této kapitoly by mělo být zejména to, jaký byl vývoj právní úpravy aktivní žalobní legitimace k podání správních žalob. A to jak žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nečinnostní žaloby, tak i žaloby zásahové, které jsou dominantami této rigorózní práce. Byť je třeba již na tomto místě říct, že historický kontext nelze vykládat bez souvislosti s historií správního soudnictví jako celku.

V počátcích správního soudnictví byla žaloba proti rozhodnutí správního orgánu v podstatě jediným typem žaloby, z níž se postupně vyvinuly i další žalobní typy zejména nikoli však výlučně žaloba na ochranu proti nečinnosti a tzv. zásahová žaloba⁸. I přesto tento žalobní typ představuje prim v rámci s. ř. s., a ostatní žaloby byly vystavěny a stále jsou na jejím základě.

Správní soudnictví bylo velmi intenzivně poznamenáno minulým režimem, přičemž na rozdíl od „pouhé“ deformace civilního či trestního procesu, veřejnoprávní soudy zcela zanikly.⁹ Cílem této kapitoly je analýza historického vývoje především ve vztahu k právní úpravě aktivní žalobní legitimace k podání správních žalob a nalezení odpovědi na výzkumnou otázku: „*Jak se změnila právní úprava aktivní žalobní legitimace k podání správních žalob od roku 1867 do současnosti?*“¹⁰

⁸ Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, která je dnes upravena v § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 9.

¹⁰ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 10.

Hypotéza č. I.: „Správní soudnictví je v současnosti postaveno na obdobných principech jako v roce 1867, ale aktivní žalobní legitimace je upravena širěji a dostupněji pro současné žalobce.“

Hypotéza č. II.: „Žaloba nečinnosti a žaloba zásahová do roku 2003 neexistovala a její funkci suploval Ústavní soud.“

1.1 Počátky správního soudnictví od roku 1867 do vzniku Československa

Správní soudnictví na území ČR má poměrně dlouhou tradici, ačkoli jak již bylo výše naznačeno, s určitými odmlkami. „Myšlenkový základ tehdejší soudní kontroly spočíval v přesvědčení, že jednotlivci přísluší ve státě, a i proti němu jistá sféra svobody.“¹¹ Spolu s takovou myšlenkou šla ruku v ruce potřeba nastolení zákonnosti správy. Z pohledu organizačního je jejím projevem kontrola zákonnosti správy nezávislým soudem. Takový soud by poskytoval ochranu autonomní sféře jednotlivce, jakož i ochranu právních vztahů jednotlivce a veřejné správy.¹²¹³

Idea, která stála vůbec za zrodem správního soudnictví byla chybějící úprava vztahu mezi státem a poddaným. Byla-li pak nějaká pravidla, většinou z nich těžil pouze stát, resp. momentální „vládce“ v zemi.¹⁴ Zárodek správního soudnictví, který se objevil na našem území, můžeme datovat zhruba do období druhé poloviny 19. století.

Konkrétně v roce 1867 byl přijat zákon č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, který byl jednou ze sedmi částí tzv. *prosincové ústavy*, vydané 21. prosince 1867. Prosincová ústava byla přímou reakcí na tzv. rakousko-uherské vyrovnání. Jeho součástí bylo také území dnešní České republiky. Tehdy se však jednalo o Království české, Markrabství moravské a Vévodství slezské.¹⁵

Právě tento zákon ve svém čl. 15 stanovil následující: „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 řádným pořadem práva moci hledati.“ Pro zárodek správního soudnictví však je stěžejní pokračování čl. 15 vzniknuvší ústavy, neboť říká, že: „Měl-li by se mimo to někdo rozhodnutím nebo nějakým **nařízením úřadu správního** ve

¹¹ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluka v soudním řádu správním*. Praha: Leges, 2018, s. 29.

¹² KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, s. 32.

¹³ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 10.

¹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 25.

¹⁵ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 10.

svých právních za zkrácena, má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního.“ Z tohoto ustanovení je zřejmá existence správního soudnictví. Vlastně i první podoba správní žaloby, resp. přezkumu rozhodnutí správních úřadů ve veřejnoprávních věcech. To je však nutné vnímat a vykládat v kontextu s úvodním odstavcem čl. 15,¹⁶ který zavádí přezkum věcí soukromoprávních. Tímto článkem bylo v podstatě přislíbeno, že v budoucnu dojde ke vzniku správního soudu. Úprava podrobností byla ponechána zákonu speciálnímu.¹⁷¹⁸

Konkrétní právní úprava se těšila svému vzniku v podobě zvláštního zákona, který byl přijat až o osm let později. V roce 1875 došlo k zákonnému provedení prosincové ústavy, jak to ve svém čl. 15 předpokládala. Byl to zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, který zlegalizoval správní soudnictví a upravil řízení před správním soudem. Tzv. *říjnový zákon* dal zároveň vzniknout Správnímu soudnímu dvoru ve Vídni. Tento soud lze chápat jako předchůdce dnešního Nejvyššího správního soudu. Správní soudní dvůr ve Vídni se tak stal jediným správním soudem pro celé Předlitavsko. Říjnový zákon byl postaven na generální klauzuli: „*Správnímu soudu přísluší nalézt v každém případě, když kdo praví, mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právních jeho ublíženo. Úřadové správní, na jichž rozhodnutí neb opatření se může u správního soudu stížnost vésti, jsou jak orgánové správy státní, tak i orgánové správy zemské, okresní a obecní.*“¹⁹, která byla doplněna o negativní enumeraci v ustanovení § 3 téhož zákona. Ustanovení § 3 tak představovalo podobný výčet jako nám dnes známé kompetenční výluky. Tyto mají za úkol upřesnit působnost soudů ve správním soudnictví, resp. stanovit, co do působnosti soudů v rámci konkrétní žaloby nespadá.

Z výše popsaného je zřejmé, že období po roce 1875, správní soudnictví tak, jak bylo pojato říjnovým zákonem, upravovalo v podstatě žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Byť v té době nazvanou jako „stížnost“. Aktivní žalobní legitimace byla dle mého názoru pojata poměrně obecně. Lze ji usuzovat zejména z úsloví „*kdo praví*“ v říjnovém zákoně. Toto slovní spojení značí, že bránit se proti danému úkonu správního úřadu mohl v zásadě kdokoli. Vzhledem k funkci soudu, kterou byla soudní kontrola správy se zaměřením na ochranu subjektivních práv, muselo jít o subjekt právní. Stížnost nebylo možné však podat například

¹⁶ „*Kdy koli 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 řádným pořadem práva moci hledati.*“

¹⁷ Srov. MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 2010, s. 219–224.

¹⁸ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*..., s. 10–11.

¹⁹ § 2 odst. 1 zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, ze dne 22. října 1875.

úřadem, který není osobností. Stát, stejně jako dnes, stížnost podávat mohl, avšak pouze jakožto subjekt práv a povinností, které neplynou z jeho vrchnostenského postavení. Stát mohl podat dokonce stížnost i v případě, že rozhodnutí či opatření bylo vydáno ministerstvem, v jehož působnosti byla správa stížností napadaných práv. Aktivně legitimovány byly i instituce církevní. Dokonce samotná obec byla k podání stížnosti legitimována, pakliže nevystupovala jako úřad. Dále to byly stavovské korporace, pozůstalost, fideikomis, fondy, spolky a v některých případech i politické strany či sdružení občanů, veřejné obchodní společnosti. To ale pouze v případě, že jim takovým úkonem správního úřadu bylo „v jeho právech ublíženo“. Podmínkou pro možnost účinné obrany v té době byl stejně jako dnes zásah do subjektivních veřejných práv daného právního subjektu. Spadaly sem práva jako domovské právo, honební právo, horní právo, stavební právo a další obory spadající pod správní právo v té době.²⁰ Vyloučena byla ale ochrana veřejných zájmů či výkon dozorčího práva. Ustanovení § 2 pak stanovilo, že obrana mohla být aplikována jen proti „rozhodnutí nebo opatření“. Jednalo se však pravděpodobně o *pleonasmus*²¹. K tomuto se vyjadřuje Pražák, který osvětluje, že se v 19. století slovem „opatření“ (Verfügung) obvykle označovaly všeobecně všechny správní úkony, tedy kupříkladu hospodářské akty, nařízení, rozhodnutí, osvědčení atp.²² Zvláštní význam dostalo „opatření“ právě v zákoně o zřízení správního soudu z roku 1876, který stanovil, že ke správnímu soudu lze podat stížnost proti „rozhodnutí nebo opatření“ správního úřadu. Toto rozlišení bylo převzato i československým zákonem o Nejvyšším správním soudu, přičemž rozdíl byl vykládán tak, že „rozhodnutím“ je akt deklaratorní, „opatřením“ naproti tomu měl být spíše akt konstitutivní. Vzhledem ke koordinaci obou typů aktů nemělo jejich rozlišování praktický význam. Správní řád z roku 1928 pak stanovil, že to, co podle něj platí pro rozhodnutí, platí také pro opatření. A okolo 50. let 20. století se toto rozlišení již přestalo uplatňovat.²³

Toto pojetí aktivní žalobní legitimace bylo dle mého na tuto dobu pojato široce. Od současné úpravy vidím odlišnost například v tom, že nebylo možné si stěžovat v rámci ochrany veřejného zájmu. Byť tato možnost je dána pouze vybraným subjektům. Ale především ve skutečnosti, že správní soudnictví dle uvedeného právního předpisu platilo pouze pro

²⁰ RÁDL, Zdeněk (usp.). *Nejvyšší správní soud. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 150-187.

²¹ Pleonasmus je stylistický prostředek, který vzniká, jestliže se k vyjádření myšlenky použije nadbytečných slov stejného nebo podobného významu.

²² PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní. Část první. Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905, s. 109.

²³ MIKULE, Vladimír. *Trampoty s opatřeními obecné povahy*. Právní zpravodaj, 2007, č. 8. 1 s.

tzv. Předlitavsko a jeho občany a jiné právní subjekty na jeho území. A tedy žalobní legitimace byla navázána na občanství a příslušnost pouze k tehdejšímu Předlitavsku²⁴.

Správní soudnictví v této době bylo založeno na koncepci soudnictví koncentrovaného a specializovaného.²⁵ Typická pro něj byla jednoinstančnost se zaměřením na přezkum zákonnosti. Ochrana byla poskytována veřejným subjektivním právům, které byly zkráceny rozhodováním správních orgánů, případně jinými nařízeními, která vydávaly. Koncept správního soudnictví z této doby se bezezbytku uplatňoval až do roku 1918 a právní úprava pak byla recipována v právě vzniklém samostatném Československu.²⁶

Závěrem této podkapitoly bych ráda vyzdvihla zdařilost a nadčasovost říjnového zákona. Ač byl velmi stručný ve svých formulacích, vytvořil rozsáhlý prostor s pevnými a nepřekročitelnými mezemi, které umožnily pružné dotváření procesních ustanovení činností soudců i právníků. Známkou kvality tohoto zdařilého legislativního díla je bezesporu skutečnost, že moderní úprava správního soudnictví jak v Rakousku, tak i v Česku stojí stále na jeho koncepčních základech.²⁷²⁸

1.2 Období od vzniku Československa po konec druhé světové války

Přesuňme se nyní do období, kdy došlo k v předchozí podkapitole předestřené recepci rakouské právní úpravy správního soudnictví. V roce 1918 došlo spolu s koncem první světové války ke vzniku samostatné Československé republiky. Toto období známe také jako tzv. *první republiku*, která trvala od roku 1918 do druhé světové války.

Právní řád Československé republiky po první světové válce byl postaven na recipování rakouských právních úprav. Tato koncepce totiž po politické stránce odpovídala situaci v Československu po roce 1918. Nově vzniklý Československý stát hned první den své existence převzal téměř celý rakouský právní řád a systém veřejné správy.²⁹ Recepce byla charakteristická i pro správní soudnictví.³⁰ Stalo se tak zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení

²⁴ Viz čl. 3 zákona č. 142/1867 ř. z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených: „*Všichni občané státní mohou rovnou měrou veřejných úřadův dojíti. Aby cizozemci veřejných úřadův dojíti mohli, potřebí, aby prvé nabyli rakouského státního práva občanského.*“

²⁵ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. listopadu 2019 [cit. 8. 2. 2024]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

²⁶ PRŮCHA, Petr. *K ústavním základům správního soudnictví*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, roč. 51, 1-2, s. 57-58.

²⁷ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. listopadu 2019 [cit. 8. 2. 2024]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

²⁸ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*..., s. 11.

²⁹ HAMULÁKOVÁ, Klára. Správní soudnictví v období první republiky. In BUBELOVÁ, Kamila (ed). *Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, s. 157-158.

³⁰ MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 55.

samostatného československého státu ze dne 28. října 1918. Vzhledem k tomu, že období první republiky se neslo ve znamení parlamentní demokracie, nebylo zde překážky k tomu, aby vznikl správní soud po vzoru Správního soudního dvora ve Vídni.³¹

Hned v pořadí třetím zákonem Československé republiky byl zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů ze dne 2. listopadu 1918. Předpis je spíše známý jako tzv. *listopadový zákon*. Tímto zákonem došlo k recepci institutu Nejvyššího správního soudu³² pro Československo, kdy pro úpravu činnosti soudu a vedení řízení před ním byla převzata úprava z říjnového zákona, ve kterém však došlo k určitým odchylkám a změnám. Tyto změny jsou známé jako „*Pantůčkovy škrtky*“³³, kterými byly zejména zrušeny některé z kompetenčních výluk. Tímto aktem tak došlo k rozšíření pravomoci Nejvyššího správního soudu na věci, které z ní byly dříve vyloučeny.

Ve svém § 1 zákona pravil, že: „*Pro veškerou oblast státu československého zřizuje se nejvyšší správní soud se sídlem v Praze. Soud tento skládá se z prvního presidenta (II. tř. hodn.), z druhého presidenta (III. tř. hodn.), ze 4 senátních presidentů (IV. tř. hodn.) a 20 radů nejvyššího správního soudu, z nichž jest 7 ve tř. IV., ostatní ve tř. V. a z potřebného počtu tajemníků, sil kancelářských, pomocných a sluhovských.*“³⁴, čímž dal vzniknout výslovně Nejvyššímu správnímu soudu v Praze s působností pro celé území Československa. Zachován byl bez změny od minulé doby organizační model specializovaného a koncentrovaného správního soudnictví, bez existence nižší soudní soustavy. Jednoinstančnost správního soudnictví se tedy též zachovala, byť předpokladem byl koncept vzniku i nižších organizačních článků.³⁵

Existence Nejvyššího správního soudu v Praze byla potvrzena také novou Ústavou z roku 1920, tj. zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky. Tato dala také předpoklad ve svém ustanovení § 88 odst. 1³⁶ spolu s § 86³⁷, že dojde k vytvoření celé soustavy správních soudů. Správní soudnictví se tak mělo z rakouského modelu transformovat na model pruský. Ve věcech práv a povinností oborů veřejné správy měly

³¹ Srov. KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, s. 33.

³² NSS sídlil v Praze a vykonával centralizované správní soudnictví.

³³ *Ferdinand Pantůček*, byl významný český politik, právník. V letech 1898 až 1906 působil jako rada zemského soudu v Praze a následně jako rada správního soudního dvora ve Vídni, zde až to roku 1918. Od vzniku Československa působil jako první prezident Nejvyššího správního soudu v Praze, kde ho po jeho smrti v roce 1925 vystřídal Emil Hácha.

³⁴ Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, § 1.

³⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 40.

³⁶ „*Soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky.*“

³⁷ „*V nižších státních úřadech správních budiž podle možnosti zastoupen živel občanský a budiž postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví).*“

v nižších instancích rozhodovat zvláštní správní senáty zřízené v okresech a župách. Provedení mělo být ponecháno na obecném zákoně, který měl být zákon č. 158/1920 Sb., z. a n., o správním soudnictví a úřadův okresních a župních. Nakonec k tomu nedošlo a jedinou institucí ve správním soudnictví zůstal Nejvyšší správní soud v Praze.³⁸ To samozřejmě vedlo k velkému nápadu na soud a jeho velmi brzkému přehlčení. S tím šla ruku v ruce také zdoluhavost vyřizování případů.³⁹⁴⁰

Snahy zvrátit tento stav se v průběhu let nepodařilo fakticky zakotvit. Ani zákon č. 164/1937 Sb., z. a n., o nejvyšším správním soudě nesjednal nápravu.⁴¹ Tendence teoretiků, kteří doufali v odbřemenění Nejvyššího správní soudu po vzoru severoněmeckého typu správního soudnictví, se tak v praxi nepromítly.

Pravomoc Nejvyššího správního soudu v Praze byla vymezena jako všeobecná, a tudíž bylo navázáno na systém generální klauzule z říjnového zákona. NSS rozhodoval v případech, v nichž bylo subjektem tvrzeno, že byl na svých právech poškozen nezákonným rozhodnutím nebo opatřením právního úřadu. Jednalo se o tzv. správní jurisdikci *a posteriori*.⁴² „*Nejvyšší správní soud byl v letech první republiky pracovištěm evropské právní úrovně, kdy jeho činnost je zachycena ve sbírkách jeho rozhodnutí. Největšího významu dosáhla oficiální sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu, podle svého uspořadatele, senátního prezidenta Nejvyššího správního soudu Josefa V. Bohuslava známá jako „Bohuslavova sbírka“. V ní vyšlo od roku 1918 do roku 1948 ve dvou řadách (administrativní a finanční) několik desítek tisíc nálezů, z nich přinejmenším šestina je dodnes aktuální.*“⁴³ Nutno dodat, že listopadový zákon platil na území bývalého Československa až do konce roku 1952.⁴⁴⁴⁵

Aktivní žalobní legitimace v této době byla vymezena stále tzv. říjnovým zákonem v jeho ustanovení § 2⁴⁶. Tento byl, jak bylo již výše řečeno, převzat a platil na našem území až do roku 1952. Ačkoli byl několikrát novelizován, žalobní legitimace v původním znění dotčena nebyla. Vyzdvihnout je třeba fakt, že v tomto období, a tedy i v období minulém, byla

³⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 41.

³⁹ SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 18.

⁴⁰ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 12.

⁴¹ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 32.

⁴² HAMULÁKOVÁ, Klára. *Správní soudnictví v období první republiky*. In BUBELOVÁ, Kamila (ed). *Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, s. 160.

⁴³ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. listopadu 2019 [cit. 8. 2. 2024]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

⁴⁴ HAMULÁKOVÁ, Klára. *Správní soudnictví v období první republiky*. In BUBELOVÁ, Kamila (ed). *Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, s. 157-158.

⁴⁵ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 12.

⁴⁶ „*Správnímu soudu přísluší nalézt v každém případě, když kdo praví, mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právích jeho ublíženo.*“

jediným žalobním typem žaloba (resp. stížnost), která byla obdobou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo zásahová žaloba teprve čekaly na své zrození.⁴⁷

V době okupace Čech a Moravy, tj. za tzv. Protektorátu Čechy a Morava bylo správní soudnictví zlikvidováno. A proto patří toto období ke stinným stránkám správního soudnictví na našem území.⁴⁸

Nejvyšší správní soud ustál období okupace, byť se značenými šrámy. Rozhodovací činnost byla zachována. Pravomoc soudu byla výrazně omezena zejména na aplikaci protizidovských zákonů.⁴⁹ V letech probíhající druhé světové války byla aktivita soudu značně snížena. Konec války se pak v nápadu věci odrazil tak, že převyšoval počet vyřízených věcí nad novými nápady. I přes zachování Nejvyššího správního soudu a jeho činnosti v těžkých časech na našem území, po osvobození již nedokázal získat zpět svou předchozí prestiž. Pozitivním aspektem však bylo jakési odbřemenění soudu od jeho nedodělků z předválečných let. Do let poválečných mohl Nejvyšší správní soud vkročit s čistým stolem.⁵⁰

1.3 Období po druhé světové válce až do sametové revoluce

Po skončení druhé světové války v roce 1945 byl Československem opětovně implementován systém správního soudnictví, který byl známý z dob první republiky. Pravomoc a působnost Nejvyššího správního soudu se však nepodařilo plně obnovit. Hlavním důvodem byly zejména dlouhodobé problémy s personálním obsazením soudu. Zároveň jeho další činnosti nesvědčila ani skutečnost, že měl konkurenci v bratislavském Správnom súdĕ, jež byl v období Slovenského štátu zřízen.⁵¹ Jeho činnost se však prakticky nerozvinula.

Ústava Československé republiky, která vznikla v roce 1948, známá také jako Ústava 9. května, stále počítala se správním soudem. Ve svém ustanovení § 137 odst. 1 jej zahrnuje do výčtu soudů zřízených pro celé území ČR, který měl stát vedle Nejvyššího soudu a Nejvyššího vojenského soudu. Po únoru 1948 bylo na našem území tedy stále počítáno s plně fungujícím správním soudnictvím, a to i spolu s fungujícím Nejvyšším správním soudem. Také bylo zachováno oddělení soudnictví od správy, a to dikcí, že: „*Soudnictví je ve všech stolicích*

⁴⁷ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 12.

⁴⁸ MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 58.

⁴⁹ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výlučka v soudním řádu správním*. Praha: Leges, 2018, s. 43-44.

⁵⁰ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 33.

⁵¹ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 43.

odděleno od správy“⁵² Organizace a působnost jak soudů, tak i řízení před nimi měla být upravena zákonem. Ale zákon, jež by prováděl toto ustanovení Ústavy 9. května, nebyl přijat.⁵³

Zdalo se, že správní soudnictví není ztraceno, ale tento stav netrval dlouho. Změnu odstartoval zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, který vytvořil novou soustavu soudů. Dle jeho znění bylo soudnictví vykonáváno obecnými soudy (nejvyšší soud, krajské soudy a lidové soudy) a zvláštními soudy (vojenské soudy a rozhodčí soudy).⁵⁴ Byl tak nastolen nesoulad s tehdejší ústavou, když bylo v tichosti upuštěno od úpravy správního soudu. To i přesto, že ústava s ním počítala.⁵⁵ Situace na našem území pomalu ale jistě šla k naprosté likvidaci správního soudnictví.

K výslovnému zrušení správního soudu bylo přistoupeno až ustanovením § 18 odst. 2 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, kterým bylo navázáno na zákon č. 64/1952 Sb. Tímto byly zrušeny všechny právní předpisy o správním soudu.⁵⁶ Po roce 1952 je zřejmý citelný úpadek, kdy ze správního soudnictví zůstalo jen velmi málo. Jedinou možnou variantou přezkumu rozhodnutí správních úřadů bylo vyřizovat spory dle právních předpisů o sociálním a nemocenském pojištění, což však spadalo pod pojišťovací soudnictví, nikoli soudnictví správní.⁵⁷

Zákon o prokuratuře vymezoval především působnost tzv. generálního prokurátora. Jeho úkolem bylo primárně chránit, prosazovat a upevňovat socialistické zákonnosti. V popisu funkce generálního prokurátora byl všeobecný dozor, kterým mělo být občanům vštěpováno dodržování lidově demokratických zákonů, jež byly odrazem zájmů dělnické třídy a pracujících.⁵⁸

Správní soudnictví bylo ve své podstatě nahrazeno tímto dozorem. Generální prokurátor tak v případě, že zjistil rozpor jakéhokoli rozhodnutí či opatření se zákonem, měl možnost podat *protest*, a to bez jakéhokoli časového omezení. Tento protest sloužil jako ochrana zákonnosti v jakémkoli typu rozhodování, včetně oblasti veřejné správy.⁵⁹ Tento tzv. všeobecný dozor byl však jen slabou náhražkou správního soudnictví. Postupem doby navíc docházelo k deformaci prokuratury v tomto směru a zároveň se stala dalším prvkem

⁵² § 138 odst. 1 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

⁵³ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 43.

⁵⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 44.

⁵⁵ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. listopadu 2019 [cit. 8. 2. 2024]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

⁵⁶ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 22.

⁵⁷ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 34-35.

⁵⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 44.

⁵⁹ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 23.

represe proti některým skupinám obyvatel. Tenkrát také začaly vznikat myšlenky a rozbíhaly se debaty o znovuzavedení správního soudnictví. Bohužel s příchodem okupace Československa a následné normalizace tyto debaty utichly.⁶⁰

V českém socialistickém správním soudnictví se vytvořil důležitý milník prostřednictvím ustanovení hlavy čtvrté části čtvrté občanského soudního řádu, která regulovala proces přezkoumávání rozhodnutí jiných orgánů soudem. Na základě §§ 244-250 ve spojení s obecnými ustanoveními v části první občanského soudního řádu z roku 1964 lze spatřovat soudní kontrolu správních orgánů, byť omezenou. A zároveň z ní dovodit, jak byla definována aktivní žalobní legitimace pro toto řízení.⁶¹

Podle § 246 občanského soudního řádu bylo dáno, že účastníky tohoto řízení byli ti, kteří byli účastníky příslušného řízení u jiného orgánu, kterým bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno. Zároveň § 247 stanovil, že řízení může být zahájeno pouze na základě návrhu, který sloužil jako opravný prostředek proti rozhodnutí orgánu. Tato ustanovení pak musí být spojena s ustanovením § 3 druhé věty, které zaručovalo „*každému právo obrátit se na soud za ochranu práv, která byla ohrožena nebo porušena.*“⁶²

Z výše uvedených ustanovení lze odvodit, že každý, jehož práva byla ohrožena nebo porušena a který byl účastníkem příslušného řízení u jiného orgánu, mohl aktivně využít žalobní legitimaci a podat návrh na zahájení řízení formou opravného prostředku proti rozhodnutí. Je třeba však poznamenat, že možnost přezkoumávání rozhodnutí byla omezena podle § 244 pouze na rozhodnutí správních orgánů v několika málo oblastech, zejména na důchodového zabezpečení či nemocenského pojištění.⁶³ Tímto způsobem byla aktivní žalobní legitimace pro přezkum rozhodnutí výrazně omezená v porovnání s jejím rozsahem v předchozích dobách, nebo jak ji známe dnes.

Novelou Ústavy Československé socialistické republiky⁶⁴ z roku 1970 bylo stanoveno, že „*působnost soudů při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů stanoví zákon Federálního shromáždění.*“⁶⁵ Tato novela znovu potvrdila možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí na našem území, a to na ústavní úrovni.

Bohužel v praxi tato úprava neměla významný dopad, a očekávané změny se nedostavily. Přezkum správních aktů zůstal nadále v pravomoci obecných soudů, a zachován zůstal

⁶⁰ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 36-37.

⁶¹ MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 60.

⁶² Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v znění z roku 1964.

⁶³ Tamtéž.

⁶⁴ Ústavní zákon č. 155/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje hlava osmá Ústavy, s účinností od 1. ledna 1970.

⁶⁵ MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1986, s. 60.

i konkrétní výčet případů stanovený v občanském soudním řádu. Tento přístup k přezkumu se stále výrazně lišil od předchozího systému, který byl založen na obecné klauzuli a byl používán při přezkumu správních aktů v době první republiky. Pozitivní výčet navíc zahrnoval druhy aktů, které byly okrajové a atypické v kontextu běžných záležitostí ve státní správě.⁶⁶

1.4 Období po roce 1989 až do vzniku soudního řádu správního

Po roce 1989 dochází k vytoužené renesanci správního soudnictví. Obnova soudní kontroly veřejné správy nastala přijetím Listiny základních práv a svobod, která ji zakotvila na ústavní úrovni, když v čl. 36 odst. 2 stanovila, že: „*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.*“⁶⁷ Po čtyřiceti letech se tak v naší zemi vracíme ke generální klauzuli, která však v praxi nebyla využita.⁶⁸

Významné bylo pak především zavedení širšího pojetí soudní kontroly veřejné správy v roce 1992. K tomu došlo novelou občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 519/1991 Sb., který do něj vložil novou část – část pátou.⁶⁹ Tato nesla název „Správní soudnictví“ a tvořily ji §§ 244-250s.⁷⁰ Výkon správního soudnictví byl svěřen obecným soudům. Jednak krajským soudům, které byly věcně příslušné pro většinu agendy (tato se však stále držela pozitivní enumerace předchozích let), ale též okresní soudy, kterým bylo svěřeno zejména rozhodování ve věcech přestupkových.⁷¹ K přechodu věcné příslušnosti pak došlo se zánikem federace. Nejprve jen na Nejvyšší soud, později i na Vrchní soud v Praze. Následně i na Vrchní soud v Olomouci.⁷²

V této době právní úprava správního soudnictví, které bylo soudní kontrolou zákonnosti, měla dva režimy. První, který byl soudní kontrolou vybraných nepravomocných správních rozhodnutí. Druhý, který byl soudní kontrolou pravomocných správních rozhodnutí. Druhý režim byl ten, který se podobal správnímu soudnictví, které bylo založeno na generálním

⁶⁶ POTĚŠIL, Lukáš, SEDLÁČEK, Stanislav. Minulost, přítomnost a budoucnost českého správního soudnictví. In SKUPOVÁ, Soňa a kol (eds.). *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 107.

⁶⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 425.

⁶⁸ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 15.

⁶⁹ PRŮCHA, Petr. *K ústavním základům správního soudnictví*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, roč. 51, 1-2, s. 61.

⁷⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 49.

⁷¹ PRŮCHA, Petr. *K ústavním základům správního soudnictví*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, roč. 51, 1-2, s. 62.

⁷² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 425.

soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů. Přičemž z této generální klauzule bylo stanoveno pár výjimek.⁷³

V rámci systému správního soudnictví se nepřistoupilo k obnovení historicky prověřeného systému institucionálního. Namísto toho byla zvolena a implementována tzv. funkční varianta tohoto systému. Soudní orgány pověřené přezkoumáváním správních rozhodnutí byly v souladu s platnými právními předpisy označovány jako obecné soudy, které pro tuto specifickou činnost měly vytvořeny zvláštní senáty. Správní soudnictví bylo tedy vnímáno ne jako samostatný institucionální celek, ale spíše jako systém fungující na základě své specifické funkce. Toto funkční pojetí správního soudnictví se soustředilo na jeho oblast působnosti v rámci veřejné správy.⁷⁴

Tehdy byly snahy, aby bylo správní soudnictví institutem umožňujícím každému, kdo se cítil poškozen, dovolat se nezávislého orgánu, který by vedl řízení, v němž by byl správní orgán již pouhým účastníkem se stejnými právy jako navrhovatel. Zásadní mělo být jeho vnímání jako institutu odlišného od správy, tedy jako nezávislého samostatného institutu, který sloužil k ochraně práv občanů před správními orgány.⁷⁵

Úprava správního soudnictví v rámci o. s. ř. měla být pouze provizorním řešením, avšak nakonec platila na našem území bezmála 10 let. Na základě této úpravy bylo možné přezkoumávat pouze zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy. Úprava správního soudnictví byla pojata jako jednoinstanční a založená na kasačním principu.⁷⁶

Aktivní žalobní legitimace v rámci bývalé části páté o. s. ř. byla vymezena tak, že: „Podle ustanovení této hlavy se postupuje v případech, v nichž fyzická nebo právnická osoba tvrdí, že byla na svých právech zkrácena rozhodnutím správního orgánu, a žádá, aby soud přezkoumal zákonnost tohoto rozhodnutí.“⁷⁷ Přezkum rozhodnutí tedy stále zůstává omezen pouze co do zákonnosti rozhodnutí. Žalobcem dle dané dikce mohly být pouze fyzické či právnické osoby, což je užší vymezení v porovnání s možností podat správní žalobu dnes. Kdo je účastník plyne z důvodové zprávy k o. s. ř. v tehdejší znění: „Kdo je účastníkem řízení, řídí se povahou projednávané věci; z toho důvodu podrobnější vymezení účastníků neobsahují obecná ustanovení, ale až další části osnovy. Způsobilost být účastníkem řízení odpovídá v podstatě způsobilosti k právům. Avšak kromě občanů, organizací a státu může být účastníkem

⁷³ PRŮCHA, Petr. *K ústavním základům správního soudnictví*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, roč. 51, 1-2, s. 62.

⁷⁴ PRŮCHA, Petr. *K ústavním základům správního soudnictví*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, roč. 51, 1-2, s. 62.

⁷⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 51-52.

⁷⁶ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, s. 50.

⁷⁷ § 247 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění z roku 1992.

řízení i ten, komu zákon tuto způsobilost výslovně přiznává, tedy např. opatrovník, který podává návrh na určení otcovství.“⁷⁸ Z této je zjevný odkaz do konkrétního ustanovení. Proto považují vymezení aktivní žalobní legitimace na fyzické a právnické osoby užší oproti dobám předchozím, kde se dle mého názoru do vymezení slovem „kdo“ nebo „každý“ dalo podřadit daleko více subjektů. Zřejmě tak nebylo možné například pro samosprávné celky podat tento opravný prostředek. Zejména z jazykového výkladu ustanovení proto usuzuji, že byla v této době možnost podat správní žalobu užší než v minulosti.⁷⁹

Užší, a zároveň protiústavní, vymezení aktivní legitimace bylo i z důvodu, že byla navázána na účastenství ve správním řízení, v rámci kterého bylo rozhodnutí vydáno. Definici účastenství v té době upravoval § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Zvláštní zákony se však často od této obecné definice odchylovaly, což vedlo k tomu, že ne každý, kdo se cítil být rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech, se mohl proti tomuto bránit.

Úprava části páté o. s. ř. byla i z tohoto důvodu velmi často kritizována odbornou veřejností, ale také státními orgány. I přesto, že bylo o. s. ř. neustále novelizováno, nedostatky této části se tím nevyřešily. Další problém představovala jediná instance správního soudnictví. Z toho důvodu se aktivně legitimovaní obraceli s dalším postupem na Ústavní soud. Ten tak v podstatě suploval roli NSS, což nebylo žádoucí, a i on sám tuto nastalou situaci velmi často kritizoval.⁸⁰⁸¹

Stále častěji byl namítán nesoulad úpravy správního soudnictví s čl. 6 odst. 1 Úmluvy. *„Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. (...)“* V právní úpravě správního soudnictví byl zjevným nedostatkem také pouhý přezkum zákonnosti rozhodnutí správních orgánů oproti tzv. *plné jurisdikci*⁸² v přezkumu správních rozhodnutí. Absentovala zde možnost komplexně posuzovat nejen právní, ale i skutkový stav věci, včetně možnosti provést dokazování.⁸³ Ale také zde byl značný rozpor mezi úpravou na ústavní úrovni a na úrovni zákonné. Z hlediska aktivní žalobní legitimace, jak

⁷⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

⁷⁹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 15-16.

⁸⁰ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 25.

⁸¹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 16.

⁸² Soudy na podkladě žalobního návrhu přezkoumávají pravomocná správní rozhodnutí v tzv. plné jurisdikci, tj. jak po stránce skutkové, tak i po stránce právní.

⁸³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 426.

již bylo shora uvedeno, byla hlavním nedostatkem skutečnost, že byla vázána pouze na podmínku účastenství v předchozím správním řízení.⁸⁴⁸⁵

Pro přetrvávající nedostatky právní úpravy zrušil Ústavní soud celou tehdejší část pátou o. s. ř., konkrétně svým nálezem ze dne 21. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, a to k datu 31. prosince 2002.⁸⁶

1.5 Období od roku 2003 do současnosti

Události do roku 2002 předurčili nutnost nové právní úpravy správního soudnictví. Ústavní soud výše zmíněným rozhodnutím šalamounsky dostal zákonodárce pod tlak. Odložil totiž vykonatelnost svého zrušujícího nálezu až do 31. prosince 2002. Do této doby bylo nezbytné, aby byla přijata právní úprava správního soudnictví.⁸⁷

V průběhu roku 2002 byl přijat zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který přinesl mnoho změn v oblasti správního soudnictví. Tyto pramenily ze snahy napravit nedostatky, které ve svém výše zmiňovaném nálezu Ústavní soud uvedl. Zároveň po padesáti letech od likvidace Nejvyššího správního soudu došlo k jeho renesanci.⁸⁸⁸⁹ Tímto byl konečně aktivován čl. 91 odst. 1 Ústavy. Vznikl Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně. Obsazenost soudu po datu 1. ledna 2003 byla velmi limitovaná. I přesto, že zákon dával možnost všem soudcům vrchních soudů, kteří působili v oblasti správního soudnictví, přejít k Nejvyššímu správnímu soudu, málokdo z nich této příležitosti využil.⁹⁰

Právní úprava správního soudnictví se v s. ř. s. vrací k právnímu dualismu. Tedy k rozlišení práva veřejného a práva soukromého. Ochrana veřejných subjektivních práv je nyní poskytována v rámci s. ř. s. a ochrana soukromých subjektivních práv se přesunula zpět do o. s. ř., kde vznikla „nová“ část pátá s názvem „Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“.⁹¹⁹²

Pro současné správní soudnictví je proto naprosto klíčový § 2 s. ř. s., který koncipuje správní soudnictví jako soudnictví práva veřejného. Úprava je nyní soustředěna na ochranu

⁸⁴ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu*, s. 26.

⁸⁵ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 16.

⁸⁶ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, s. 51.

⁸⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 57.

⁸⁸ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. listopadu 2019 [cit. 8. 2. 2024]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

⁸⁹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 17.

⁹⁰ MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 5. listopadu 2019 [cit. 8. 2. 2024]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

⁹¹ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, s. 57.

⁹² MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 17.

subjektivních práv osob, do nichž bylo či je zasahováno v rozporu se zákonem, a to práv veřejných.⁹³ Existence veřejného subjektivního práva se tak stala předpokladem tohoto soudního přezkumu.⁹⁴

Změn v rámci právní úpravy správního soudnictví bylo několik, avšak vzhledem k tématu mé rigorózní práce bych se zaměřila především na aktivní žalobní legitimaci a problematiku s ní spojenou.

Při pohledu na právní úpravu s. ř. s., jaká je dnes, je zřejmé, že došlo k rozšíření aktivní žalobní legitimace. Přezkum rozhodnutí již nestojí pouze na tvrzené nezákonnosti takového rozhodnutí, nýbrž je možné přezkoumávat je i z hlediska nicotnosti, případně v omezeném rozsahu také ve vztahu k věcné nesprávnosti týkající se správního trestání. Aktivně legitimované subjekty k podání správní žaloby lze rozdělit do tří kategorií. První je obecná aktivní žalobní legitimace, která v sobě zahrnuje dva odlišné typy žalobců a je upravena v § 65 s. ř. s. Dále je v § 66 s. ř. s. upravena tzv. zvláštní žalobní legitimace, kdy subjekty žalobu podávají ve veřejném zájmu. A poslední kategorií je aktivní žalobní legitimace ve věcech samosprávy dle § 67 s. ř. s.⁹⁵

Navíc s přijetím s. ř. s. došlo k zavedení významné právní ochrany v českém správním soudnictví. Žaloba na ochranu proti nečinnosti byla zavedena jako další typ správní žaloby. Jde o velmi zásadní prvek v soudní ochraně sloužící k odstranění nečinnosti správních orgánů. Tento institut velmi chyběl v českém právním řádě, na což upozorňovaly i vysoké soudy.⁹⁶ Dalším nově vzniklým zvláštním druhem řízení a správní žalobou se pak stala žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu⁹⁷.

Teprve až s úpravou v s. ř. s. je možné hovořit o aktivní žalobní legitimaci pro podání žaloby nečinnosti a zásahové žaloby ve správním soudnictví. Do vzniku nové právní úpravy správního soudnictví totiž existovala pouze žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, u níž bylo možné sledovat vývoj aktivní žalobní legitimace již od roku 1867.

⁹³ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční výluka v soudním řádu správním*. Praha: Leges, 2018, s. 54-55.

⁹⁴ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 17.

⁹⁵ Tamtéž.

⁹⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 434.

⁹⁷ Dále jen „zásahová žaloba“.

1.6 Závěrem k historickému kontextu

Závěrem této kapitoly je tedy odpověď na výzkumnou otázku výše položenou, a to: „*Jak se změnila právní úprava aktivní žalobní legitimace k podání správních žalob od roku 1867 do současnosti?*“⁹⁸

Od roku 1867 až po současnost došlo k určitým změnám v právní úpravě správního soudnictví jako takového. To s sebou přineslo samozřejmě i změny týkající se samotné aktivní žalobní legitimace. Tyto proměny v právní úpravě byly zrcadlem událostí ve společnosti, které měly ať už více či méně původ v politických změnách, které se na našem území od roku 1867 odehrávaly. Nejdůležitější však je, že jsme se z temných dob, kdy správní soudnictví prakticky zmizelo, přes doby, kdy fungovalo v naprosto omezeném režimu, dostaly zpět k tomu, co fungovalo.

Proměnnost správního soudnictví v čase, a s ním ruku v ruce i aktivní žalobní legitimace, je dána základem, na němž je správní soudnictví postaveno oproti jiným typům soudnictví. Jeho základem je totiž ochrana práv a svobod jednotlivce, demokratického právního státu a dělby moci ve státě.⁹⁹ Je tak logické, že v dobách, kdy na území ČR vládly jiné nedemokratické režimy, bylo vyloučeno nebo výrazně omezeno, aby jednotlivec měl moc kontrolovat „vrchnost“.

Návrat k rakouskému vzoru správního soudnictví byl dle mého správným krok, který vedl k posílení demokracie u nás. Jak bylo také již zmíněno, říjnový zákon byl velmi zdařilé dílo, na jehož základech se dalo stavět. Jako pozitivní tak hodnotím i skutečnost, že byl s. ř. s. vystaven právě po jeho vzoru. V tomto ohledu se tak potvrzuje, že z chyb minulosti bychom se měli poučit, to dobré si naopak nést s sebou dál.

Aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu se od roku 1867 doposud tedy také měnila. Začínala v podobném pojetí jako známe dnes. Byť tenkrát byla omezena pouze pro subjekty na území Předlitavska, tedy na občanství. Jen občan Předlitavska se mohl bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Zvláštní žalobní legitimace u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu sloužící k ochraně veřejného zájmu, a její explicitní právní úprava je výdobytkem až současné právní úpravy. To je dle mého velmi pozitivní posun, neboť takto se můžou proti vadným, nesprávným či nezákonným rozhodnutím bránit i ti, kterým není aktivní žalobní legitimace dána zákonem. Případě tak mohou při své činnosti tato rozhodnutí

⁹⁸ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 17.

⁹⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Šprávní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 23.

odhalit samotný Nejvyšší státní zástupce či Veřejný ochránce práv, a nechat takové rozhodnutí přezkoumat.

Ale i obecná aktivní žalobní legitimace prošla změnou. Je nyní z mého pohledu šířeji uchopena oproti právním úpravám předchozích let. To je však zásluha také celkového vývoje společnosti. Zejména přijetím mezinárodních smluv do našeho právního řádu, vstupem ČR do Evropské unie a dalšími kroky, které vedly k volnému pohybu osob, resp. k rozvoji mezinárodního práva vůbec. Tak i cizí státní příslušník dnes může v ČR podat správní žalobu, pakliže není s rozhodnutím správního orgánu spokojen. Např. s rozhodnutím o správním vyhoštění.

Aktivní žalobní legitimace je dána dnes již opravdu každému, kdo byl ve svých právech dotčen rozhodnutím správního orgánu. K tomu nakonec pomohl také nález Ústavního soudu, který zrušil část V. o. s. ř. Před jeho rozhodnutím totiž nebyl naplněn požadavek čl. 36 odst. 2 Listiny, že každý, kdo se cítí být ve svých právech dotčen rozhodnutím správního orgánu, se může domáhat soudního přezkumu. V tomto ohledu činilo problém, že byla aktivní žalobní legitimace navázána na účastenství v předchozím řízení. Účastenství bylo v některých zvláštních zákonech pro určitá řízení, zejména některých druhů stavebního řízení, zúženo oproti tehdejšímu vymezení účastenství v § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Aktivní žalobní legitimaci tak neměly subjekty, o jejichž právech či povinnostech se jednalo, a mohly tak být dotčeny ve svých právech. Tato ústavní nekomfortnost tak byla zrušujícím nálezem Ústavního soudu překonána.¹⁰⁰ Přičemž úprava nová v s. ř. s., již dle mého názoru tuto problematiku řeší daleko efektivněji a lépe, než tomu bylo v tehdejší úpravě části V. o. s. ř.

I přezkum rozhodnutí správních orgánů je širší než v předchozích letech.¹⁰¹ K rozšíření aktivní žalobní legitimace tak vedlo i zavedení tzv. plné jurisdikce¹⁰², a tak velké proměny správního soudnictví, o které se založil náš Ústavní soud. Správní soudy tak nově mohou přezkoumat nejen zákonnost jednotlivých aktů správních orgánů, ale též jejich věcnou správnost.

Z minulosti jsme se pak poučili také v tom, že je třeba více než jedné instance soudní soustavy správního soudnictví. V prvním stupni tak rozhodují krajské soudy. Proti jejich rozhodnutí pak lze podat opravný prostředek kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Jde však o mimořádný opravný prostředek, kterým se lze bránit proti pravomocným rozhodnutím.

¹⁰⁰ Nález ÚS ze dne 27. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

¹⁰¹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 17.

¹⁰² K výkladu pojmu tzv. „plné jurisdikce“ srov. rozsudek NSS ze dne 28. dubna 2005, sp. zn. 5 Afs 147/2004.

Navíc došlo ke vzniku dvou nových institutů, a to žaloby na ochranu proti nečinnosti a zásahové žaloby. I u nich byla stanovena aktivní žalobní legitimace subjektů, které ji mohou podat a bránit tak svá práva. I tímto byla napravena ústavní konformita správního soudnictví. V rámci zmiňovaného nálezu Ústavního soudu totiž i tyto námitky byly stran stěžovatelů uplatněny. A sice, že správní soudnictví neposkytuje ochranu před nezákonnými zásahy nebo postupy správních orgánů, jejichž formou není rozhodnutí. Ale ani není subjektům práva poskytnuta ochrana před nečinností správních orgánů. Vznikem nových žalobních typů, tak byla tato situace napravena. To hodnotím jistě jako vývoj pozitivním směrem. Ochrana práv a svobod jednotlivce je v rámci demokratického právního státu to, co má být chráněno prioritně. Proto je třeba poskytnout jednotlivcům takové prostředky ochrany svých práv, které budou schopny jim zaručit zákonnost, správnost a bezvadnost i v jiných případech než proti rozhodnutím správních orgánů. I jiná činnost správních orgánů je schopna zásahu do chráněných práv osob, proto i proti nim je třeba dostatečná ochrana.

Lze tedy uzavřít, že soudní ochrana práv subjektů, kteří jsou aktivně legitimováni se rozrostla. A to nejen v rámci institutu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, která sice stále hraje prim v rámci právní úpravy správního soudnictví, ale též u nově vzniklých institutů nečinnosti a zásahové žaloby. Sama aktivní žalobní legitimace tak od roku 1867 mohla projít reformací pouze u jediné existující žaloby ve správním soudnictví – žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

V rámci této kapitoly tak byly potvrzeny obě hypotézy, které jsem si v jejich úvodu stanovila. **Hypotéza I.:** „*Správní soudnictví je v současnosti postaveno na obdobných principech jako v roce 1867, ale aktivní žalobní legitimace je upravena širěji a dostupněji pro současné žalobce.*“ Správní soudnictví je postaveno na obdobných principech jako v roce 1867, stojí na stejné myšlence, že ve státě musí být možnost ochrany ve vztahu k rozhodnutím, nečinnosti a zásahům stran státu. Ale aktivní žalobní legitimace je nyní v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu mnohem širší, resp. zahrnuje více subjektů, které se ochrany ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny mohou dovolávat. A zároveň vznikly nové dva žalobní typy, které dle mého názoru doplnily správní žalobu a vyplnily tak v podstatě mezery v právní úpravě správního soudnictví. Tato hypotéza se tedy potvrdila.

Zároveň byla potvrzena **Hypotéza II.:** „*Žaloba nečinnosti a žaloba zásahová do roku 2003 neexistovala a její funkci suploval Ústavní soud.*“

2 Správní soudnictví a jeho role v právním řádu ČR

Pro správné pochopení problematiky aktivní žalobní legitimace k podání správních žalob čtenářem, mám za to, že je důležité dát ji do souvislosti s fungováním správního soudnictví jako takového. A zároveň čtenáři osvětlit instituty, které jsou pro správní žalobu, nečinnostní žalobu a zásahovou žalobu stěžejní.

V této kapitole se proto pokusím vymezit základní problematiku správních žalob, stěžejních principů a základních prvků, které jsou dle mého názoru klíčové. To jednak pro pochopení fungování správního soudnictví jako takového, ale zejména správních žalob. A především pro pochopení tématu mé rigorózní práce, kterým je aktivní žalobní legitimace.

2.1 Pojem správního soudnictví

Správní soudnictví stojí na základním kameni, kterým byl vývoj jednotlivce ve státě, kdy se z poddaného stal občan. Občan nejenom s povinnostmi vůči státu, ale také se svými právy. Proto je koncepce správního soudnictví velmi úzce navázána na demokratický právní stát, v němž je kladen důraz na občanská práva, systém dělby moci a princip brzd a protiváh.¹⁰³ V takovém prostředí správní soudnictví jako institut vzkvétá, naopak v nedemokratických systémech je jeho existence limitována, nebo úplně potlačena. To bylo možné vidět v první kapitole této práce a sledu událostí zde popsanych.

V kontinentálním evropském typu právního státu, kterým je i Česká republika, má správní soudnictví nezastupitelné místo. **Je klíčovou formou soudní kontroly veřejné správy.**¹⁰⁴ Stojí vedle soudnictví občanského, trestního a soudnictví ústavního. Společně tak tvoří jeden z prvků dělby moci ve státě.

Samotný pojem správního soudnictví je definován různými autory. Pro mne je to institut, který lze chápat jako činnost soudů, která je činností kontrolní a přezkumnou, jejímž předmětem jsou záležitosti v oblasti správního práva a některých dalších odvětví práva veřejného.¹⁰⁵ Hlavní funkcí je ochrana veřejných subjektivních práv spolu se zárukou zákonnosti ve veřejné správě a ochranou veřejného zájmu.

České pojetí správního soudnictví lze chápat ve smyslu funkčním a organizačním. Ve smyslu funkčním představuje jakýkoli soudní přezkum aktů veřejné správy nebo nové

¹⁰³ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 25.

¹⁰⁴ PRŮCHA, Petr. *K ústavním základům správního soudnictví*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, roč. 51, 1-2, 56 s.

¹⁰⁵ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 18.

rozhodování věci soudem již dříve rozhodnuté správním orgánem. V organizačním pojetí pak je správní soudnictví chápáno jako správními soudy vykonávané soudnictví.¹⁰⁶

Ochrana subjektivních práv, které jsou předmětem ochrany také ve správním soudnictví, se vyznačuje dvojkolejností soudní ochrany. Ta spočívá v tom, že je-li zasaženo do veřejných subjektivních práv, je dána pravomoc ve věci rozhodovat správním soudům. Naopak při zásahu do soukromých subjektivních práv, je pravomoc dána soudům obecným (civilním). Právní úprava, která chrání subjektivní práva, je tak obsažena jednak v samostatném zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který se zabývá kontrolou při zásahu aktem správního orgánu do veřejných subjektivních práv, tj. v tomto případě se jedná o správní soudnictví. Ale též v části V. o. s. ř., kde nalezneme proces soudní kontroly při zásahu rozhodnutím či jiným aktem správního orgánu do soukromých subjektivních práv. Byť tedy v teorii platí, že soukromé a veřejné právo není odděleno, nýbrž se prolíná, v rámci správního soudnictví je třeba určit přesně, o jaké právo se v tom kterém konkrétním případě jedná. Pakliže dojde k tzv. kompetenčnímu sporu, kdy ani obecný soud ani správní soud se necítí mít pravomoc o věci rozhodnout, nastupuje zvláštní senát. Tento senát se skládá ze 3 soudců Nejvyššího správního soudu a 3 soudců Nejvyššího soudu. Jde o senát v sídle Nejvyššího správního soudu¹⁰⁷, který tyto kompetenční spory rozhoduje a určuje, zda se v daném případě jedná o soukromé či veřejné subjektivní právo. Respektive zda má být věc projednána v civilním či správním soudnictví.

Specifickým prvkem správního soudnictví je skutečnost, že soudy neaplikují právo přímo. Správní soudy totiž v rámci svého řízení kontrolují, zda správní orgán postupoval zákonně a jeho rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. „*Správní soudnictví tedy typicky nenalézá právo, nýbrž na jednotlivých případech správním soudům předložených identifikuje nedostatky činnosti veřejné správy a dává veřejné správě návod, jak nedostatky odstranit či napravit. Je-li napadené rozhodnutí vadné (v rozporu se zákonem), správní soud takové rozhodnutí správního orgánu ruší, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.*“¹⁰⁸

Pro správní soudnictví je esenciální čl. 36 odst. 2 Listiny: „*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.*“

¹⁰⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 31.

¹⁰⁷ Viz zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

¹⁰⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 33-34.

Tato generální klauzule spolu s právem na spravedlivý proces garantovaným čl. 6 odst. 1 Úmluvy tvoří ústavněprávní základ správního soudnictví u nás.

2.2 Principy, zásady a východiska správního soudnictví

Posláním správních soudů je ochrana veřejných subjektivních práv. Východiskem správního soudnictví je § 2 s. ř. s., který stanoví, že: „*Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*“ Předmět ochrany je tedy jasný, jsou to veřejná subjektivní práva a jejich ochrana.

Subjektivní právo v teoretické rovině je právo, které svědčí konkrétní ať už fyzické či právnické osobě, které je zaručeno právem objektivním, tedy právní normou. Touto normou je právě s. ř. s., která je dle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. října 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, normou „obrannou“, nikoli normou „kontrolní“. S tímto názorem NSS souhlasím. „*Kontrola správy ve správním soudnictví není všeobecnou kontrolou zákonnosti jejího rozhodování, ale slouží prioritně k ochraně práv jednotlivců vůči postupům veřejné správy, tedy ochraně veřejných subjektivních práv. Užití pojmu veřejná subjektivní práva v soudním řádu správním spočívá mj. ve významu antipodu k subjektivním právům soukromým, k jejichž ochraně soudy ve správním soudnictví pravomoc nemají, ale přichází v úvahu ochrana soudy „obecnými“, tedy v soudnictví civilním.*“¹⁰⁹ Mám však za to, že o s. ř. s. lze hovořit i jako o normě kontrolní. Jistě, každý se může prostřednictvím správního soudnictví bránit co do svých práv, respektive k obraně je třeba splnit zákonné podmínky, ale i díky aktivní legitimaci Veřejného ochránce práv a Nejvyššího státního zástupce byla zvýšena kontrolní funkce správního soudnictví. Podle mě správní soudnictví slouží také ke kontrole zákonnosti veřejné správy, což je jeden z jeho hlavních atributů. Je totiž možné sjednat nápravu a soudně odstranit vadná a protizákonná rozhodnutí správních orgánů i tehdy, kdy přitom nebyl nikdo na svých právech zkrácen, nebo zkrácen byl, ale rozhodl se možnosti obrany nevyužít.

Pakliže se chceme bránit prostřednictvím správního soudnictví, pak musí být zasaženo úkonem správního orgánu do našich subjektivních práv veřejných. Zjednodušeně lze říci, že jde o práva, která spadají do oblasti práva veřejného. Jaká práva to jsou, nebo naopak nejsou si však nechám do následující podkapitoly. Je to totiž poměrně komplexní otázka.

¹⁰⁹ KOPECKÝ, Martin. *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2021, č. 4, s. 31–43.

Ochrana těchto práv je pak poskytována způsobem, který je stanoven zákonem. Správní soudy mají pravomoc rozhodovat pouze ve zvláštních typech soudního řízení, která s. ř. s. upravuje ve své zvláštní části. Každá věc, resp. každý návrh je pak řešen pouze v jednom z těchto konkrétních typů řízení. A to za podmínek stanovených v s. ř. s., případně jiném zvláštním zákoně. Zde se již dostáváme k oněm principům, které jsou podstatné pro správné pochopení fungování správního soudnictví.

Správní soudnictví stojí na několika základních principech a zásadách, které jsou důležité pro pochopení jeho fungování. Tyto se pak promítají i do jednotlivých řízení o správních žalobách.

První z principů je princip subsidiarity soudní ochrany, který je zakotven v § 5 s. ř. s.: „*Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.*“ Z uvedeného vyplývá, že je-li možné se domoci ochrany veřejných subjektivních práv prostřednictvím řádných opravných prostředků ve správním řízení, je třeba jich využít a není možné jít rovnou cestou správního soudnictví. Jedná se o výchozí princip, který se odvíjí od dělby moci ve státě, neboť moc soudní nemá bezbřezě zasahovat do moci výkonné. Zásah moci soudní by měl přijít až ve chvíli, kdy se účinné ochrany nedostalo subjektu práv ve veřejné správě samotné.¹¹⁰ Zpravidla bude tímto opravným prostředkem odvolání či rozklad vůči prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu. Tato podmínka se nevztahuje na opravné prostředky, které jsou chápány jako tzv. mimořádné, které se většinou podávají proti již pravomocným rozhodnutím. Jsou však i případy, ve kterých není žádný řádný opravný prostředek přípustný. Potom lze napadnout přímo rozhodnutí prvostupňové.¹¹¹ V případě, že by byla podána správní žaloba, nečinnostní žaloba či zásahová žaloba bez předchozího vyčerpání řádných opravných prostředků, dojde k jejímu odmítnutí.^{112, 113} K tomu NSS uvádí, že: „*Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.*“¹¹⁴ Z principu subsidiarity zároveň plyne, že správní soudy zpravidla přezkoumávají, zejména v řízení o správní žalobě, až pravomocná rozhodnutí.¹¹⁵

¹¹⁰ KÜHN, Zdeněk a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 40.

¹¹¹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*..., s. 21.

¹¹² Srov. § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a); § 79 odst. 1; § 85 s. ř. s.

¹¹³ Srov. BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 11. 2. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

¹¹⁴ Rozsudek NSS ze dne 12. května 2005, č. j. 2 Afs 98/2004-65.

¹¹⁵ Srov. rozsudek RS Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2018, č. j. 7 As 192/2017-35.

Z § 5 s. ř. s. kromě principu subsidiarity soudní ochrany plyne také zásada dispoziční. Ta je projevem a provedením obecné zásady *vigilantibus iura scripta sunt*, tj. že jen bdělým náleží práva. Znamená, že je třeba zahájit řízení na návrh¹¹⁶ aktivně žalobně legitimovaného subjektu: „*Základní podmínkou řízení před soudem ve správním soudnictví je existence návrhu nebo žaloby, v případě soudního přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí je to existence žaloby proti tomuto rozhodnutí směřující (...)*“¹¹⁷ Tento návrh má v dispozici aktivně legitimovaný subjekt, který s ním může disponovat dle svého uvážení, např. vzít jej zpět.¹¹⁸

Principem, který je pro správní soudnictví charakteristický je také princip kasační. Jde o základní princip uplatňovaný při rozhodování správních soudů na našem území. Kasační charakter správního soudnictví jej odlišuje od soudnictví civilního. Spočívá v tom, že správní soudy nemohou rozhodnutí sami změnit. Rozhodnutí napadené v řízení mohou pouze zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení, případně žalobu jako takovou zamítnout, pakliže je dle soudu nedůvodná.¹¹⁹

Toto jsou základní východiska spolu s principy a zásadami, na nichž je postaveno fungování správního soudnictví u nás. Z těchto základních zásad existují výjimky, jak už je v právu zvykem. Pro účel této práce však postačí pochopení výše popsaných východisek správního soudnictví.

2.3 Pojem veřejná subjektivní práva dle s. ř. s.

Klíčovým pojmem a předmětem ochrany ve správním soudnictví jsou veřejná subjektivní práva. Dle mého názoru jde o jeden ze tří základních pojmů, které je třeba pochopit jak pro účely této práce, tak pro účely fungování správního soudnictví jako celku. Veřejná subjektivní práva totiž tvoří základ aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. Jak je popsáno v § 2 s. ř. s.: „*Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*“, tak platí pro řízení v zákoně upravená. V tomto ohledu jsem si položila výzkumnou otázku č. III.: „*Existuje ucelený výčet veřejných subjektivních práv v právním řádu České republiky?*“ Hypotéza č. III.: „*Taxativní výčet veřejných subjektivních práv neexistuje.*“

¹¹⁶ POTĚŠIL, Lukáš a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 44-45.

¹¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 15. září 2004, čj. 2 Ads 11/2004-38.

¹¹⁸ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 21.

¹¹⁹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 21.

2.3.1 Veřejná subjektivní práva, nebo pouhý reflex objektivního práva?

Veřejná subjektivní práva jsou typicky obsažena v předpisech veřejnoprávních, tj. vychází z práva objektivního. Tyto předpisy typicky obsahují normy kogentní (tj. normy, od nichž se nelze odchýlit). Judikatura je definovala jako „*práva osob, založená v právních normách (v objektivním právu), která se projevují jako oprávnění určitého subjektu, jako možnost chovat se právem předpokládaným způsobem, přičemž každá taková možnost zpravidla bývá determinována svým povinnostním doplňkem či rozměrem, charakterizovatelným jako nutnost chování se daného subjektu. Oprávnění jednoho subjektu často odpovídá povinnost jiného subjektu (přičemž podle nauky opak platit nemusí, tzn. že subjektivní povinnosti jednoho nemusí nutně odpovídat subjektivní oprávnění druhého)*“.¹²⁰

Není však výjimkou, že ne každá norma veřejného práva zakládá veřejné subjektivní právo. Teorie subjektivních veřejných práv rozlišuje, zda v daném konkrétním případě norma zakládá subjektivní právo. Nebo zda jde pouze o tzv. reflex objektivního práva, tj. o „*faktické výhody, plynoucí pro občany ze správného provádění zákonů*“¹²¹. V takovém případě se totiž o subjektivní práva nejedná.¹²² Nýbrž jde o výhody jednotlivce, které mu plynou ze správného provádění zákonů státní mocí.¹²³

Pro ilustraci lze uvést příklad užívání veřejné komunikace. Užívání veřejné komunikace je zákonem chráněné právo dle z. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, konkrétně v § 19 a násl. Veřejná správa toto užívání chrání. To pak je ku prospěchu všech, kdo takovou veřejnou komunikaci užívají. Plyne nám však z toho, že zákon říká: „*V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.*“, veřejné subjektivní právo k obecnému užívání veřejné komunikace? Nebo je zde pouze veřejný zájem na tom, aby takové oprávnění bylo zachováno?¹²⁴ Shoda je na tom, že veřejné subjektivní právo nám pouhá možnost zakotvená v zákoně nezakládá. Jedná s pouze o faktickou výhodu pro běžného uživatele takové komunikace.¹²⁵ S tímto převažujícím názorem souhlasím. Domnívám se, že pakliže bychom

¹²⁰ Rozsudek NSS ze dne 27. dubna 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35.

¹²¹ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Melantrich, 1937, s. 253.

¹²² Srov. KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 4.

¹²³ CODL, Daniel. *Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním*. Právník, ročník 160, č. 1/2021, s. 51-64.

¹²⁴ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 5.

¹²⁵ Tamtéž.

dovodili opak, mohli bychom se dostat až na práh absurdních situací, kdy by případný žalobce mohl tvrdit zásah do jeho veřejného subjektivního práva v podobě dýchání vzduchu, které tu je pro všechny a možnost „jej využít“ plyne z našich přirozených práv.

Jinak se však může jevit situace, kdy půjde o osobu, které byl přístup k takové pozemní komunikaci omezen nebo znemožněn, a není nyní v jejích možnostech mít přístup ke své nemovitosti. V tomto ohledu je judikatura nekonzistentní. Nejvyšší správní soud v jednom případě dovozuje, že: *„Právní nauka ani rozhodovací praxe není jednotná v názoru, zda lze oprávnění k obecnému užívání veřejné komunikace považovat za veřejné subjektivní právo, jež by samo o sobě požívalo ochrany v rámci veřejné správy a subsidiárně rovněž ve správním soudnictví, nebo zda je obecné užívání komunikace chráněno silničním správním úřadem pouze z moci úřední na základě existence veřejného zájmu na jeho zachování. I kdyby ovšem samotná možnost obecného užívání veřejné cesty, která je otevřena každému potenciálnímu uživateli, subjektivním právem nebyla, musí podle názoru Nejvyššího správního soudu existovat veřejné subjektivní právo těch, kteří veřejnou cestu pravidelně užívají právě z naléhavé komunikační potřeby, tedy z toho důvodu, že daná komunikace zajišťuje přístup k jejich nemovitostem či umožňuje určitý způsob využití těchto nemovitostí. V těchto případech totiž ochrana obecného užívání komunikace úzce souvisí s ochranou vlastnických a jiných soukromých práv těchto uživatelů (...)*¹²⁶ I přesto by však mělo jít z mého pohledu o výjimečné případy, kdy má veřejná správa povinnost konat ve prospěch uživatele.¹²⁷ Jinak stále platí, že: *„je nepochybné, že nikdo nemá subjektivní právo na to, aby se věc stala předmětem veřejného užívání.“*¹²⁸

S ohledem na uvedený rozsudek NSS se však vedou diskuse, zda je dáno veřejné subjektivní právo na zahájení řízení *ex offio*. Obecným východiskem je, že proti nečinnosti správního orgánu v řízení, které má být zahájeno z úřední povinnosti, není obrana možná. Ale v judikatuře došlo k zásadnímu obratu ve světle rozhodnutí rozšířeného senátu NSS. Šestý senát v tomto přelomovém rozhodnutí shrnul, že tato řízení primárně slouží k ochraně veřejného zájmu, nikoli k ochraně subjektivních práv osob. Z toho důvodu může podnět k jejich zahájení podat kdokoli. *„Nelze tedy otevřít přístup ke správním soudům jakékoli osobě, která chce iniciovat konání veřejné správy v určité věci, jež se jí nijak osobně nedotýká, ať již se snaží rozpohybovat veřejnou správu v zájmu dosažení veřejného blaha, či z jiných, méně ušlechtilých pohnutek.“*¹²⁹ Ale v daném konkrétním případě, kde bylo řešeno právo stěžovatelky na zahájení

¹²⁶ Rozsudek NSS ze dne 15. listopadu 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128.

¹²⁷ CODL, Daniel. *Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním*. Právník, ročník 160, č. 1/2021, s. 51-64.

¹²⁸ MÁCHA, Aleš. *Veřejné užívání jako subjektivní právo*. Správní právo. 2015, č. 4–5, s. 201–212.

¹²⁹ Rozsudek RS NSS ze dne 26. března 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

řízení z moci úřední stavebním úřadem, aby byla odstraněna stavba soud uvádí, že: „Pokud by se v judikatuře měl prosadit směr, který přiznává žalobci veřejné subjektivní právo na zahájení řízení, jež se podle zákona zahajuje z úřední povinnosti, bylo by podle názoru šestého senátu vhodné omezit soudní ochranu skutečně jen na případy, v nichž hrozí odmítnutí spravedlnosti. Inspirativní může být v tomto směru rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě, který řešil neochotu stavebního úřadu zahájit exekuci svého vlastního pravomocného rozhodnutí o odstranění nepovolené stavby (rozsudek ze dne 1. 3. 2017, čj. 22 A 86/2015-68). Krajský soud zde formuloval dvě omezující podmínky: „Připustit možnost domáhat se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem toho, aby správní orgán zahájil řízení z moci úřední, lze pouze za kumulativního splnění dvou podmínek: jednak, že takovéto řízení bude sloužit k ochraně subjektivního práva žadatele, jednak že k ochraně tohoto subjektivního práva žadatele neexistuje jiný prostředek. (...) Předkládající senát má ale za to, že je třeba odlišně pohlížet na ty případy, kdy podnět k zahájení řízení podává osoba přímo dotčená na svých hmotných právech protiprávním stavem, k jehož odstranění má řízení zahajované z moci úřední sloužit. V takovém případě má totiž řízení vedené z moci úřední za úkol chránit vedle veřejného zájmu i veřejná subjektivní práva dotčených osob. V oblasti stavebního práva půjde typicky o vlastníky pozemků a staveb přímo dotčených nepovolenou stavbou, ať již tím, že na nich bude taková stavba přímo umístěna, nebo tím, že může negativně ovlivňovat jejich užívání nejrůznějšími imisemi (stíněním, hlukem, zápachem apod.). Jinak řečeno, pokud se v územním obvodu stavebního úřadu nachází „černá“ stavba a stavební úřad zůstává nečinný, pak svou nečinností zasahuje do (veřejných) subjektivních práv osob, které jsou přímo dotčeny prováděním, existencí či užíváním dané stavby, zejména vlastníka pozemku, na němž se černá stavba nachází. Fakticky tím totiž spornou stavbu „mlčky“ legalizuje a dotčeným osobám tak bere jejich právo účastnit se řízení o jejím umístění a povolení – ať již řádném či dodatečném – a v tomto řízení hájit svá práva způsobem, který stavební zákon předvídá.“¹³⁰

Rozšířený senát NSS pak dospěl v rozsudku „ŽAVES“ k tomu, že, bude-li adresát práva tvrdit, že byl dotčen na svém právu fatickou nečinností stavebního úřadu, jež v rozporu se stavebním zákonem¹³¹ nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby, má možnost se domáhat ochrany proti takové nečinnosti zásahovou žalobou. V případě, že takovou žalobu neodmítne, je třeba zkoumat, zda je dána její přípustnost stran zásada subsidiarity vyjádřené v § 85 s. ř. s. Zde bude zapotřebí, aby si soud ujasnil, o jaký typ zásahové žaloby jde – zápůrčí či deklaratorní. Pakliže žalobce splnil podmínku a vyčerpal přípustné opravné prostředky, pak dojde k věcnému

¹³⁰ Rozsudek RS NSS ze dne 26. března 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

¹³¹ § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

posouzení žaloby. Pakliže zde však byly prostředky, zejména opatření proti nečinnosti dle § 80 s. ř. či podnět dle § 42 s. ř. a žalobce tyto nevyčerpal před podáním žaloby, pak je na místě žalobu odmítnout pro nepřipustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s.¹³²

Nadto však rozšířený senát NSS zdůraznil, že podnět k zahájení řízení z moci úřední musí obsahovat informaci, z níž správní orgán sezná, že jej oznamovatel podal k ochraně svých veřejných subjektivních práv. Vztyčil také zdvižený prst nad zneužíváním tohoto typu žalob kupříkladu k obcházení soukromoprávních ujednání či dlouhodobě tolerovaného stavu. Zároveň dodal, že při zachování restriktivního výkladu je možné teze rozsudku aplikovat i na jiné druhy řízení, než je řízení o odstranění stavby. Avšak ustálený názor ohledně nenárokovosti přestupkového řízení, resp. celkově správního trestání, ale též přezkumného řízení, zůstal nedotčen.¹³³

Lze proto uzavřít, že judikatura se v tomto směru ubírá cestou výjimek ze situací, v nichž běžně by šlo „pouze“ o rozšíření svobod jednotlivce (veřejné užívání) či institutu, který slouží zejména k ochraně veřejného zájmu (řízení zahajovaná *ex offio*), kterým přiznává punc veřejného subjektivního práva a jeho ochranu s ním spojenou.

V recentní judikatuře bylo jako veřejné subjektivní právo označeno také právo dopravce na přístup k dopravní infrastruktuře.¹³⁴ Šlo o to, že se dopravce bránil žalobou proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře¹³⁵, kterým byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno rozhodnutí, kterým ÚPDI zamítl žádost osoby zúčastněné na řízení o schválení návrhu změny plánu omezení provozování dráhy zákona č. 266/1994 Sb., o drahách. Napadeným rozhodnutím tak byl dopravce nepochybně zkrácen na svém veřejném subjektivním právu, neboť se mohlo dotknout jeho práv a povinností jako dopravce, pokud zabránilo uvedení dráhy do stavu, který by mu umožňoval jeho plnohodnotné používání.¹³⁶

O veřejné subjektivní právo se jedná i v případě práva na přístup k funkci, které bylo judikováno např. v rozsudku NSS: *„Rozhodnutí rektora ve věci návrhu na jmenování děkana je rozhodnutím ve věci veřejného subjektivního práva kandidáta na děkana (práva na přístup k veřejné funkci, zde konkrétně práva na to být do veřejné funkce jmenován či naopak nejmenován za splnění zákonných podmínek a zákonem předepsaným postupem) a jako takové*

¹³² Rozsudek RS NSS ze dne 26. března 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

¹³³ CODL, Daniel. *Základní triáda správních žalob: k realizovatelnosti jednotného žalobního typu*. Beckova edice právní instituty. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 27.

¹³⁴ Rozsudek NSS ze dne 12. června 2023, č. j. 5 As 116/2021-111.

¹³⁵ Dále jen „ÚPDI“.

¹³⁶ Rozsudek NSS ze dne 12. června 2023, č. j. 5 As 116/2021-111.

*podléhá soudní kognici ve správním soudnictví v řízení podle soudního řádu správního (§ 65 s. ř. s.).*¹³⁷

Ústavní soud pak rozhodoval o tom, zda právo na příznivé životní prostředí je veřejným subjektivním právem, kdy dospěl k závěru, že: „*Životní prostředí je veřejným statkem ve smyslu Preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy. To však nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí. Tvrdí-li tedy občanské hnutí, které bylo účastníkem řízení (§ 250b odst. 2 o. s. ř.) o povolení stavby, představující pro životní prostředí riziko, že v řízení před správním orgánem bylo zkráceno na svých procesních právech, je aktivně legitimováno k žalobě na soudě proti vydanému stavebnímu povolení.*“¹³⁸

Jako veřejné subjektivní právo bylo shledáno také právo na zřízení datové schránky právnické osobě, které není zřízena ze zákona, ale požádá si o ni. Dle NSS se jedná o nezákonný zásah Ministerstva vnitra vůči takové osobě, pokud ji schránku nezřídí, nezašle žadateli přístupové údaje nebo ho nevyrozumí o tom, že ji nelze zřídit, i přes splnění podmínek vzniku nároku na zřízení datové schránky.¹³⁹

Za nejvýznamnější veřejná subjektivní práva lze bezesporu považovat ty, které zaručují ústavněprávní normy a mezinárodní smlouvy týkající se lidských práva a základních svobod, jimiž je dle čl. 10 Ústavy Česká republika vázána.¹⁴⁰ A dále samozřejmě i ty, které nalezneme v zákonech samotných. Ucelený a kompletní výčet veřejných subjektivních práv však dle mého názoru neexistuje. Jedná se o neurčitý právní pojem, který teoreticky nelze s naprostou přesností popsat. Tento výčet dle mého názoru závisí a zřejmě bude i do budoucna závislý na vývoji kazuistiky. Avšak o bližší analýzu jsem se pokusila níže, kde bude také zodpovězena v úvodu této podkapitoly položená výzkumná otázka.

2.3.2 Existuje taxativní výčet veřejných subjektivních práv?

V literatuře nalezneme pokusy o to, dát alespoň obecný východiska toho, jaká veřejná subjektivní práva existují. O určitý demonstrativní výčet se pokusil ve svém komentáři Vopálka: „*Veřejná subjektivní práva jsou práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy. Podle jejich obsahu je lze rozlišovat na práva směřující k tomu, aby se veřejná správa zdržela zásahů do svobody osob, dále práva na určitou činnost či plnění správy ve prospěch určitých osob*

¹³⁷ Rozsudek NSS ze dne 24. listopadu 2011, č. j. 7 As 66/2010-119.

¹³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

¹³⁹ Rozsudek NSS ze dne 17. října 2013, č. j. 6 Ans 1/2013-66.

¹⁴⁰ VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: 2004, s. 3-7.

a práva podílet se na správě věcí veřejných.“¹⁴¹ Jde však o poněkud užší vymezení veřejných subjektivních práv. V současné podobě správního soudnictví je třeba tento demonstrativní výčet rozšířit. Veřejná subjektivní práva mohou spočívat i v procesních právech, tedy promítnout se v určitém postupu správního orgánu vůči jednotlivci. Ale také v souvislosti se zájmem nositelů veřejné správy na účasti při výkonu veřejné správy, ze kterého jim mohou plynout veřejná subjektivní práva.¹⁴² Kopecký tento výčet rozšířil o „1) právo na získání veřejnoprávního oprávnění (např. řidičské oprávnění, stavební povolení), 2) právo na poskytnutí veřejných plnění (např. podpory v nezaměstnanosti, právo žadatele na poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, c) právo na řádné odůvodnění správního uvážení (např. zákonem stanovenými kritérii správního uvážení, neužívat naopak nepřípustná kritéria, dodržovat pravidla o předvídatelnosti a proporcionalitě rozhodování), d) právo, aby se veřejná moc zdržela nepřípustných zásahů do svobodné sféry jednotlivce (např. ukládání správních trestů, odnímání oprávnění k podnikatelské činnosti, ustanovování nucené správy), e) právo na vznik, změnu nebo zánik vztahů veřejného práva (např. právo vypovědět veřejnoprávní smlouvu, právo státního občana České republiky na pozbytí státního občanství České republiky prohlášením o vzdání se státního občanství, právo na povolení změny příjmení), f) procesní práva (např. právo být seznámen s obsahem spisu, právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, právo být poučen o svých právech, právo podávat opravné prostředky dle zákona), g) právo na řádný výkon úřední činnosti z moci úřední, má-li výkon této moci přímý dopad do práv dotčené osoby a není-li jiný nástroj ochrany těchto práv (viz případ zásahu v podobě nezahájení řízení z moci úřední), h) právo na účast na výkonu veřejné moci, včetně práva na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím a na ochranu před protiprávním zbavením veřejné funkce (např. aktivní a pasivní volební právo dle jednotlivých volebních zákonů a právo na ochranu mandátu) a ch) subjektivní veřejná práva na výkon svěřených samosprávných úkolů (např. práva na výkon samosprávy, právo územních samosprávných celků, tvořených územními společenstvími občanů, na samosprávu, možnost ochrany před nezákonnými zásahy správních úřadů, které mohou spočívat např. v neudělení souhlasu k platnosti statutárních předpisů, který požadují některé zákony. Naopak výkon výsostné správy veřejnoprávních korporací vůči jejím adresátům (např. výkon disciplinární pravomoci vůči

¹⁴¹ VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: 2004, s. 3.

¹⁴² KOPECKÝ, Martin. *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2021, č. 4, s. 31–43.

členům profesních komor) není výkonem veřejného subjektivního práva, ale realizací jejich působnosti (kompetence).“¹⁴³

Bohatý výčet veřejných subjektivních práv je dán rozmanitostí správního práva. Jak již však bylo uzavřeno, bude na judikatuře soudů, aby vymezila, která práva budou ve správním soudnictví chráněna a která budou představovat pouhý reflex možnosti plynoucí subjektu práva z práva objektivního. Je však třeba dodat, že v důsledku prolomení názoru na neexistenci veřejného subjektivního práva na výkon dozorčích či podobných činností veřejné správy v rozsudku „ŽAVES“, již veřejná subjektivní práva expandovala v teoretickém pojetí natolik, že si již lze jen těžko představit, kam by se dále ochrana mohla rozpínat.¹⁴⁴

Přes uvedené lze uzavřít, že neexistuje taxativní výčet veřejných subjektivních práv, která jsou chráněna ve správním soudnictví. **Hypotéza III.:** „*Taxativní výčet veřejných subjektivních práv neexistuje.*“, se tak potvrdila.

2.4 Pojem správní orgán dle s. ř. s.

Soudní řád správní zavedl v § 4 odst. 1 písm. a) legislativní zkratku pro pojem správní orgán: „*Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“)*“. Tato zkratka se prolíná celým s. ř. s. Správní orgán tvoří spolu s veřejnými subjektivními právy a rozhodnutím stěžejní pojmy v s. ř. s.¹⁴⁵ Protože s ním bude i rámci této práce pracováno, domnívám se, že vzhledem k jeho neurčitosti je třeba čtenáři předestřít, co se pod touto legislativní zkratkou skrývá. Lze si proto položit podobnou výzkumnou otázku jako v případě veřejných subjektivních práv. A sice, **otázka č. IV.:** „*existuje taxativní výčet správních orgánů, které lze pod tuto legislativní zkratku podřadit?*“

Hypotéza č. IV.: „*Taxativní výčet správních orgánů, který lze podřadit pod legislativní zkratku „správní orgán“ v soudním řádu správním neexistuje.*“

Legislativní zkratka „správní orgán“ je konstrukt s. ř. s., neboť správní orgán dle občanského zákoníku¹⁴⁶ není osobou v právním slova smyslu. Správní orgán je institutem práva

¹⁴³ KOPECKÝ, Martin. *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2021, č. 4, s. 31–43.

¹⁴⁴ CODL, Daniel. *Základní triáda správních žalob: k realizovatelnosti jednotného žalobního typu*. Beckova edice právní instituty. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 35–36.

¹⁴⁵ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 22.

¹⁴⁶ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. z.“).

správního. Až správní soudnictví mu dalo způsobilost být účastníkem řízení¹⁴⁷ a procesní způsobilost¹⁴⁸. Kdyby tomu tak nebylo, nemohl by správní orgán být účastníkem řízení ani v takovém řízení sám jednat.¹⁴⁹

Pod zkratkou správní orgán lze podřadit široké spektrum orgánů. Ať už půjde o orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku či jiné orgány. Ale zároveň je možné pod tuto zkratku řadit také osoby fyzické a právnické, kterým bylo svěřeno rozhodovat o právech a povinnostech ve veřejné správě. NSS k obsahu zkratky uvedl: „*Zákonná definice obsahuje tři prvky. Za první, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.*“¹⁵⁰

Obecně nelze stanovit pravidlo, podle něhož bychom jednoznačně určili, že jde o správní orgán. Ale výše uvedené prvky nám spolu s dalšími judikovanými znaky správního orgánu mohou pomoci rozklíčovat, kdy se o správní orgán jednat bude.

Dle rozšířeného senátu NSS je nutno správní orgán vnímat ve smyslu kompetenčním. To znamená, že jde o svazek kompetencí určitého typu. Skutečnost, zda je takový svazek institucionálně uspořádán, či zda (ne)má právní osobnost, je irelevantní pro určení, jestli v daném případě půjde o správní orgán. Může se jednat jen o pomocné hledisko. Rozšířený senát NSS nám v usnesení Nad 288/2014-58 však hodil pomocné lano, když stanovil znaky, podle nichž bude možné zanalyzovat, zda se v tom kterém konkrétním případě jedná o správní orgán, či nikoli. Klíčovým znakem je dispozice kompetencemi. „*Jestliže tedy zákon předepisuje, že existuje, a musí existovat (tj. nemůže být beze změny zákona zrušena či organizačně modifikována) entita nadaná určitými kompetencemi, je třeba tuto entitu považovat za správní orgán v kompetenčním („materiálním“) smyslu, a tedy za jednotku relevantní pro určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 s. ř. s.*“¹⁵¹

Správní orgány se mohou nacházet i uvnitř institucionálního uspořádání entity, která je sama správním orgánem. V takovém případě je pro možnost hovořit o správním orgánu nutné, aby zákon vymezil pro takový orgán kompetence mu příslušející. A aby nebylo možné tyto kompetence převést v rámci té konkrétní instituce bez toho, aniž by se změnil zákon.¹⁵² Nebo možná trefněji, aniž by to zákon stanovil.

¹⁴⁷ § 33 odst. 2 s. ř. s.

¹⁴⁸ § 33 odst. 3 s. ř. s.

¹⁴⁹ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 21.

¹⁵⁰ Rozsudek NSS ze dne 21. května 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197.

¹⁵¹ Usnesení RS NSS ze dne 5. května 2015, č. j. Nad 288/2014-58.

¹⁵² KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 23.

„To, jak je určitá komplexnější instituce či soustava institucí řízena ve smyslu organizačním či manažerském (např. kdo jmenuje vedoucí jejich dílčích článků či kdo určuje náplň práce jednotlivých zaměstnanců těchto článků), může mít pro určení, zda v rámci takovéto instituce či soustavy institucí existují určité entity jako správní orgány v kompetenčním smyslu, význam pouze potud, pokud pravidla řízení této instituce umožňují bez změny zákona modifikovat kompetence jejich jednotlivých článků. Pokud ano, nasvědčuje to v té míře, v jaké je taková změna možná, spíše závěru o neexistenci samostatných správních orgánů v kompetenčním smyslu v rámci takové instituce a tomu, že tato instituce je správním orgánem v kompetenčním smyslu jen jako celek. Závěru o tom, že kompetence určité entity jsou vymezeny zákonem, zásadně nebrání ani to, že stanovení některých dílčích parametrů kompetencí zákon svěřuje podzákonnému předpisu či zákonem předvídanému vnitřnímu nebo statutárnímu předpisu řídicí či organizační povahy.“¹⁵³

Institucionální uspořádání správních orgánů je velmi různorodé. A nutno říct, že především určené zákonem. V ČR máme soustavu tisíců obecních úřadů a soustavu obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, které mají např. odbory matričních úřadů, stavebních úřadů atp. Tyto však nejsou ve smyslu citovaného rozhodnutí správními orgány. Úřad práce, který je správním orgánem s celostátní působností, netvoří správní orgány v podobě Krajské pobočky Úřadu práce. Jednotlivá kontaktní pracoviště krajských poboček správním orgánem také nejsou. Stejně platí pro složky Policie ČR. Správním orgánem je jen obecní úřad, krajský úřad, Úřad práce a Policie ČR. Nemusí to však platit bezvýjimečně, neboť zvláštní zákon může stanovit kompetence např. přímo odboru stavebního úřadu, což pak může vést k tomu, že by taková entita byla správním orgánem.¹⁵⁴

Lze však shrnout, že pod legislativní zkratku obecně podřadíme zejména orgány moci výkonné, orgány územních samosprávních celků, tj. obce a kraje, ale též na další veřejnoprávní korporace jako jsou profesní komory, univerzity apod., popřípadě na určité právnické osoby soukromého práva či osoby fyzické.¹⁵⁵

Orgány moci výkonné představují prezident republiky (čl. 54 odst. 1 Ústavy), vláda (čl. 67 odst. 1 Ústavy), ministerstva a jiné správní úřady (čl. 79 odst. 1 Ústavy) a též státní zastupitelství (čl. 80 odst. 1 Ústavy). Jinými správními úřady se pak rozumí jiné ústřední správní úřady s celostátní působností řízené vládou. Příkladem lze uvést Český statistický úřad,

¹⁵³ Usnesení RS NSS ze dne 5. května 2015, č. j. Nad 288/2014-58.

¹⁵⁴ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 23-24.

¹⁵⁵ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 4 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

Úřad průmyslového vlastnictví či Národní bezpečnostní úřad. Dále mezi jiné správní úřady spadají úřady podřízené jednotlivým ministerstvům, např. Úřad práce České republiky podřízený Ministerstvu práce a sociálních věcí či Česká obchodní inspekce podřízená Ministerstvu průmyslu a obchodu. V neposlední řadě jsou jinými správními úřady též územní správní úřady, kdy jako příklad lze uvést krajské hygienické stanice či katastrální úřady, ale i tzv. nezávislé správní úřady jako je Úřad pro ochranu osobních údajů či Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.¹⁵⁶

Orgány územních samosprávných celků je třeba rozlišovat na orgány obcí, jako základních územních samosprávných celků, a orgány krajů, jako vyšších územních samosprávných celků. Orgány obce jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce, ale za určitých podmínek to může být též komise či obecní policie. Orgány kraje jsou zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtmán, krajský úřad a též zvláštní orgány kraje.¹⁵⁷

Jak bylo naznačeno výše, rozhodnutí mohou za stanovených podmínek vydávat i fyzické a právnické osoby, kterým byla svěřena pravomoc k výkonu působnosti v oblasti veřejné správy. U fyzických osob půjde o tzv. „veřejné strážce“. Ať už půjde o lesní stráž, stráž ochrany přírody, mysliveckou stráž či rybářskou stráž.¹⁵⁸ Správním orgánem by mohla být např. fyzická osoba ustanovená do lesní stráže při ukládání pokut za přestupky příkazem na místě.¹⁵⁹ Je jim tedy svěřena zejména pravomoc dohlížet a sankcionovat. Na právnickou osobu budeme nahlížet jako na správní orgán v případě, že jí bylo svěřeno rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. K tomu může dojít ze zákona, ale také rozhodnutím jiného orgánu (pakliže tak stanovil zákon). Např. se bude jednat o zájmové a profesní komory. Konkrétně třeba Česká advokátní komora. Té byla svěřena zákonem pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, a je tedy správním orgánem dle § 4 odst. 1 s. ř. s. A její rozhodnutí proto přezkoumávají soudy ve správním soudnictví v řízení o správní žalobě^{160, 161}

Vždy však bude zapotřebí zkoumat, zda daný správní orgán, jež vydal rozhodnutí, které má být podrobeno přezkumu ve správním soudnictví splňuje další dva definiční znaky, které

¹⁵⁶ JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 21-22.

¹⁵⁷ Srov. Tamtéž, s. 22.

¹⁵⁸ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 37.

¹⁵⁹ Srov. JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 22.

¹⁶⁰ Rozsudek NSS ze dne 4. května 2005, č. j. 1 As 21/2004-38.

¹⁶¹ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 35-36.

byly vymezeny judikaturou, tj. zda bylo danému orgánu svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a zda bylo rozhodováno v oblasti vrchnostenské veřejné správy.

Podle mého názoru je a nadále i bude na rozhodovací praxi soudů, aby vymezila, které konkrétní subjekty se za správní orgány považují, potažmo které nikoli, což se bude odvíjet též od skutkových a právních okolností daného konkrétního případu. Ale také samozřejmě od právní úpravy jak stávající, tak i *de lege ferenda*.¹⁶² **Hypotéza IV.:** „*Taxativní výčet správních orgánů, který lze podřadit pod legislativní zkratku „správní orgán“ v soudním řádu správním neexistuje.*“, se tedy potvrdila.

2.5 Pojmy rozhodnutí, nečinnost a zásah dle s. ř. s.

2.5.1 Co je to rozhodnutí dle s. ř. s.?

Posledním z ústředních pojmů, které formují správní žalobu a mají úzkou souvislost s aktivní žalobní legitimací k jejímu podání, je rozhodnutí správního orgánu. Vymezení tohoto pojmu zároveň napomáhá odhalit případy, kdy nejde rozhodnutí správního orgánu, nýbrž půjde o zásah, pokyn či donucení správního orgánu (případně o nezákonnou nečinnost správního orgánu).

Právní nauka vymezuje pojem rozhodnutí pomocí pojmových znaků, kdy rozhodnutí chápe jako výsledek jednání vykonavatele vrchnostenské veřejné správy. Jde o vrchnostenský akt vydaný správním orgánem. Je jednostranným autoritativním výrokem o právech a povinnostech adresátů správního rozhodnutí, kdy je důležité, aby v něm byly konkrétně vymezeny věci a adresáti, vůči kterým směřuje. Takové rozhodnutí je pak právně závazné pro své adresáty.¹⁶³

Zákon tento pojem vymezuje jako „*úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*“.¹⁶⁴ Toto zákonné vymezení však nelze vnímat odděleně od kontextu celého s. ř. s., naopak je zapotřebí chápat je ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a), potažmo § 2 s. ř. s. To znamená, že za rozhodnutí je možné považovat takový úkon, jež byl vydán v oblasti veřejné správy správním orgánem, přičemž je potřeba, aby se týkal veřejných subjektivních práv a povinností fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Z výše uvedené dikce zákona je též zřejmé, že zákonodárce zahrnul do pojmu rozhodnutí obě jeho

¹⁶² Srov. MALÁTOVÁ, Michaela. *Aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle soudního řádu správního*. Olomouc, 2021. Diplomová práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta. s. 22-23.

¹⁶³ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, s. 60.

¹⁶⁴ § 65 odst. 1 s. ř. s.

formy – konstitutivní (založení, změna či zrušení práv a povinností) i deklaratorní (závazné určení práv nebo povinností) rozhodnutí.¹⁶⁵

„Pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.“¹⁶⁶

Rozhodnutím dle s. ř. s. tak nejsou pouze rozhodnutí vydaná podle s. ř., nýbrž jsou jím i jiné úkony správních orgánů, které splňují definiční znaky rozhodnutí dle § 65 odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.¹⁶⁷ Pro přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví není tedy podstatné, jak je takový úkon správního orgánu označen, pokud vůbec. Dle ustálené judikatury správních soudů i Ústavního soudu je pojem „rozhodnutí“ technickým označením, kdy se na něj musí nahlížet vždy z hlediska obsahu, přičemž jeho forma nehraje roli. NSS ve svém rozsudku ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 říká, že: *„Nevadí, že správní orgán, popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domněnku, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou. (...) Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby.“* Je však třeba podotknout, že v právním řádu existují i úkony správních orgánů, které jsou označeny jako „rozhodnutí“, ale z materiálního hlediska rozhodnutími podle s. ř. s. nejsou, ani se nevzdávají ve správním řízení. Naopak existují i úkony označené jako osvědčení či závazné stanovisko apod., byť z materiálního hlediska se bude jednat o rozhodnutí.¹⁶⁸ Materiální hledisko tedy ignoruje označení daného aktu či existenci procesní procedury, ale klade důraz na to, jakým způsobem tento akt ovlivňuje právní sféru jeho adresáta a jak se v ní projevuje.¹⁶⁹

¹⁶⁵ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 512.

¹⁶⁶ Rozsudek NSS ze dne 24. května 2006, č. j. 1 Afs 147/2005.

¹⁶⁷ VEDRAL, J. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*. Správní právo, 2012, č. 1-2, s. 1-3.

¹⁶⁸ Tamtéž, s. 11.

¹⁶⁹ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 513-514.

NSS dále uvádí, že: „*Formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice "rozhodnutí" ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný).*“¹⁷⁰ K tomu se pak vyjadřuje i Vedral: „*i rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. by mělo být výsledkem nějakého správního řízení v širším smyslu.*“¹⁷¹ Není tak nezbytné, aby šlo o výsledek správního řízení ve smyslu s. ř., bude dostačující, pokud půjde o alespoň minimálním způsobem formalizovaný postup. Pokud by totiž byl určitý akt čistě bezformální, nespojen s žádným, byť nejobecnějším procesem, jenž by nebyl nijak formalizován ve své výsledné podobě, pak se nemůže jednat o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž by šlo o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.¹⁷² Z daného lze uzavřít, že rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálně-formálním pojetí.

NSS v rámci své rozhodovací praxe poskytl široký vhled do problematiky úkonů správních orgánů. Je proto možné uvést některé úkony, které se za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považují. Ku příkladu jde o rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení vydané dle § 94 odst. 4 s. ř.¹⁷³ Rozhodnutím dle s. ř. s. bylo shledáno také rozhodnutí o nepřijetí dítěte do školky podle § 34 školského zákona¹⁷⁴, rozhodnutí povinného subjektu, kterým povinný subjekt po předchozím zrušovacím rozhodnutí odvolacího orgánu znovu odmítl požadovanou informaci žadateli poskytnout (§ 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím)¹⁷⁵ nebo okolnosti vyhlášení výběrového řízení na jmenování státního zástupce a jeho následné zrušení^{176, 177} Na rozhodnutí, která naopak nespádají pod soudní ochranu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., ačkoli naplňují znaky rozhodnutí správního orgánu, je třeba nahlížet optikou ustanovení § 70 s. ř. s., který upravuje tzv. *kompetenční výluky*. Vzhledem k rozsáhlosti problematiky kompetenčních výluk se jimi v rámci mé práce věnovat nebudu, neboť by to vydalo na samostatnou práci.¹⁷⁸ Proto na

¹⁷⁰ Usnesení RS NSS ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

¹⁷¹ VEDRAL, Josef. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*. Správní právo, 2012, č. 1-2. s. 3.

¹⁷² KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 515.

¹⁷³ Rozsudek NSS ze dne 19. května 2011, č. j. 1 As 36/2011-79.

¹⁷⁴ Rozsudek NSS ze dne 2. května 2012, č. j. 1 As 35/2012-40.

¹⁷⁵ Rozsudek RS NSS ze dne 24. října 2018, č. j. 7 As 192/2017-35.

¹⁷⁶ Rozsudek NSS ze dne 20. prosince 2018, č. j. 6 As 199/2018-71.

¹⁷⁷ ADAMEC, Martin, ADAMUSOVÁ, Zuzana, BALOUNOVÁ, Jana a kol. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, s. 17-18.

¹⁷⁸ K tématu kompetenčních výluk lze doporučit publikaci – KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, 128 s.

tomto místě uvedu alespoň příklady z judikatury, kdy NSS shledal, že nejde o rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. „Rozhodnutí, jímž podle § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 243/1992 Sb. zamítne Ministerstvo zemědělství návrh na určení osoby povinné k náhradě za odňatý živý nebo mrtvý inventář či zásoby, není po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., protože se jím nezakládá, nemění ani neodnímá žádné právo nebo povinnost; takový akt je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne“¹⁷⁹, „Přezkoumání daňových rozhodnutí podle § 55b zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je pouhým výkonem dozorčího práva správního orgánu a žádost o ně nezakládá právní nárok daňového subjektu na meritorní projednání. Výrok, jímž nebylo přezkoumání povoleno, není tedy rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního, neboť se jím nezasahuje do subjektivních práv daňového subjektu, a není proto přezkoumatelný ve správním soudnictví“¹⁸⁰, „Výjezdní příkaz udělený policií podle ustanovení § 50 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.“¹⁸¹¹⁸²¹⁸³

2.5.2 Co je to nečinnost správního orgánu dle s. ř. s.?

Vzhledem k tématu mé práce je třeba si přiblížit také pojem nečinnosti, abychom při vymezení aktivní žalobní legitimace u žaloby nečinnostní věděli, čeho se tato žaloba týká. Resp. vůči jakému (ne)jednání veřejné správy směřuje.

Je třeba říct, že správní orgán, více než konáním, právě svým nekonáním zasahuje do práv jednotlivce. Jedná se o situace, v nichž jednotlivec důvodně očekává, že správní orgán bude konat, ale správní orgán svou povinnost konat porušuje a nekoná. V právním státě je třeba, aby byl každý zásah veřejné správy do právní sféry jednotlivce pod kontrolou moci soudní. I takové nekonání veřejné správy je jistě zásahem do právní sféry jednotlivce. A proto se takový jednotlivec může obrátit na správní soud, aby mu poskytl ochranu před nekonáním veřejné správy. Prostředkem je právě žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.¹⁸⁴

¹⁷⁹ Usnesení NSS ze dne 22. května 2003, sp. zn. 6 A 95/2002.

¹⁸⁰ Usnesení NSS ze dne 29. dubna 2003, sp. zn. 6 A 153/2002.

¹⁸¹ Rozsudek NSS ze 15. prosince 2005, sp. zn. 3 Azs 16/2005.

¹⁸² MOLEK, Pavel a STRÁSKÁ Jitka. *Přehled rozhodnutí ve správním soudnictví 2003-2013*. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 57-63.

¹⁸³ MALÁTOVÁ, Michaela. *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 23-26.

¹⁸⁴ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 659.

Co se však rozumí nečinností? Již samotný pojem „*nečinnost*“ v sobě skrývá na první pohled určitou negaci. Literatura také hovoří o „*mlčení moci*“. Nejednání či mlčení moci je však v přímém rozporu s podstatou veřejné správy. Samotnou podstatou veřejné správy jsou aktivní (dynamické) činnosti, které sledují dosažení stanovených cílů. Podíváme-li se na definice veřejné správy, pak pro každou z nich je esenciální, že jde o aktivní, cílené chování, resp. o činnost. Např. dle Průchy veřejnou správou rozumíme správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu, přičemž subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů.¹⁸⁵ Nečinnost správních orgánů je potom jev nežádoucí. Často je spojována s také s adjektivem nezákonná nečinnost. Avšak ne každou nečinnost správního orgánu lze považovat za nezákonnou. Vedle nezákonné nečinnosti totiž stojí nečinnost zákonem předvídaná. Zejména jde o případy, kdy je správnímu orgánu ponecháno na jeho správním uvážení, zda něco učiní, či nikoli. Nezákonná nečinnost pak naopak bude dána tam, kde má správní orgán možnost volby jednoho z více nabízených zákonných řešení, nýbrž zůstane nečinný.¹⁸⁶

Nečinnost správního orgánu tak lze charakterizovat jako: „*protiprávní jednání správních orgánů spočívající v porušení zákonné povinnosti konat, zejména vydat rozhodnutí nebo provést jiný úkon, postup, a to v zákonem stanovené, popř. přiměřené lhůtě.*“¹⁸⁷

Právní důsledky nezákonné nečinnosti správního orgánu často mohou způsobit vážný zásah do právní sféry jednotlivce. Taková nečinnost je také významným porušením principu legality neboli zákonnosti. Ale také zasahuje do principu právní jistoty a principu tzv. dobré správy, který chápe veřejnou správu jako službu občanům, která je v souladu s těmito principy konána. Není výjimkou, že nečinnost způsobuje také zásah do ústavně zaručených práv jednotlivce ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny, resp. do práv zaručených mezinárodněprávními předpisy, zejména v čl. 6 odst. 1 Úmluvy.¹⁸⁸

Pro ochranu před nečinností v našem právním řádu jsou důležité lhůty. Tedy je nutné, aby bylo přesně a jednoznačně stanoveno, jakou má správní orgán lhůtu proto, aby konal, tj. např. vydal rozhodnutí. Omezuje se tím libovůle nebo liknavost správního orgánu. Naopak se jimi posiluje právní jistota, postavení adresáta daného úkonu správního orgánu a chrání se tím také jeho práva. Stanovení přiměřené lhůty pro správní orgán, aby konal, je také

¹⁸⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Brno: Aleš Čeněk, 2012, s. 53–54.

¹⁸⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Lege, 2012, s. 34–36.

¹⁸⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 436.

¹⁸⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Lege, 2012, s. 37.

nejzákladnějším institutem, který slouží jako ochrana proti nečinnosti. Jedná se o prostředek preventivně výchovného charakteru.¹⁸⁹

Teorie pak rozlišuje dva druhy nečinnosti. Průtahy a absolutní nečinnost. Průtahy jsou obvykle méně závažnou formu nečinnosti, kdy správní orgán sice jedná, současně ale překračuje lhůty, které stanoví příslušný právní předpis. Naproti tomu u absolutní nečinnosti, jak ostatně napovídá její název, správní orgán nekoná vůbec, a to ani po lhůtách.¹⁹⁰

Lze tedy shrnout, že nečinnost je stav, který je ve veřejné správě nežádoucí. Představuje pasivitu správního orgánu v případech, kdy správní orgán nejedná, i přesto, že má zákonnou povinnost jednat. Jedná se proto o negativní jev ve veřejné správě s důsledkem nesprávného výkonu veřejné správy a v rozporu s podstatou samotné veřejné správy.¹⁹¹

Ve vztahu ke správnímu soudnictví je nečinnost chápána v užším pojetí. Dle s. ř. s. tak k nečinnosti dochází tam, kde správní orgán měl povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, ale ve stanovené, resp. v přiměřené lhůtě tak neučiní. Ne každá nečinnost je tak nečinnostní žalobou chráněna. K důvodnosti podání nečinnostní žaloby s. ř. s. předepisuje také další podmínky, které budou rozebrány v kapitole týkající se aktivní žalobní legitimace pro podání nečinnostní žaloby. Již zde je však možné podotknout, že vymezení nečinnosti v s. ř. s. se pojí s ostatními pojmy zde definovanými, např. předešlém pojmu rozhodnutí či správního orgánu. Správní soudy tak nemohou rozhodovat o nečinnosti správních orgánů, které nejsou dle s. ř. s. za správní orgán považovány.¹⁹²

Z praxe lze uvést případy, kdy judikatura soudů dospěla k závěru, že je namístě podat proti takové nečinnosti žalobu nečinnostní. Kupříkladu vydání rozhodnutí o žádosti o udělení dlouhodobého víza cizinci (§ 30 a násl. PobCiz¹⁹³)¹⁹⁴, vydání rozhodnutí, jímž se nařizuje nebo povoluje obnova řízení o správním deliktu¹⁹⁵, určení advokáta Českou advokátní komorou (§ 18 odst. 2 AZ¹⁹⁶)¹⁹⁷, vydání rozhodnutí o vrácení nadměrného odpočtu (§ 105 DPHZ¹⁹⁸)¹⁹⁹,

¹⁸⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty“ ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy*. Správní právo, 2003, roč. 36, č. 1, s. 7–8.

¹⁹⁰ SEDLÁČEK, Stanislav. *Možnosti ochrany před nečinností veřejné správy se zaměřením na právní úpravu zákona č. 150/2002 Sb. (soudní řád správní)*. Státní zastupitelství, 2009, roč. 7, č. 4, s. 22.

¹⁹¹ HALML, František. *Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv?* Časopis pro právní vědu a praxi, 2019, č. 1, s. 95–113.

¹⁹² KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 661.

¹⁹³ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁴ Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, sp. zn. 5 Ans 5/2011.

¹⁹⁵ Rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2009, sp. zn. 1 Ans 2/2009.

¹⁹⁶ Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁷ Rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2009, sp. zn. 7 As 47/2009.

¹⁹⁸ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění do 31. 12. 2020.

¹⁹⁹ Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2006, sp. zn. 8 Afs 163/2005.

vydání rozhodnutí o odvolání podaném opomenutým účastníkem správního řízení²⁰⁰.²⁰¹ Naopak případy, kdy nelze podat nečinnostní žalobu jsou např. vydání rozhodnutí v řízení, jež nebylo zahájeno a které lze zahájit jen z moci úřední (podal-li žalobce podnět k jeho zahájení, lze se žalobou na ochranu proti nečinnosti domoci pouze sdělením správního orgánu ve smyslu § 42 s. ř.)²⁰², zahájení řízení o mimořádném opravném prostředku, které lze zahájit pouze z moci úřední²⁰³, , doručení již vydaného správního rozhodnutí²⁰⁴, neoprávněné průtahy v daňové kontrole zahájené před prvním vyměřením daně²⁰⁵, nezapsání do seznamu patentových zástupců, neumožnění složení slibu patentového zástupce²⁰⁶, vydání usnesení podle § 80 odst. 6 s. ř.²⁰⁷, podání podnětu k šetření Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (§ 21 odst. 3 OHS²⁰⁸ ve znění do 31. 8. 2009)²⁰⁹, vyhotovení a doručení výkazu nedoplatků (§ 62 odst. 7 a § 73 odst. 5 SpDP²¹⁰, § 176 DŘ)^{211, 212}

2.5.3 Co je to nezákonný zásah správního orgánu dle s. ř. s.?

Ustanovení § 82 s. ř. s. zavedlo legislativní zkratku „zásah“. Pod tu je možné subsumovat akty správního orgánu ve formě zásahu, pokynu či donucení. Na úvod nutno konstatovat, že pro praxi není rozhodné rozlišování jednotlivých pojmů – zásah, pokyn, donucení – neboť ani správní soudy, ale ani účastníci řízení daný případ nepodřazují pod tyto „podtypy“ zásahu. Zásahová žaloba je vnímána jako jakýsi sběrný typ správní žaloby, i proto je vymezení zásahu možné spíše formou negativní „definice“.²¹³ Definičním znakem nezákonného zásahu je existence určitého úkonu či jednání správního orgánu v podobě zásahu. Nutno poznamenat, že žádný právní předpis tento pojem nijak blíže nedefinuje. S pojmem „zásah“ pracuje v podstatě jen s. ř. s. Ten, sice zavedl legislativní zkratku zásah, ani on však tento pojem definuje, ani obsah tohoto pojmu nijak vykládá. „Soudní řád správní neobsahuje

²⁰⁰ Rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. 3 Ans 38/2010.

²⁰¹ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 79 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

²⁰² Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009.

²⁰³ Rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2009, sp. zn. 4 Ans 3/2009.

²⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 1 Ans 2/2008.

²⁰⁵ Rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2015, sp. zn. 9 Afs 279/2014.

²⁰⁶ Rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2012, sp. zn. 4 Ans 5/2011.

²⁰⁷ Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 5 Ans 2/2010.

²⁰⁸ Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění do 31. 8. 2009.

²⁰⁹ Rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2009, sp. zn. 8 Ans 6/2009.

²¹⁰ Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění do 31. 12. 2010.

²¹¹ Rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 2 Ans 6/2007.

²¹² BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 79 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

²¹³ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 82 [cit. 21. 4. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

úplnou a vyčerpávající definici, co lze považovat za zásah, resp. nezákonný zásah. Zásahové žaloby jsou mnohdy procesním nástrojem proti faktickým, a nikoli právně regulovaným aktům správního orgánu.“²¹⁴

Zřejmým důvodem pro neexistenci jednotné definice zásahu je ten, že existuje velmi široká škála různorodých úkonů správních orgánů, které mají tendenci stále expandovat. A v případě, že je nějaký takový úkon vyloučen ze soudní ochrany správní žaloby či žaloby nečinnosti, je pravděpodobné, že může spadnout pod žalobu zásahovou. Důvodová zpráva k s. ř. s. nám pak dává pouze vodítko k tomu, že jde o neurčité množství „faktických zásahů veřejné moci do práv osob, které nejsou ani rozhodnutími ani jinými individuálními akty (např. policejní zásah).“ Uchyluje se tedy také spíše k definici negativní. Pro velké množství forem činnosti veřejné správy tak ani neexistuje taxativní výčet jednání správních orgánů, které by pod pojem zásah spadala. Ústavní soud uvedl, že: „Pojem jiného zásahu orgánu veřejné moci nutno proto chápat tak, že zpravidla půjde o převážně jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok těchto orgánů vůči základním ústavně zaručeným právům (svobodám), který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, přičemž takový útok sám není výrazem (výsledkem) řádné rozhodovací pravomoci těchto orgánů a jako takový se vymyká obvyklému přezkumnému či jinému řízení; (...)“²¹⁵

Nezákonný zásah tak dle mého názoru představuje protiklad zákonného zásahu, který je činností veřejné správy zákonem aprobovanou. Přičemž adjektivum nezákonný představuje zásah v rozporu s právními předpisy. „Typickým důvodem nezákonnosti bude rozpor s normami, zpravidla procesními, které regulují uplatnění a realizaci daného zásahu. Spíše výjimečně bude v úvahu připadat též porušení hmotného práva, související se sporným zásahem.“²¹⁶ Judikatura NSS se o jakousi definici také pokoušela, např. bylo judikováno, že jde o: „jednorázový a protiprávní útok orgánů veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům, který v době svého působení představuje trvalé ohrožení stavu po právu existujícího.“²¹⁷ Zde lze spatřovat inspiraci od výše uvedeného nálezu Ústavního soudu.

Vymezení obsahu pojmu nezákonný zásah pak přinesl mnohokrát citovaný rozsudek NSS: „Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke sjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou

²¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2016, č. j. 8 As 93/2015-134.

²¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III. ÚS 62/95.

²¹⁶ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 701.

²¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 1. 12. 2004, č. j. 3 As 52/2003-278.

*rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).*²¹⁸

Rozšířený senát NSS ve svém usnesení, které se týkalo řízení o neprovedení záznamu do katastru nemovitostí, se zabýval tím, proti kterým úkonům veřejné správy zásahová žaloba směřuje: „(...) zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS. Zásahem proto může být i nezákonná činnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS.“²¹⁹ Dle rozšířeného senátu NSS tak nezákonný zásah veřejné správy nemusí mít pouze povahu aktivního konání, nýbrž se může jednat i o opomenutí správního orgánu konat.

Ve vztahu ke správnímu soudnictví tak lze pojem nezákonný zásah chápat také v pojetí negativním. A sice, že jde o jednání, příp. opomenutí správního orgánu, které není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. ani nečinností ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

Judikatura NSS pak označila za nezákonný zásah velké množství faktických úkonů správních orgánů. Nejtypičtějším příkladem jsou jistě různé policejní zásahy či zákroky, resp. úkon policie při činnostech pro ni charakteristických, jako je dohlížení na veřejný pořádek při různých kulturních nebo společenských akcích, při demonstracích, při odvracení hrozeb směřujících proti životům, zdraví, majetku nebo veřejnému pořádku. „Zásah může mít různou formu, např. omezení osobní svobody, útok proti tělesné integritě, donucení k opuštění určitého místa, donucení něčeho se zdržet, ap.“²²⁰ Konkrétně: „Odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele (odtažení) k pokynu strážníka obecní policie (podle § 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu), za situace, kdy vozidlo netvořilo překážku provozu na pozemních komunikacích, je nezákonným zásahem.“²²¹ Dále se však může jednat i o jiné zásahy, např. nedoručení odvolání jednomu z účastníků řízení²²², zahájení a provádění daňové

²¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2004, čj. 2 Afs 17/2003-54.

²¹⁹ Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-104.

²²⁰ Rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004-84.

²²¹ Rozsudku NSS ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005-82.

²²² Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, sp. zn. 2 As 190/2014.

kontroly²²³, ale též postupu k odstranění pochybností dle § 89 a násl. daňového řádu²²⁴ či provádění místního šetření v daňovém řízení²²⁶. Také nezřízení datové schránky v rozporu se zákonem²²⁷, provedení změny rodného čísla²²⁸, výzva k odstranění reklamního zařízení podle § 31 odst. 9 PozKom²²⁹, výběr kauce (faktické převzetí peněžních prostředků) policistou podle § 125a ProvPoz²³¹, zabránění řidiči pokračovat v jízdě podle § 118a odst. 1 písm. i) ProvPoz²³³, činnost soudního exekutora²³⁴.

Judikatura oproti tomuto, co může být nezákonným zásahem také uvádí případy, kdy o nezákonný zásah nejde. Např. nejde o nezákonný zásah v případě pracovně-lékařského posudku podle zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách²³⁶, pokynů a příkazů pracovnice informačního centra soudu v souvislosti s nahlížením do spisu²³⁷, vyjádření správního orgánu podané Ústavnímu soudu podle § 48 odst. 2 ZÚS²³⁸, výsledku normotvorné činnosti včetně zákona²⁴⁰, nevydání opisů či stejnopisů z daňového spisu, případně podmiňování některých opisů zaplacením správního poplatku²⁴¹ nebo sdělení o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení podle § 94 s. ř.²⁴²

2.5.4 Jaký je mezi těmito (ne)akty správního orgánu rozdíl?

Jako problematické vnímám v současné právní úpravě správního soudnictví právě rozlišení těchto jednotlivých pojmů. Resp. rozlišení o jaký žalobní typ půjde, tedy co má vlastně žalobce žalovat. Zejména je pak kritická tenká hranice mezi rozhodnutím a zásahem. Rozlišení, zda se jedná o zásah či rozhodnutí, příp. o nečinnost s vydáním rozhodnutí, v hraničních

²²³ Usnesení RS NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110.

²²⁴ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁵ Rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2012, č. j. 1 Ans 10/2012-52.

²²⁶ Rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2008, č. j. 1 Aps 1/2008-59.

²²⁷ Rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ans 1/2013-66.

²²⁸ Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Aps 4/2007-65.

²²⁹ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁰ Rozsudek KS v Brně ze dne 9. 6. 2015, sp. zn. 29 A 56/2015.

²³¹ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

²³² Rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2014, sp. zn. 9 As 37/2014.

²³³ Rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. 4 As 6/2014.

²³⁴ Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, sp. zn. 5 Aps 6/2011.

²³⁵ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 702-703.

²³⁶ Rozsudek KS v Ostravě ze dne 25. 9. 2014, sp. zn. 22 Ad 17/2014.

²³⁷ Usnesení KS v Praze ze dne 28. 5. 2013, sp. zn. 45 A 33/2013.

²³⁸ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁹ Rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. 1 Aps 4/2013.

²⁴⁰ Rozsudek MS v Praze ze dne 20. 5. 2013, sp. zn. 11 A 96/2010.

²⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2011, sp. zn. 1 Aps 1/2011.

²⁴² Rozsudek MS v Praze ze dne 4. 3. 2011, sp. zn. 7 Ca 81/2009.

²⁴³ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 82 [cit. 21. 4. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

případech, je složité. Dle názoru rozšířeného senátu NSS má být vždy prioritou efektivní právní ochrana pro jednotlivce proti nezákonným aktům veřejné moci. Neboť to je základním smyslem existence správního soudnictví (srov. § 2 s. ř. s.). Na základě této premisy je třeba přistupovat k určení povahy a procesního určení takových úkonů správních orgánů, které nejsou standardní. *„Při úvahách, jakému procesnímu režimu soudní kontrolu jednotlivých „hraničních“ úkonů správních orgánů podřídít, je tedy třeba vždy v každém z jednotlivých typových případů přihlídnout k celé řadě znaků a charakteristik daného úkonu vyplývajících mimo jiné i z dosavadní judikatury rozšířeného senátu. Takové hodnocení nemůže být cvičením v soudním formalismu abstrahujícím od potřeby ochrany práv jednotlivců, nýbrž musí být vedeno právě potřebou těmto právům poskytnout nejúčinnější a nejrychlejší ochranu při respektování zákona. Jedním z aspektů, které musí být při takovém posouzení vzaty v úvahu, je mimo jiné i pravomoc soudu rozhodnout v jednotlivých řízeních určitým způsobem. To jest, zda soudní výrok, který soud v tom kterém řízení může vydat, koresponduje se skutečnou potřebou ochrany práv jednotlivců, kteří se obracejí na soud nikoli proto, aby se jim dostalo akademického pojednání o formální povaze toho kterého úkonu správního orgánu, nýbrž proto, aby jim soud proti takovému úkonu porušujícímu dle jejich přesvědčení jejich práva poskytl skutečnou ochranu.“*²⁴⁴

Ze systémového hlediska je nutno vyzdvihnout fakt, že hlavním řízením před správními soudy je řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Poskytování ochrany proti rozhodnutím správních orgánů v tomto řízení by mělo být pravidlem. Další dva typy žalob, tj. nečinnostní žaloba a žaloba zásahová tvoří spíše doplňkové možnosti ochrany poskytované správními soudy proti jednání správních orgánů tam, kde žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nelze aplikovat.²⁴⁵ *„Je-li to možné, je třeba proto právní předpisy zásadně vykládat tak, aby správní orgány byly povinny své úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, činit v podobě individuálního aktu (ať již vydávaného v režimu správního řádu nebo jiného právního předpisu upravujícího postup správního orgánu) adresovaného jednotlivci, jehož práv se týká a opatřeného odůvodněním vysvětlujícím skutkové a právní důvody tohoto úkonu. Takový úkon je způsobilý být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s., v němž správní soud na základě spisů, tj. podkladů rozhodnutí shromážděných správním orgánem, posoudí po stránce procesní i hmotněprávní zákonnost rozhodnutí správního orgánu na základě skutkového a právního stavu, jaký zde byl v době vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), v mezích žalobních bodů uplatněných*

²⁴⁴ Usnesení RS NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48.

²⁴⁵ Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

žalobcem (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Naopak rozšiřování možností uplatnění žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu i na případy, kdy má být uplatněna žaloba proti rozhodnutí, by mohlo vést k nedůvodnému narušení těchto základních zásad správního soudnictví, neboť správní soud by sám měl nalézat důvody ospravedlňující nařikáný úkon správního orgánu, včetně ochrany veřejného zájmu, a provádět potřebné zjišťování skutkového stavu. Správní orgány by mohly být v pokušení nerespektovat práva jednotlivců dotčených na svých právech, včetně práva na právní slyšení a povinnosti dostatečně odůvodnit svá rozhodnutí, a ponechat na soudu, aby věc řádně projednal a rozhodl.“²⁴⁶

Mezi rozhodnutím a zásahem, resp. správní žalobou a zásahovou žalobou je tak rozdíl ve formě aktu či úkonu správního orgánu, proti kterým tyto žaloby chrání. Rozhodnutí je tak svou povahou individuální (s)právní akt. Rozšířený senát ve věci „*Státní maturity*“ vysvětlil, co je chápáno jako individuální správní akt, kde uvedl, že se jedná o správní akt, kde je: „*individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu, tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy, správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi.*“²⁴⁷ Jak již bylo uvedeno v podkapitole 2.5.1., rozhodnutí je třeba chápat v materiálně-formálním smyslu. Nutno však dodat, že tomu tak nebylo vždy a dlouhá léta soudy zastávaly názor, že na rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba nahlížet pouze ve smyslu materiálním, zjednodušeně řečeno pouze co do jeho obsahu. Ale právě v již citovaném rozhodnutí ve věci Olomoucký kraj²⁴⁸ došlo k obratu. Rozšířený senát NSS zde vyslovil, že rozhodnutí by mělo mít také určité formální znaky (vlastnosti). S tímto názorem se naprosto ztotožňuji, neboť jako problém v rámci stávající právní úpravy správního soudnictví vidím právě náročnost rozpoznání toho, který žalobní typ použít. Tím, že došlo alespoň prostřednictvím judikatury k obratu v názoru, mám za to, že pojem rozhodnutí bude chápán restriktivněji a bude lépe odlišitelný od případů, kdy půjde o zásah správního orgánu. Rozdílem mezi těmito dvěma konáními správních orgánů vidím právě především formální stránku takových úkonů. Tedy, že zásah může mít v zásadě jakoukoli podobu. Nýbrž rozhodnutí by mělo být vydáváno v rámci určité procedury, jakožto formalizovaného závazného postupu správního orgánu, jež předchází vydání takového aktu. Rozhodnutí by mělo také splňovat zákonem předepsané náležitosti, dle mého názoru zejména výrok a odůvodnění rozhodnutí.

²⁴⁶ Usnesení RS NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48.

²⁴⁷ Usnesení RS NSS ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47.

²⁴⁸ Usnesení RS NSS z 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

Problematickým však není pouze rozlišení zásahu a rozhodnutí, ale i zásahu a nečinnosti. Zásahem není zajisté nečinnost v podobě nevydání rozhodnutí či osvědčení správním orgánem. To plyne ze samotného znění zákonné úpravy nečinnostní žaloby v § 79 odst. 1 s. ř. s. Jak již však bylo v kapitole 2.5.3. uvedeno i zásah může spočívat v jistém opomenutí správního orgánu. Zásah se tak bude lišit o nečinnosti ve smyslu s. ř. s. tím, že pakliže půjde o omisivní zásah, musí se týkat jiného úkonu správního orgánu, než je rozhodnutí či osvědčení. *„Zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“*²⁴⁹ Bude se však zřejmě jednat o velmi výjimečné případy. Nejvýznamnějším případem omisivního zásahu je neprovedení záznamu do katastru nemovitostí nebo chyb v katastrálním operátu²⁵⁰, neprovedení opravy poznámky do katastru nemovitostí²⁵¹, ale také nečinnost odvolacího orgánu (a to i v případě činnosti orgánu 1. stupně v odvolacím řízení) při rozhodování o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti^{252, 253}.

2.6 Závěrem k základním pilířům klíčové kontroly veřejné správy

Závěrem lze shrnout, že správní soudnictví je klíčovou kontrolou veřejné správy. Stojí na základních pilířích, které jím prostupují – ať to jsou základní zásady, ale též pojmy. Shledávám tyto výše vymezené pojmy stěžejní pro následující kapitoly mé práce, ale rovněž pro fungování správního soudnictví.

Judikatura se snaží tyto pojmy precizovat tak, aby bylo při jejich výkladu se možné chytit alespoň základních znaků či prvků, které jsou pro pojem veřejných subjektivních práv, legislativní zkratky správního orgánu a pojmů rozhodnutí, nečinnost a zásah esenciální. Je však otázkou, jestli to není málo. Zda skutečnost, že pojmy, na nichž stojí vlastně základ institutu správního soudnictví, netvoří v adresátech právní normy s. ř. s. určitou nejistotu. Nejistotu v to, jak bude v tom daném konkrétním případě tvrzený zásah do veřejného subjektivního práva

²⁴⁹ Usnesení RS NSS z 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

²⁵⁰ Tamtéž.

²⁵¹ Rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2012, č. j. 4 Aps 4/2011-68.

²⁵² Rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015-47.

²⁵³ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 698-699.

vyložen. Nebo zda se v konkrétním případě jednalo o správní orgán, pakliže již nebylo dříve judikováno, že ano. Anebo, zda v daném případě jde o rozhodnutí po materiální stránce, ale i té formální.

Dle mého by bylo vhodné *de lege ferenda* vytvořit v rámci novely s. ř. s. technické normy, které by obsahovaly základní znaky těchto pojmů. Resp. vytvořit určitou legislativní definici. Neboť to by dle mého názoru jistě pozvedlo právní jistotu adresátu s. ř. s. a účastníků řízení u správních soudů. Ale především by tento krok mohl pomoci v určení správného žalobního typu, který má být v tom daném případě podán. Při vytvoření těchto technických norem by se jistě dalo vyjít ze stávající judikatury NSS, která již více jak 20 let formuje správní soudnictví. Nalezneme v ní spoustu příkladů např. toho, co podle ní je a co není rozhodnutím. Dle mého názoru by se dalo vymezit materiálně-formální pojetí rozhodnutí právě tak, že jde o individuální správní akt, kde je určen adresát tohoto aktu, tento akt zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje konkrétní práva tohoto adresáta, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy, správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, jako je zejména výrok a odůvodnění rozhodnutí, a tento akt je oznámen jeho adresátovi. V podobném duchu by potom mohly být vymezeny i ostatní pojmy.

Zároveň však právě vzhledem k množství judikatury si uvědomuji, že ani toto by nebylo dokonalé řešení. Spolu s precizací judikatury prostřednictvím rozšířeného senátu NSS bychom však mohli dosáhnout toho, že problematika určení žalobního typu bude alespoň o trochu více jasná. To za předpokladu, že by tato opatření šla ruku v ruce s poučovací povinností nalézacího soudu ohledně odpovídajícího žalobního typu pro konkrétní situaci, díky níž by k faktickému odepření soudní ochrany nemělo docházet²⁵⁴.

²⁵⁴ SKLÁDALOVÁ, Denisa. *Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS*. Právní rozhledy, 2021, č. 12, s. 435-442.

3 Aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu

3.1 Pojem aktivní žalobní legitimace

Žalobní legitimace neboli žalobní oprávnění je jedním z klíčových institutů správní žaloby dle s. ř. s. Jedná se o právo na přístup k soudu. Takové právo je zpravidla podmíněno splněním určitých předpokladů (podmínek) stanovených právním předpisem. Prívlastek aktivní znamená, že se jedná o žalobní oprávnění subjektu, který bude mít v následujícím řízení postavení navrhovatele (žalobce).²⁵⁵

Aktivní žalobní legitimace bývá někdy nesprávně zaměňována s institutem aktivní věcné legitimace. K rozlišení těchto dvou institutů se vyjádřil rozšířený senát NSS: „*Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní tvrzení), není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.*“²⁵⁶ Bližší vymezení pak poskytl NSS, když řekl, že: „*procesně je tedy k podání žaloby legitimován ten, kdo má způsobilost být účastníkem řízení a tvrdí, že došlo ke zkrácení jeho práv. Jinými slovy, dle § 65 s. ř. s. (tj. u řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu) se procesní legitimace zakládá na tvrzení o tom, že došlo ke zkrácení práv žalobce; závěr o tom, zda skutečně byl či nebyl zkrácen, učiní následně soud jako závěr o věcné legitimaci, jež je určující pro úspěšnost či neúspěšnost žaloby.*“²⁵⁷ Z uvedených rozhodnutí NSS lze tedy učinit závěr, že aktivní žalobní legitimace je předpokladem pro vstup účastníka do řízení, kdežto aktivní věcná legitimace předurčuje výsledek řízení.²⁵⁸ Rozdíl mezi oběma instituty je potom i v následku, který plyne z nedostatku aktivní žalobní legitimace nebo aktivní věcné legitimace. Pokud podá žalobu subjekt, jenž aktivně žalobně legitimován není, pak bude taková žaloba odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., pro zjevnou neoprávněnost takové osoby k podání správní žaloby. V případě nedostatku věcné legitimace je následkem zamítnutí žaloby jako nedůvodné dle § 78 odst. 7 s. ř. s., kdy již jde o rozhodnutí ve věci samé.²⁵⁹

²⁵⁵ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 27.

²⁵⁶ Usnesení RS NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

²⁵⁷ Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2008, č. j. 8 As 46/2007-98.

²⁵⁸ Srov. KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. s. 522-523.

²⁵⁹ MALÁTOVÁ, Michaela. *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 27.

Soudní řád správní u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu vymezuje aktivní žalobní legitimaci v ustanovení § 65, kde se jedná o tzv. obecnou aktivní žalobní legitimaci. Toto ustanovení v sobě obsahuje dva rozdílné aktivně legitimované subjekty. Dále tzv. zvláštní aktivní žalobní legitimace v ustanovení § 66 s. ř. s., který obsahuje čtyři typy žalobců. A v neposlední řadě ustanovení § 67 s. ř. s., které upravuje žalobní legitimaci ve věcech samosprávy. I v tomto ustanovení jsou rozlišeny dva aktivně legitimované subjekty. Subjekty vymezené v § 66 a § 67 jsou ve vztahu speciality k obecné aktivní žalobní legitimaci dle § 65 s. ř. s, což plyne jak ze skutečnosti, že jsou ustanovení rozdělená do samostatných paragrafů, ale též z podmínky, které jsou v nich stanoveny.²⁶⁰²⁶¹

Již z výše uvedeného je zřejmé, že aktivní žalobní legitimace k podání správní žaloby je pojata poměrně široce. Jak je patrné z první kapitoly této práce, došlo v této problematice ke značnému posunu v právní úpravě, neboť v minulosti byla úprava aktivní žalobní legitimace pojata v užším rozsahu než dnes. Většina autorů shledává tento posun jako posun k lepšímu, neboť poskytuje ochranu širšímu okruhu subjektů, s čím mohu jen souhlasit.²⁶²

Cílem této kapitoly bude především nalezení odpovědí na tyto výzkumné otázky.

Otázka č. V.: „*Je stávající koncepce a rozsah aktivní žalobní legitimace opodstatněná a vhodně nastavená?*“

Otázka č. VI.: „*Jaký je důvod rozdílné podmínky (ne)prokázání veřejného zájmu v případě žalobní legitimace k podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem a veřejným ochráncem práv?*“

Otázka č. VII.: „*Existuje subjekt, který lze podřadit pod ustanovení § 66 odst. 4 soudního řádu správního?*“

Otázka č. VIII.: „*V čem spočívá specifikum zvláštní žalobní legitimace v ustanovení § 66 a § 67 soudního řádu správního?*“²⁶³

Domnívám se, že koncepce aktivní žalobní legitimace tak, jak je v současné době právně upravena, je vhodná a opodstatněná. Dává možnost velmi širokému okruhu subjektů podat žalobu, a tím pádem chránit svá veřejná subjektivní práva. Navíc široké pojetí žalobní legitimace plní svůj účel i ve vztahu k naplnění požadavku práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 2 Listiny: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li*

²⁶⁰ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 62-63.

²⁶¹ MALÁTOVÁ, Michaela. *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 27-28.

²⁶² Tamtéž, s. 28.

²⁶³ Tamtéž, s. 28.

zákon jinak.“, resp. dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“²⁶⁴

Hypotéza č. V.: *„Aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je nastavena vhodně a opodstatněně, přičemž splňuje požadavky ochrany dle čl. 36 odst. 2 Listiny.“*

Nad rozdílem mezi žalobní legitimací danou nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv již přemýšlím dlouho, a proto jsem si tuto otázku v mé práci položila. Obávám se však, že konkrétní odpověď na ni v současné době nebude možná.²⁶⁵

Hypotéza č. VI.: *„Neexistuje důvod rozdílné právní úpravy aktivní žalobní legitimace stanovené pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu Nejvyššímu státnímu zástupci dle § 66 odst. 2 a Veřejnému ochránci práv dle § 66 odst. 3 s. ř. s.“*

Ohledně otázky existence subjektu dle § 66 odst. 4 s. ř. s. jsem však o poznání optimističtější, a domnívám se, že takový subjekt jistě existuje.

Hypotéza č. VII.: *„Subjekt, který je aktivně žalobně legitimovaný dle § 66 odst. 4 s. ř. s. existuje.“*

Poslední otázka v mé rigorózní práci je zaměřena na specifika zvláštní žalobní legitimace, které ji odlišují od obecné žalobní legitimace. Zde se domnívám, že jich bude několik. Minimálně jsou zde specifické zákonné lhůty k podání žaloby, což vyplývá již ze samotného s. ř. s., konkrétně z § 72 odst. 1 a 2, kdy „obecně žalobně legitimované subjekty“ dle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. mohou žalobu podat: „do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“,²⁶⁶ naproti tomu: „žalobu podle § 66 odst. 1 až 3 může oprávněný žalobce podat do tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který

²⁶⁴ MALÁTOVÁ, Michaela. *Aktivní žalobní legitimace*..., s. 28-29.

²⁶⁵ Tamtéž, s. 29.

²⁶⁶ § 72 odst. 1 s. ř. s.

*proti němu mohl žalobu sám podat. Žalobu podle § 66 odst. 4 může oprávněný žalobce podat, dokud neuplynula lhůta pro podání žaloby všem účastníkům, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.*²⁶⁷²⁶⁸

Hypotéza č. VIII.: „*Specifikum zvláštní žalobní legitimace spočívá v rozdílně stanovené lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle s. ř. s.*“

Zda se mé hypotézy potvrdí, či vyvrátí, bude předmětem zkoumání v následujícím textu práce.²⁶⁹

3.2 Obecná aktivní žalobní legitimace pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu

Aktivní žalobní legitimace v obecném pojetí je vymezena v ustanovení § 65 s. ř. s., které se člení na tři odstavce. Pro tuto práci jsou však stěžejní pouze první dva odstavce, neboť jen tyto stanovují podmínky pro žalobní legitimaci subjektů ve správním soudnictví.

3.2.1 Žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

*„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“*²⁷⁰ je znění prvního odstavce výše zmiňovaného ustanovení. Toto ustanovení je naprosto klíčové pro úpravu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, ale i s. ř. s. jako celku. Zejména pak jde o ustanovení významné pro pochopení fungování správního soudnictví, neboť zakotvuje základní pojmy, které byly vymezeny v předchozí kapitole a jsou využívány i pro další žalobní typy v s. ř. s.²⁷¹²⁷²

Správní žalobu může podat tedy každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu.²⁷³ Slovo „každý“ je třeba chápat v návaznosti na § 2 s. ř. s., z něhož plyne, že žalobcem mohou být fyzické či právnické osoby, tedy osoby ve smyslu právním, které mají způsobilost mít práva a povinnosti, zpravidla to budou účastníci (předchozího) správního řízení.²⁷⁴ V prvním odstavci

²⁶⁷ § 72 odst. 2 s. ř. s.

²⁶⁸ MALÁTOVÁ, Michaela. *Aktivní žalobní legitimace*..., s. 29.

²⁶⁹ MALÁTOVÁ, Michaela. *Aktivní žalobní legitimace*..., s. 29.

²⁷⁰ § 65 odst. 1 s. ř. s.

²⁷¹ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 489.

²⁷² MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 29-30.

²⁷³ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 555.

²⁷⁴ VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: 2004, s. 147-157.

§ 65, na rozdíl od odstavce druhého, účastenství žalobce v předešlém správním řízení není nezbytně nutné proto, aby byl aktivně žalobně legitimován. Tato skutečnost je značným posunem od historické právní úpravy, kde právě účastenství žalobce bylo podmínkou pro vstup do řízení před správními soudy. Za právnickou osobou je v intencích § 65 s. ř. s. považován i stát (ČR). Tak tomu bude ale pouze v případě, že vystupuje jako účastník právních vztahů.²⁷⁵ Stát tak může být aktivně žalobně legitimován dle § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud není v daném právním vztahu v postavení vykonavatele veřejné moci.²⁷⁶²⁷⁷

Žalobcem může být však jen ten, jehož se rozhodnutí přímo dotýká, není možné, aby se dovolával cizích práv. Dle tohoto ustanovení jsou žalobně legitimovány vždy dotčené osoby, tj. účastníci neopomenutelní dle § 27 odst. 1 s. ř., ale též další dotčené osoby dle § 27 odst. 2 s. ř.²⁷⁸²⁷⁹

Je třeba také vyzdvihnout, že pojetí ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., tak jak v současné právní úpravě, zajišťuje uplatnění generální přezkumné klauzule. Právě takové vymezení zajišťuje úplné naplnění požadavků Listiny a Úmluvy. Aktivní žalobní legitimace musí být totiž založena již samotným tvrzením zkrácení na svých právech a nelze ji odvíjet až od toho, zda někdo opravdu na právech zkrácen byl či nikoli.²⁸⁰²⁸¹

Důležité pro aktivní žalobní legitimaci je tedy především tvrzení, že byl daný subjekt zkrácen na svých (subjektivních) právech *přímo* nebo *v důsledku porušení svých (subjektivních) práv v předcházejícím řízení* rozhodnutím správního orgánu. Práva, na nichž byl žalobce zkrácen, mohou být jak hmotněprávní, tak procesněprávní povahy. Zásadní je přitom ono tvrzené zkrácení na právech, neboť není možné upozorňovat na vady rozhodnutí, aniž by žalobce tvrdil porušení svých práv. Nepostačí ani tvrzení, že napadené rozhodnutí porušuje práva jiných osob než žalobce. „*Žádný žalobce se nemůže dále dovolávat přezkoumání správního rozhodnutí, pokud by tvrdil, že rozhodnutí je v rozporu se zákonem (objektivním právem), aniž by se dotýkalo subjektivních práv žalobce nebo se nedotklo práv žádného subjektu.*“²⁸² NSS pak vyslovil názor, že dané zkrácení na právech je nutno chápat v širší rovině, jakožto negativní zásah do právní sféry žalobce. Jednoznačně neudržitelná je dle NSS

²⁷⁵ § 6 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

²⁷⁶ Usnesení RS NSS ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018-46.

²⁷⁷ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 30.

²⁷⁸ BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. 2. vydání Praha: Linde Praha, 2006, s. 98-99.

²⁷⁹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 30.

²⁸⁰ Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, Poslanecká sněmovna ČR, 2001, tisk 1080.

²⁸¹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 30.

²⁸² PAZDERKA, Stanislav. *Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví*. Právní rozhledy. 2001, ročník 9, č. 10, s. 475-481.

interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., jež omezuje přístup k soudu takovým způsobem, že striktně požaduje, aby v každém konkrétním případě bylo nalezeno porušení subjektivního hmotného práva, případně úkonu zakládajícího, měnícího, zrušujícího či závazně určujícího subjektivní hmotné právo. Velmi často jsou zde situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, i přesto však žádné právo nezakládá, nemění ani závazně neurčuje. Není možné ani podmiňovat žalobní legitimaci zkrácením na subjektivních hmotných právech v každém případě, neboť některá rozhodnutí se hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotknou, a navíc předmětem samotného soudního řízení není hmotné právo žalobce, nýbrž žalobcem uplatněný procesní nárok.²⁸³ Je tedy zřejmé, že: „§ 65 odst. 1 s. ř. s nelze vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“²⁸⁴ Z daného lze usuzovat, že žalobní legitimace nemá být výlučně spjata s jasně specifikovaným veřejným subjektivním hmotným právem žalobce, nýbrž postačí tvrzený zásah do právní sféry žalobce.²⁸⁵²⁸⁶ Taková situace může typicky nastat v případě, kdy správní orgán rozhoduje o žádosti účastníka řízení o vydání konstitutivního rozhodnutí. V případě, že bude žádosti vyhověno, jeho konstitutivní rozhodnutí je zároveň právní skutečností, která mu teprve subjektivní hmotné právo zakládá. V případě nevyhovění žádosti, nemá takové rozhodnutí stran hmotného práva za následek tvorbu práva, a žádné subjektivní právo tak nebylo založeno, změněno ani zrušeno, popř. závazně určeno.²⁸⁷

V tomto lze shledat určitou podobnost s pojetím správního soudnictví ve Švýcarské konfederaci. Tam je pro aktivní legitimaci nutnou podmínkou *intérêt digne de protection* neboli zájem hodný ochrany ve smyslu čl. 48 odst. 1 písm. c) švýcarského spolkového správního řádu: „*A qualité pour recourir quiconque a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification.*“²⁸⁸ „²⁸⁹ Tento zájem dotčený rozhodnutím správního orgánu musí být dotčen vůči stěžovateli více než vůči jiným adresátům veřejné správy. Ani v rámci švýcarské úpravy není možné hájit stran stěžovatele veřejný zájem či zájem 3. osob, ani objektivní zákonnost. Zájem

²⁸³ Usnesení RS NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

²⁸⁴ Tamtéž.

²⁸⁵ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 554.

²⁸⁶ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 30-31.

²⁸⁷ Usnesení RS NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

²⁸⁸ „Žalobu může podat kdokoli má zájem hodný ochrany na jeho zrušení nebo změně.“

²⁸⁹ *Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative* (RS 172.021).

hodný ochrany musí být zájmem bezprostředním a věcným. Rozdíl oproti naší právní úpravě tkví v o tom, že není nutné, aby byl tento „zájem hodný ochrany“ výslovně chráněn zákonem. Zároveň určitý rozdíl představuje také švýcarská teoretická koncepce *recours égoïste*. Tato spočívá v tom, že právnické osoby mají právo chránit zájmy svých členů v případě, že tak stanoví stanovy. A zároveň v případě, že jsou přímo dotčeny zájmy většiny nebo velkého počtu členů, kteří by jinak měli právo podat žalobu samostatně.²⁹⁰ Jako příklad lze uvést odborovou organizaci.²⁹¹ Pravdou však je, že i v české judikatuře lze nalézt obdobný případ, kdy NSS učinil závěr, že obec ve vztahu k územnímu plánu sousední obce se může domáhat ochrany svých obyvatel: „*Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.*“²⁹²

Tuto myšlenku lze uzavřít usnesením rozšířeného senátu NSS: „*Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.*“²⁹³ Lze tak dovodit vyvratitelnou domněnku, že v pochybnostech, zda je subjekt aktivně žalobně legitimován – má se za to, že je.²⁹⁴

Oproti právní úpravě před účinností s. ř. s. je nyní žalobní legitimace oproštěna od nutné vazby na účastenství v předchozím řízení, což bylo předním předmětem kritiky Ústavního soudu v jeho nálezu, kterým zrušil dřívější část pátou o. s. ř.: „*podmínění aktivní legitimace k podání správní žaloby předchozím účastenstvím ve správním řízení může v některých*

²⁹⁰ BOVAY, B., *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stämpfli Editions, 2015, s. 512-520.

²⁹¹ CODL, Daniel. *Základní triáda správních žalob: k realizovatelnosti jednotného žalobního typu*. Beckova edice právní instituty. Praha: C.H. Beck, 2023, s. 11-12.

²⁹² Usnesení RS NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.

²⁹³ Usnesení RS NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86.

²⁹⁴ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 31-32.

případech vést k situaci, kdy z žalobního práva - tedy z práva na přístup k soudu – jsou vyloučeny subjekty, o jejichž právech či povinnostech bylo evidentně jednáno, případně mohly být ve svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy dotčeny (a nelze vyloučit, že může jít o právo základní, např. o právo vlastnické). Dochází tedy k nerovnému postavení osob dotčených ve svých právech správním rozhodnutím. Takový stav je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny i s požadavky plynoucími z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť není splněn požadavek, že každý, o jehož občanská práva nebo závazky jde, musí mít zaručeno právo na přístup k soudu.“²⁹⁵²⁹⁶

Důvodem takto širokého pojetí aktivní žalobní legitimace (i nad rámec jazykového výkladu zákonného ustanovení) judikaturou soudů je zajisté poskytnutí co největší míry ochrany adresátům veřejné správy tak, aby byl naplněn především požadavek čl. 36 odst. 2 Listiny, ale též čl. 6 Úmluvy. Mám proto za to, že pojetí aktivní žalobní legitimace v této extenzivní podobě je vhodné a je opodstatněné už jen tím, že právě takový výklad § 65 odst. 1 s. ř. s. je ústavně konformní.²⁹⁷

3.2.2 Žalobní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s.

Druhým odstavcem § 65 je aktivní žalobní legitimace založena na tvrzení žalobce, že byl účastníkem řízení před správním orgánem spolu s kumulativním tvrzením, že byl v daném řízení zkrácen na svých právech způsobem, který mohl mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí: *„Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“* Pojem rozhodnutí je zde třeba chápat v intencích § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz druhá kapitola této práce). Zároveň jim nesvědčí žalobní legitimace dle prvního odstavce § 65 s. ř. s. Tyto subjekty teorie (ale i praxe) označuje jako tzv. *zájemníky*. Takové osoby byly oprávněny být v daném řízení účastníky, ačkoli v daném řízení nemohlo třeba vůbec dojít k zásahu jejich právní sféry. Většinou mají takové subjekty zájem na výsledku řízení, ale nelze nalézt žádné právo či povinnost dotčené daným řízením, které by bylo připisováno právě jim.²⁹⁸²⁹⁹

Rozhodné je pro žalobní legitimaci dle § 65 odst. 2 s. ř. s. právě to, že žalobce *měl být účastníkem* řízení dle dané procesní úpravy. Nevyžaduje se však, aby s takovou osobou bylo

²⁹⁵ Nález ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

²⁹⁶ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 32.

²⁹⁷ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 32.

²⁹⁸ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 507-508.

²⁹⁹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 32-33.

opravdu jako s účastníkem jednáno.³⁰⁰ Proto i opomenutý účastník má možnost domáhat se soudní ochrany dle tohoto ustanovení. „Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. je oprávněn 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.“³⁰¹³⁰²

Je tedy zřejmé, že legitimované osoby dle § 65 odst. 2 s. ř. s. zásadně nemohou být dotčeny v rámci svého hmotněprávního postavení, ale co do svých procesních práv a procesního postavení být dotčeny jistě můžou.³⁰³ Zde je třeba podotknout, že procesním právem je třeba rozumět i řádné vypořádání se s námitkami stran hmotného práva správním orgánem ve svém rozhodnutí.³⁰⁴ Rozdílnost žalobní legitimace dle odstavce 1 a 2 tak lze spatřovat zejména v tom, že: „podle odst. 1 může žalovat ten, jehož právní sféry se napadené rozhodnutí dotýká, zatímco podle odst. 2 je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen a kdo v tomto řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem (např. na ochraně přírody a krajiny).“³⁰⁵³⁰⁶

Typicky svědčí aktivní žalobní legitimace dle odst. 2 spolkům (dříve tzv. občanská sdružení dle právní úpravy do 31. prosince 2013), jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny.³⁰⁷ Spolku však nesvědčí žalobní legitimace k uplatnění jakýchkoliv žalobních námitek, nýbrž pouze takových námitek, které se jeví relevantní z hlediska zájmů, které jsou daným spolkem hájeny.³⁰⁸ K této problematice se vyjádřil též NSS: „Žalobce, kterým je občanské sdružení ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy musí tvrdit zkrácení na svých procesních právech v předchozím správním řízení; tvrzené zkrácení na právech musí být zároveň takového charakteru, že v jeho důsledku mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí. Aktivní žalobní legitimace občanských sdružení však není dána ve vztahu k jakýmkoli námitkám, ale pouze k námitkám relevantním z hlediska zájmů hájených daným

³⁰⁰ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 32-33.

³⁰¹ Usnesení NSS ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002.

³⁰² MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 33.

³⁰³ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 558.

³⁰⁴ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 507.

³⁰⁵ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 65 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

³⁰⁶ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 33.

³⁰⁷ Srov. JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 508.

³⁰⁸ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. s. 525-528.

občanským sdružením.“³⁰⁹ Soud musí proto zvažovat jednak předmět činnosti daného spolku, ale také obsah zákona, na jehož základě se daná osoba stala účastníkem ve správním, potažmo následně i soudním řízení. Z uvedeného je tedy zřejmé, že např. spolku, jehož předmět činnosti je ochrana vod, nebude svědčit žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí, jenž se ochrany vod vůbec netýká.³¹⁰ Zákony, o které tyto spolky opírají svoji účast ve správním řízení, jsou zvláštní zákony na ochranu životního prostředí, kdy typickým příkladem je § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny: „*Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona nebo řízení podle jiného právního předpisu, pokud se v něm rozhoduje na základě jednotného environmetálního stanoviska vydávaného namísto povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 nebo výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení.*“³¹¹

Aktivní žalobní legitimaci dle § 65 odst. 2 s. ř. s. přisoudil NSS³¹² za určitých podmínek též zástupci veřejnosti dle § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu³¹³, když řekl, že: „*Zástupce veřejnosti je v souvislosti s vypořádáním jím uplatněné námitky proti územně plánovací dokumentaci aktivně legitimován pouze k podání žaloby proti rozhodnutí o těchto námitkách, namítající těžké procesní vady předcházející jeho vydání, potažmo nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí, a to dle § 65 odst. 2 s. ř. s.*“³¹⁴³¹⁵

Jinak je tomu však v případě postupu dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí³¹⁶. Zde je dána aktivní žalobní legitimace k podání správní žaloby tzv. dotčené veřejnosti, kterou se rozumí též „*právníká osoba soukromého práva jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200*

³⁰⁹ Rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-25.

³¹⁰ KÜHN, Zdeněk a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. s. 525-528.

³¹¹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 33-34.

³¹² Usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24.

³¹³ Tento zákon byl zrušen ke dni 31.12.2023 a nahrazen zákonem č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

³¹⁴ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 559.

³¹⁵ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 34.

³¹⁶ Dále jen „EIA“.

osob.“³¹⁷ Dle § 7 odst. 9 a § 9d tohoto zákona: „Dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle tohoto zákona, a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí.“ V takovém případě tudíž nepoužijeme § 65 odst. 2 s. ř. s. Aktivní žalobní legitimace bude tzv. dotčené veřejnosti svědčit dle § 66 odst. 4 s. ř. s., jakožto jeden z případů zvláštní žalobní legitimace. V tomto případě konkrétně žalobní legitimace přiznána zvláštním zákonem. Praktickým rozdílem tak bude zejména možnost plnohodnotného přezkumu, tzn. bez ohledu na to, zda bylo porušeno hmotné či procesní právo.³¹⁸³¹⁹

K uvedenému je však třeba dodat, že nepostačí tvrzení žalobce o zkrácení na procesních (respektive v případě dotčené veřejnosti též na hmotných) právech. Je nutné, aby toto zkrácení bylo schopné způsobit nezákonnost rozhodnutí. K tomu srovnatelně NSS říká, že: „Žalobce tedy musí tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž pouze uplatňoval určitý zájem – byl zkrácen na svých procesních právech; toto zkrácení zároveň musí být takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí.“³²⁰ Tímto tzv. kvalifikovaným procesním pochybením může být shledáno jednak v nepřiznání postavení účastníka řízení, ale zejména též v upření práva na řádné vypořádání uplatněných námitek³²¹, neboť: „procesní práva žalobce v sobě zahrnují i právo na to, aby se správní orgány s jejich námitkami i odvolacími důvody řádně vypořádaly; jinak by procesní právo účasti v řízení bylo zcela „holé“ a čistě formální, a bylo by tak okleštěno do té míry, že by se stalo vyprázdněným pojmem.“³²²³²³

Někdy může být sporné, zda je žaloba podána dle § 65 odst. 1 nebo 2 s. ř. s. Jako příklad lze uvést žadatele o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění podle § 39f odst. 2 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, na které bylo soudy nahlíženo jako na osoby žalobně legitimované dle § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy tzv. zájemníky. Tento názor byl však argumentačně překonán právem EU, a tak se takoví žadatelé začali vnímat jako osoby aktivně žalobně legitimované dle § 65 odst. 1 s. ř. s.³²⁴ Rozšířený senát NSS poté dovodil, že tyto osoby nemají jen práva soukromoprávní povahy, ale

³¹⁷ § 3 písm. i) bod 2, zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

³¹⁸ KÜHN, Zdeněk a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. s. 525-528.

³¹⁹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 34-35.

³²⁰ Usnesení RS NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

³²¹ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 559.

³²² Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301.

³²³ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 35.

³²⁴ KÜHN, Zdeněk a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. s. 525-528.

také významná práva veřejná.³²⁵ Jiný příklad může být posouzení otázky aktivní žalobní legitimace vlastníků jednotek dle o. z, ve věci společných částí domu. I přes spornost o hmotných veřejných právech společenství vlastníků jednotek, dovodil NSS, že společenství taková práva má: „*pod správu společných částí domu lze zahrnout vše, co bytovému domu slouží k uspokojení potřeb vlastníků jeho bytů, včetně dostatečně kvalitních podmínek pro bydlení; je proto třeba dovodit aktivní legitimaci společenství vlastníků jednotek k podání žaloby ve správním soudnictví (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), v níž se dovolává ochrany svých hmotných práv, byť by se tato hmotná práva dotýkala i právní sféry jednotlivých vlastníků bytových jednotek*“³²⁶³²⁷³²⁸

Při hodnocení opodstatněnosti žalobní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s. lze vyjít z důvodové zprávy, která říká, že: „*bylo třeba zachovat žalobní legitimaci i těm, jimž zvláštní zákonodárství zakládá účast v řízení, aniž by v takovém řízení šlo o hmotněprávní subjektivní oprávnění toho, kdo je takto za účastníka povolán (jde např. o ochranu složek životního prostředí)*“.³²⁹ I tyto subjekty mohou být rozhodnutím správního orgánu samozřejmě dotčeny na svých zejména procesních právech, jenž je nutno stále vnímat jako subjektivní práva v kontextu čl. 36 odst. 2 Listiny.

Dle mého názoru je žalobní legitimace tak, jak je vymezena v § 65 opodstatněná a vhodná, neboť naplňuje požadavek Listiny na právo každého, kdo tvrdí zkrácení na svých právech nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné správy, domáhat se přezkumu takového rozhodnutí.³³⁰

3.2.3 Shrnutí rozdílů v rámci obecné aktivní žalobní legitimace dle § 65 s. ř. s.

Obecná aktivní žalobní legitimace dle § 65 s. ř. s. tak upravuje dva rozdílné typy aktivně legitimovaných subjektů. Tyto se zásadně liší v tom, že u tzv. zájemníků se nevyžaduje, aby byli přímo dotčeni vydaným rozhodnutím ve své právní sféře, nýbrž jim svědčí aktivní žalobní legitimace z důvodu (ne)účasti v řízení pro uplatnění určitého zájmu v něm. Typicky se pak jedná o zájem na ochraně přírody a krajiny, neboť typickými zájemníky jsou ekologické spolky. V případě odst. 2 je totiž pro aktivní žalobní legitimaci rozhodující jejich účast na předchozím správním řízení. Tato podmínka však musí být zkoumána materiálně, nikoli fakticky dle toho,

³²⁵ Usnesení RS NSS ze dne 9. 12. 2014, č. j. 4 Ads 35/2013-63.

³²⁶ Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2014, čj. 4 As 149/2013-31.

³²⁷ KÚHN, Zdeněk a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. s. 525-528.

³²⁸ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*, s. 35-36.

³²⁹ Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, Poslanecká sněmovna ČR, 2001, tisk 1080.

³³⁰ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 36.

zda se zájemníkem bylo skutečně správním orgánem jednáno.³³¹ V daném případě navíc bude příznačný zásah do procesních práv. Z judikatury plyne, že zájemníkem může být také návrhovátelem zrušení patentu či ochranné známky.³³²

Lze uzavřít, že interpretace § 65 odst. 1 není udržitelná ve své čistě jazykové podobě. Je jí nutno vykládat tak, že aktivní žalobní legitimace je dána pro všechny případy, ve kterých je dotčena právní sféra žalujícího subjektu. „*Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají, jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.*“³³³ Jednoznačně tedy vyplývá, že jazykový výklad stávající podoby ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., který omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, nemůže nadále obstát.³³⁴

De lege ferenda by dle mého názoru bylo vhodné přeformulovat generální klauzuli v § 65 odst. 1 s. ř. s. tak, aby odpovídala jejímu judikатурnímu výkladu. Ten totiž daleko více odráží podstatu aktivní žalobní legitimace, a tím otvírá prostor pro obranu širšímu okruhu subjektů. Bylo by proto vhodné zakotvit do formulace podmínku zásahu do veřejnoprávní sféry žalobce, namísto zásahu do práv žalobce. Jak již bylo řečeno, někdy ani žádné právo neexistuje a žalobce se tak nemůže cítit zasažen ve svém právu. Může se však cítit zasažen ve své právní sféře právě tím, že například došlo k zamítnutí jeho žádosti na vydání rozhodnutí, přičemž mu žádné právo nevzniklo. Ale vzhledem k tomu, že judikatura výklad § 65 odst. 1 s. ř. s. precizovala z mého

³³¹ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 354.

³³² Rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2008, č. j. 3 As 56/2007-108, rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 2 As 158/2015-56.

³³³ Usnesení RS NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42.

³³⁴ Tamtéž.

pohledu dostatečně, setrvávám na svém výše uvedeném názoru, že aktivní žalobní legitimace je v zásadě nastavena způsobem, který odpovídá funkci a cílům správního soudnictví.

Hypotéza č. V.: „Aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je nastavena vhodně a opodstatněně, přičemž splňuje požadavky ochrany dle čl. 36 odst. 2 Listiny.“ se tak dle mého názoru potvrdila.

3.3 Zvláštní aktivní žalobní legitimace

Již z názvu této podkapitoly je zřejmé, že s. ř. s. kromě tzv. obecné žalobní legitimace, o níž byla celá předchozí podkapitola této práce, upravuje také tzv. zvláštní žalobní legitimaci. Tato je zakotvena v ustanoveních § 66 a § 67 s. ř. s. V rámci této podkapitoly se budu zabývat vymezením této zvláštní aktivní žalobní legitimace jednotlivých subjektů, kterým ji přiznává zákonodárce. Dále se budu zabývat jejím smyslem a účelem, ale především se zaměřím na výzkumné otázky, které jsem si v úvodu třetí kapitoly této práce položila. Těmi jsou: **VI.** „*Jaký je důvod rozdílné podmínky u veřejného zájmu v žalobní legitimaci k podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem a veřejným ochráncem práv?*“, **VII.** „*Existuje subjekt, který lze podřadit pod ustanovení § 66 odst. 4 soudního řádu správního?*“ a **VIII.** „*V čem spočívá specifikum zvláštní žalobní legitimace v ustanovení § 66 a § 67 soudního řádu správního?*“³³⁵

Ustanovení § 66 je sestaveno ze šesti odstavců, avšak jen čtyři z nich vymezují zvláštní žalobní legitimaci, která svědčí takovým subjektům, kteří nejsou účastníky správního řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, ani se napadené rozhodnutí žádným způsobem nedotýká jejich práv.³³⁶ Každý odstavec v sobě zakotvuje právo podat žalobu jinému subjektu. Částečně je aktivní legitimace svěřena konkrétním subjektům – Nejvyššímu státnímu zástupci v § 66 odst. 2 s. ř. s. a Veřejnému ochránci práv v § 66 odst. 3 s. ř. s. Ve zbytku pak s. ř. s. odkazuje do jiných právních předpisů, příp. mezinárodních smluv (§ 66 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Je zde ale jeden pojící prvek, který je vlastní všem subjektům, jenž mají zvláštní žalobní legitimaci, a tím je *veřejný zájem*.³³⁷

Veřejný zájem je jedním z neurčitých právních pojmů, jenž je třeba nejprve interpretovat, abychom s ním mohli následně v praxi pracovat. „*Neurčité právní pojmy se pak zpravidla vyskytují především ve formě spojení několika slov, které charakterizuje značná nezřetelnost a mnohoznačnost. Neurčitý právní pojem tak odpovídá určité množině předmětů, podmínek či*

³³⁵ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 32-36.

³³⁶ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 66 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

³³⁷ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 32-36.

situací, a způsobuje tak jeho nejistý obsah. Leckdy výklad neurčitého právního pojmu zpřesňuje (sjednocuje) judikatura např. správních soudů.“³³⁸ Veřejný zájem jakožto neurčitý pojem se snaží definovat jednak právní teorie, ale především judikatura soudů. Z definic právní teorie lze uvést definici Průchy, který říká, že veřejný zájem je: „*takový zájem, resp. zájmy, jenž by bylo možno označit za obecné či veřejné, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost, popř. zájmy, u nichž jde o zájmy společnosti (celospolečenské zájmy)*“.³³⁹ Z této definice lze vypíchnout, že charakteristickým znakem veřejného zájmu je obecnost a obecná prospěšnost. Je třeba si však uvědomit, že: „*jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zevšeobecnění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutné vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci*“.³⁴⁰ a z tohoto důvodu: „*veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního*“.³⁴¹³⁴²

Ustanovení § 66 s. ř. s. obsahuje taxativní výčet subjektů, kteří jsou oprávněni podat žalobu k ochraně veřejného zájmu. Dle názoru Vičarové, fyzická osoba není bez dalšího oprávněna takovou žalobu podat a totéž platí i pro právnickou osobu.³⁴³ Dodává však, že „*pokud by se jednalo o fyzickou či právnickou osobu, které bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, tedy dle dikce § 1 s. ř. s. by se jednalo o správní orgán, mohla by být dle mého názoru tato osoba aktivně žalobně legitimována dle § 66 odst. 1 s. ř. s. Muselo by však dojít ke kumulativnímu naplnění podmínky existence právního předpisu upravujícího řízení před správními orgány a zmocnění dané osoby v tomto právním předpise*“.³⁴⁴

Zvláštní žalobní legitimace slouží zejména pro případy, kdy bylo vydáno nezákonné rozhodnutí správním orgánem, avšak aktivně legitimovaný subjekt k napadení daného rozhodnutí před soudem podle § 65 s. ř. s. nemá na zrušení rozhodnutí zájem. Příkladem takové situace je, že bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, které je však ve prospěch jeho adresáta. Je jasné, že nezákonnosti takového rozhodnutí se jeho adresát domáhat nebude, a jiný aktivně

³³⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 151.

³³⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Brno: Aleš Čeněk, 2012, s. 55.

³⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2011, č. j. 1 Ao 7/2010-92.

³⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161.

³⁴² VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 49.

³⁴³ Rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2007, č. j. 8 As 24/2006-60.

³⁴⁴ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 63.

legitimovaný subjekt není, tudíž by nezákonné rozhodnutí zůstalo v platnosti.³⁴⁵ Nutno dodat, že na základě zvláštní žalobní legitimace lze podat pouze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli zásahovou či nečinnostní žalobu. To však plyne již ze systematického výkladu s. ř. s. Subjekty legitimované dle § 66 s. ř. s. se zároveň nemohou domáhat mimořádného snížení trestu dle § 65 odst. 3 s. ř. s., který je přiznán pouze takovému subjektu, jemuž byl trest uložen.³⁴⁶

O této žalobní legitimaci lze hovořit jako o privilegované, neboť jim s. ř. s. dává privilegium v podobě delších lhůt k podání žaloby. To je však spojeno zejména s tím, že žalobce v takovém případě nechrání svůj zájem, nýbrž zájem veřejný.³⁴⁷

3.3.1 Žalobní legitimace správního orgánu

Žalobní legitimaci v odstavci prvním daného ustanovení zákonodárce přiznává správnímu orgánu, o němž tak stanoví zákony upravující řízení před správními orgány: „*Za podmínek určených zákony upravujícími řízení před správními orgány, může žalobu podat ten správní orgán, o němž to takový zákon stanoví.*“³⁴⁸ Dané ustanovení je blanketní právní normou, jenž odkazuje na jinou právní úpravu. Až do roku 2017 se jednalo o obsoletní³⁴⁹ právní normu, neboť: „*toto ustanovení patrně předjímalo možnost, že nový správní řád již nepřipustí, aby správní orgány rušily nebo měnily pravomocná rozhodnutí mimo odvolací řízení; to se však nestalo – srov. např. ust. § 94–99 s. ř. – a tak této možnosti zatím nelze využít.*“³⁵⁰ Avšak novelou zákona č. 225/2017 Sb., došlo ke vzniku aktivně žalobně legitimovaného subjektu. Tím se dle § 94p odst. 6 a § 94y odst. 7 zákona č. 182/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu³⁵¹, stalo Ministerstvo pro místní rozvoj. To mohlo v případě, že společné povolení vydané speciálním stavebním úřadem pro stavby drah, dálnic, silnic, místních komunikací, veřejně dostupných účelových komunikací a vodních děl, shledá v rozporu se závazným stanoviskem dle § 96b starého stavebního zákona, podat proti takovému společnému povolení žalobu právě na základě § 66 odst. 1 s. ř. s. Stejný správní orgán mohl v obdobném gardu podat žalobu, pokud se stanoviskem dle § 96b starého stavebního zákona bylo společné povolení vydané Ministerstvem průmyslu a obchodu.³⁵² Nutno však říct, že s příchodem zákona

³⁴⁵ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 36-38.

³⁴⁶ Tamtéž, s. 36-38.

³⁴⁷ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. s. 531.

³⁴⁸ § 66 odst. 1 s. ř. s.

³⁴⁹ Neaplikovatelná právní norma, avšak stále platná.

³⁵⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 383.

³⁵¹ Dále jen „*starý stavební zákon*“.

³⁵² FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 357-358.

č. 283/2021 Sb., stavební zákon³⁵³, je § 66 odst. 1 opět normou obsoletní, neboť podobná možnost do nového stavebního zákona vtělena nebyla. I přesto úprava správního soudnictví se v novém stavebním zákoně nachází a činí nemalé zvraty.³⁵⁴

Správní orgány v soudním řízení správním mají tedy žalobní legitimaci omezenou zásadně na její pasivní formu dle § 69 s. ř. s. Vystupují tak v pozici žalovaného. V pozici žalobce správní orgán vystupovat dle obecné žalobní legitimace nemůže, protože by nebyl schopen tvrdit dotčení vlastní právní sféry nezákonným rozhodnutím či účastenství ve správním řízení. V případě, že by došlo k dotčení správního orgánu ve správním řízení, bylo by toto dotčení chápáno jako dotčení ČR, jež jednala příslušnou organizační složkou, zpravidla v majetkoprávní oblasti. Žalobcem by pak byla příslušná organizační složka státu.³⁵⁵ Lze tedy uzavřít, že dané ustanovení je v současné době neaplikovatelné.³⁵⁶

3.3.2 Žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce

Aktivní žalobní legitimaci zákonodárce přiznává dále nejvyššímu státnímu zástupci (dále jen „NSZ“). Státní zastupitelství je v souladu s § 1 odst. 1 z. s. z. soustavou úřadů státu, které jsou určeny k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu tam, kde mu toto oprávnění svěří zákon. Záměr ústavodárce zařadit státní zastupitelství mezi orgány moci výkonné je pak zřejmý z čl. 80 Ústavy³⁵⁷, stejně jako jeho hlavní účel spočívající v zastupování veřejné žaloby v trestním řízení. Zároveň však Ústava uvádí, že státní zastupitelství vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.³⁵⁸ Zvláštní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu je pak možné zařadit do působnosti státního zastupitelství, která je dána dle § 4 odst. 1 písm. c) z. s. z. Státní zastupitelství v tomto případě působí v jiném než trestním řízení, tj. v řízení upraveném zvláštním právním předpisem, v němž je účast státního zastupitelství připuštěna.³⁵⁹ Tímto zvláštním zákonem je mimo jiné též s. ř. s.³⁶⁰

³⁵³ Dále jen „nový stavební zákon“.

³⁵⁴ Nový stavební zákon zavádí určité apelační prvky do jinak kasačního systému správního soudnictví. Stanovuje odlišnou lhůtu pro podání žaloby. Stavebníka a vlastníka stavby explicitně zakotvuje jako osobu zúčastněnou na řízení. Dále viz např. HAVEL & PARTNERS. *Veřejné stavební právo čekají změny* [online]. havelpartners.cz. 11. 3. 2019. [cit. 4. 4. 2024]. Dostupné na: <<https://www.havelpartners.cz/verejne-stavebni-pravo-cekaji-zmeny-2/>>

³⁵⁵ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 523.

³⁵⁶ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 38.

³⁵⁷ „Státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.“

³⁵⁸ GRIVNA, Tomáš a kol. *Oběti trestných činů. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 732-734.

³⁵⁹ VESECKÁ, Renata. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního. In NECKÁŘ, Jan a kol. (eds). *Dny práva – 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s.1668-1677.

³⁶⁰ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 39.

Dikce § 66 odst. 2 s. ř. s. zní: „Žalobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem.“³⁶¹ Důvodová zpráva pak vysvětluje, proč zákonodárce přiznal zvláštní žalobní legitimaci NSZ tak, že mu byla svěřena: „k tomu, aby vlastním návrhem požadoval odstranění nezákonného rozhodnutí v delší lhůtě tam, kde pro to shledá zvlášť závažný veřejný zájem a jiný způsob nápravy není možný. Může tu jít o případy nepřiliš časté, ale veřejností citlivě vnímané, například tam, kde nezákonné rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možno takové rozhodnutí odstranit.“³⁶² Důvodem, který vedl k přijetí zvláštní žalobní legitimace NSZ však byla také skutečnost, že tím bylo vyhověno společenské potřebě, pociťované po zrušení prokuratury s jejím tzv. všeobecným dozorem, neboť od roku 1994 byla ochrana právního řádu před jeho porušováním v něčí neprospěch v rukou správních orgánů. Při existenci pouze individuálně pojaté žalobní legitimace podle § 65 s. ř. s., by mohla skončit nezákonným rozhodnutím, kterým je však dotčena osoba, které taková situace vyhovuje, neboť z takového rozhodnutí adresát profituje.³⁶³

Nutno podotknout, že v souvislosti se zvláštní žalobní legitimací nemůžeme hovořit o „návratu“ k oprávnění státního zastupitelství, resp. prokuratury před rokem 1993. Jednak proto, že jejich dohled nad rozhodováním nižších správních orgánů byl hodnocen jako nesystematický, nedůsledný a ochrana právního řádu v tomto směru jako nedostatečná.³⁶⁴ Ale především proto, že v současnosti je státní zastupitelství postaveno na zcela odlišných principech a je mu svěřen jiný záběr působnosti. „Nadto stojí připomenout, že ani prokuratura neměla v rámci tzv. všeobecného dozoru právo rušit nebo měnit rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu státní správy; přezkoumávala objektivní zákonnost právních předpisů jimi vydaných a objektivní zachování postupu a rozhodování v jednotlivých případech s tím, že při zjištění závady mohla podat protest, o němž musel příslušný orgán ve stanovené lhůtě rozhodnout.“³⁶⁵ Oprávnění NSZ podávat žaloby k ochraně veřejného zájmu je proto možné vnímat jako jeden z projevů kontroly státní správy.³⁶⁶³⁶⁷ Rozšířený senát NSS pak popisuje legitimaci NSZ jako „procesní vstupenku“ do řízení o správní žalobě tam, kde nikdo jiný nechce, nemůže nebo již nemůže žalobu podat.³⁶⁸ Nejvyšší státní zástupce by ale zásadně neměl vystupovat jako

³⁶¹ § 66 odst. 2 s. ř. s.

³⁶² Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, Poslanecká sněmovna ČR, 2001, tisk 1080.

³⁶³ KÚHN, Zdeněk a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. s. 532.

³⁶⁴ VOPÁLKA, Vladimír a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: 2004, s. 157-159.

³⁶⁵ VESECKÁ: Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce..., s.1668-1677.

³⁶⁶ Tamtéž, s.1668-1677.

³⁶⁷ MALÁTOVÁ: Aktivní žalobní legitimace..., s. 39.

³⁶⁸ Usnesení RS NSS ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128.

ochránce takových účastníků správního řízení, jež byly dotčeni v jejich právní sféře rozhodnutím správního orgánu, ale pro nápravu neudělali ničeho. V takovém případě bychom mohli sotva shledat závažný veřejný zájem. To zejména s ohledem na zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*. Dalo by se o tom přemýšlet možná pro případ, kdy by se jednalo o zásah opravdu velké intenzity.³⁶⁹ K pravomoci NSZ podat žalobu se vyjádřil též Ústavní soud: „*Právě ochrana veřejného zájmu v rámci netrestní působnosti je pak jedním z dalších typických, byť ne ústavně vyžadovaných úkolů orgánů veřejné žaloby. Slouží k zajištění dodržování právního řádu tam, kde neexistují jiné prostředky ochrany nebo jsou z různých důvodů v praktickém životě neúčinné (...). Takovým případem může být právě nezákonné rozhodnutí správního orgánu ve prospěch jediného účastníka řízení, který sám logicky nemusí mít zájem na nápravě. Je přitom zřejmé, že oprávnění podávat návrhy ve správním soudnictví k ochraně objektivního či subjektivního práva může být svěřeno různým institucím: v rámci soustavy orgánů veřejné správy, veřejnému ochránci práv či státnímu zastupitelství. Ani komparativně nejde o nic neobvyklého: srov. žalobní oprávnění ombudsmana a prokuratury podle čl. 8 polského soudního řádu správního, prokuratury podle § 178 slovenského správného soudního poriadku, spolkového ministra podle čl. 132 odst. 1 Spolkové ústavy Rakouské republiky či procesní oprávnění zástupce spolkového či zemského veřejného zájmu podle § 35 a 36 soudního řádu správního Spolkové republiky Německo.*“³⁷⁰

3.3.2.1 Výlučná aktivní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce

Pravomoc podat žalobu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. je dána pouze nejvyššímu státnímu zástupci jako jednotlivci. Neplatí tedy, že by mohl správní žalobu podat každý státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství nebo Nejvyšší státní zastupitelství jako celek, ačkoli není vyloučena možnost, aby nejvyšší státní zástupce příjem podnětů, případně zpracování žalob převedl na některý specializovaný odbor nebo žalobu podal z jeho pověření náměstek. Převést celou agendu by však bylo v rozporu se zákonem.³⁷¹ Toto omezení má za úkol snížit počet podávaných správních žalob, kdy oprávněním disponuje v celé soustavě státního zastupitelství jen nejvyšší funkcionář. Již tímto je zdůrazněna výjimečnost pravomoci NSZ, jenž by měla být

³⁶⁹ MATES, Pavel. Otazníky nad žalobním oprávněním nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního. *Bulletin advokacie*, 2023, č. 1-2, s. 19-22.

³⁷⁰ Nález ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

³⁷¹ KADEČKA, Stanislav. Žaloby k ochraně veřejného zájmu a jejich vztah k soudní ochraně subjektivních veřejných práv. In MASLEN, Michal. *Veřejná správa, právní stát a ochrana základních lidských práv a slobód. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Trnava, Kraków: Právnická fakulta Trnavskej univerzity, 2014, s. 123-133.

využívána jen v krajních případech.³⁷²³⁷³ Nicméně judikatura připouští případ, aby *ad hoc* podal za nejvyššího státního zástupce v jeho nepřítomnosti někdo, kdo jej zastupuje. Např. jeho náměstek.³⁷⁴

3.3.2.2 *Lhůta narušující princip právní jistoty?*

Někteří autoři považují NSZ (spolu s VOP) jako jakési privilegované žalobce, neboť mají pro podání žaloby zákonem přiznanou delší lhůtu k podání žaloby. Oproti obecně žalobně legitimovaným a jejich dvouměsíční lhůtě, která běží ode dne, kdy bylo rozhodnutí doručeno³⁷⁵, zákonodárce poskytl těmto privilegovaným lhůtu tříletou, která počíná běžet dnem nabytí právní moci rozhodnutí³⁷⁶. Je proto otázkou, zda je takto dlouhá lhůta opodstatněná. Resp. zda nejde o přílišný zásah do právní jistoty adresátů rozhodnutí. K ústavnosti lhůty se vyjádřil Ústavní soud: „žalobci oprávnění podat žalobu k ochraně veřejného zájmu typicky nejsou účastníky správního řízení a o jeho vadách či nezákonnosti výsledného rozhodnutí se mohou dozvědět až zprostředkovaně: z jiných řízení či mimoprocesní cestou. K účinnému uplatnění jejich pravomoci je prodloužení žalobní lhůty přiléhavě zvoleným prostředkem – umožňuje seznámení se s rozhodnutím i relevantními fakty, tedy s důvody ohrožení veřejného zájmu. Tři roky žalobní lhůty se pak jeví jako přiměřená doba na to, aby veřejný žalobce zjistil a před soudem uplatnil, a to i za spolupráce s jinými částmi státního aparátu, z jakých skutkových a právních důvodů měl být závažný veřejný zájem rozhodnutím správního orgánu ohrožen.“³⁷⁷

Z mého pohledu však lhůta tří let naráží na princip právní jistoty účastníků řízení. *De lege ferenda* bych proto volila spíše cestu kratší lhůty proto podání žaloby privilegovaných žalobců, neboť mám za to, že lhůta jednoho, maximálně dvou let, by byla přijatelnější. Více by dle mého názoru odrážela výsostný princip právní jistoty, ale též zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení. Navíc by korespondovala s maximální délkou lhůt u žaloby nečinnostní, resp. žaloby zásahové. Jistě je delší lhůta odůvodněna také tím, že nejvyšší státní zástupce se o nezákonném rozhodnutí musí nějak dozvědět. Ale z mého pohledu zde musí být proporcionalita mezi právní jistotou adresátů a dobou, která je nejvyššímu státnímu zástupci dána k podání správní žaloby. Resp. proporcionalita mezi právní jistotou a ochranou veřejného zájmu. Ta v současné podobě však podle mě není zachována, neboť by dostatečnou byla i lhůta kratší.

³⁷² KOUDELKA, Zdeněk. *Správní žaloba ve veřejném zájmu*. Trestní právo [online], Praha: Wolters Kluwer ČR a. s., 2013, ročník 18, 7-8. [cit. 4. 4. 2024]. Dostupné na: <<https://core.ac.uk/download/pdf/51296872.pdf>>.

³⁷³ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*..., s. 40.

³⁷⁴ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 532.

³⁷⁵ § 72 odst. 1 s. ř. s.

³⁷⁶ § 72 odst. 2 s. ř. s.

³⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

3.3.2.3 Automatický odkladný účinek žaloby podané NSZ?

Praxe se zabývala několikrát otázkou, zda se postavení NSZ a jeho privilegovanost projeví i po podání správní žaloby. Zejména se polemizovalo o automatickém odkladném účinku, nebo o automatickém vydání předběžného opatření. Rozšířený senát NSS však takovou tezi zásadně odmítl. „*Jinými slovy po podání žaloby nejvyšší státní zástupce své zvláštní procesní postavení ztrácí, a v řízení mu tak svědčí stejná práva a povinnosti jako ostatním žalobcům. Obdobný závěr se uplatní i v navazujícím řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl o žalobě podané nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s. ř. s. I v tomto případě, rozhoduje-li Nejvyšší správní soud o návrhu na přiznání odkladného účinku (jako je tomu v projednávané věci) nebo na vydání předběžného opatření, postupuje podle obecných ustanovení soudního řádu správního.*“³⁷⁸ Dle NSS tak nelze směšovat pojem „*důležitý veřejný zájem*“, který vyžaduje přiznání odkladného účinku, a „*závažný veřejný zájem*“, který je vyžadován po NSZ při podání správní žaloby. „*je třeba předpokládat existenci tzv. racionálního zákonodárce, který použitím pojmu důležitý veřejný zájem v § 73 odst. 2 s. ř. s. namísto pojmu závažný veřejný zájem, jenž je použit v § 66 odst. 2 téhož zákona, nepochybně sledoval nějaký účel. Tímto účelem pak bylo přinejmenším to, aby obsah obou uvedených pojmů byl vymezen odlišně.*“³⁷⁹ Bohužel již rozšířený senát neuvádí, jaké je tedy vymezení jednotlivých pojmů a v čem se liší.

Na jednu stranu se s názorem NSS ztotožňuji v tom smyslu, že postavení NSZ by se po podání žaloby v řízení nemělo chápat jinak, než je tomu u kterékoli žalobce. Tedy neměly by na něj být kladeny nižší požadavky. A ani odkladný účinek rozhodnutí by neměl být dán automaticky. Na straně druhé však nesouzním s tím, že pojmy důležitý zájem a závažný zájem představují nějaký vyšší účel zákonodárce. Dle mého názoru jde pouze o nejednotnost ve vyjádření vyšší intenzity veřejného zájmu u daných institutů, kdy jak pro podání žaloby NSZ, tak pro přiznání odkladného účinku se požaduje obzvlášť intenzivní veřejný zájem. Ale neznamená to, že takto intenzivní veřejný zájem pro podání žaloby bude automaticky odůvodňovat přiznání odkladného účinku.

³⁷⁸ Usnesení RS NSS ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128.

³⁷⁹ Tamtéž.

3.3.2.4 Závažný veřejný zájem

Oblast, která se považuje za využitelnou z hlediska oprávnění NSZ podat žalobu ve veřejném zájmu, je zejména korupce ve veřejné správě. Je možné si jako příklad představit situaci, že bylo dosaženo nezákonného rozhodnutí správního orgánu úplatkem a již není možné jej odstranit. Pokud bylo takové rozhodnutí správního orgánu vydáno ve prospěch účastníka správního řízení pod vlivem korupce, bude zde zřejmě nejvyšším státním zástupcem shledán veřejný zájem, a tedy podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. Tímto způsobem je dáno jak občanům, tak pracovníkům státní správy na zřetel, že pravomocná rozhodnutí správních orgánů, která byla ovlivněna korupčním jednáním, nejsou nezměnitelná. Využití oprávnění NSZ bude možné i v případě, kdy je z rozhodnutí správního orgánu zřejmé, že jeho vydání je důsledkem korupce státního úředníka. Jelikož není podmínkou podání žaloby NSZ, aby byl takový úředník uznán vinným, lze ji podat již v průběhu trestního řízení, a dokonce i před jeho zahájením, pokud jsou zjevné skutečnosti, které prokazují korupci³⁸⁰³⁸¹

Esenciální a společný znak, ale též podmínka zvláštní žalobní legitimace, tedy veřejný zájem, je v daném případě povýšen na jeho kvalifikovanější podobu – *závažný veřejný zájem*, kdy adjektivum *závažný* poukazuje na to, že veřejný zájem v daném případě musí vykazovat vyšší kvalitu, popřípadě intenzitu.³⁸² Posouzení existence veřejného zájmu pak přísluší právě NSZ, soud není oprávněn tuto otázku přezkoumávat. Nejvyšší státní zástupce nemá omezení ani v tom smyslu, zda shledal závažný veřejný zájem ve prospěch či neprospěch konkrétního subjektu, neboť tak či tak je oprávněn žalobu podat.³⁸³³⁸⁴

Veřejný zájem je neurčitý právní pojem. Právníkový slovník jej definuje jako: „*druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod. Protože se jedná o jeden z právních pojmů s neostrým významem, měl by být v zákonech blíže specifikován či definován.*“³⁸⁵ Veřejný zájem vyplývá z jednotlivých zákonů zejména z oblasti správního práva hmotného a jejich formulace je úkolem moci zákonodárné.³⁸⁶ Takovým zájmem je pak jen to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními předpisy. Konkrétní obsah takového veřejného

³⁸⁰ VESECKÁ: *Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce...*, s.1668-1677.

³⁸¹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 39-42.

³⁸² VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu*, s. 53.

³⁸³ VESECKÁ: *Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce...*, s.1668-1677.

³⁸⁴ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 39-42.

³⁸⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníkový slovník*. [online] 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. [cit. 14. 4. 2024]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/>>

³⁸⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 100-101.

zájmu pak nacházíme v závislosti na okolnostech daného případu.³⁸⁷ V zákoně však není třeba explicitního označení, že se jedná o veřejný zájem. Postačí, pokud jej můžeme dovodit.³⁸⁸

V případě, kdy zákonodárce určitou hodnotu výslovně za veřejný zájem označí, musí přitom respektovat požadavek obecnosti právních předpisů. Resp. je třeba, aby se vyhnul přílišné konkrétnosti normy, která by svým obsahem *de facto* nahrazovala konkrétní rozhodnutí. Takovým jednáním by totiž zasáhl do moci výkonné a odepřel adresátu normy soudní moci přezkum správnosti aplikace neurčitěho právního pojmu veřejného zájmu v konkrétní věci.³⁸⁹ Příkladem takového protiprávního ustanovení veřejného zájmu je Ústavním soudem zrušený § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě. Tento stanovil, že rozvoj a modernizace konkrétní vodní cesty na Labi byly ve veřejném zájmu.³⁹⁰ Dále lze uvést např. ochranu zdraví obyvatelstva a zajištění dostupnosti léčivých přípravků³⁹¹, ochranu přírody a krajiny³⁹², ochranu lidských sídel před povodněmi³⁹³, zájem na podpoře ekologicky šetrnějšího způsobu dopravy³⁹⁴ či zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí³⁹⁵. V uvedených případech však normotvůrce používá pojmu ve spojení s dalšími neurčitými právními pojmy. Tím ponechává potřebný prostor pro posouzení (ne)existence veřejného zájmu v konkrétním případě.³⁹⁶

Veřejný zájem pak nelze slučovat se soukromým ani kolektivním zájem. K tomuto zaujal postoj také Ústavní soud, který se inspiroval názorem filozofa Friedricha Augusta von Hayeka, podle kterého se zpravidla „*mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu*“.³⁹⁷ Žaloby privilegovaných žalobců ve veřejném zájmu nemají vést k nápravě nezákonností v soukromém či kolektivním zájmu, třebas by došlo k velmi závažné nespravedlnosti. Takové žaloby by měly být reakcí ve veřejném zájmu k nápravě daných nezákonností.³⁹⁸

³⁸⁷ Rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.

³⁸⁸ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 100-101.

³⁸⁹ KAŠPÁRKOVÁ, Marcela. *Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu*. Správní právo, 2018, č. 8, s. 525-537.

³⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

³⁹¹ § 77d odst. 3 písm. c) zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů.

³⁹² § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹³ § 55a odst. 2 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁹⁴ § 2 odst. 5 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹⁵ § 8 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁹⁶ KAŠPÁRKOVÁ: *Proměna v posuzování důvodnosti žaloby...*, s. 525-537.

³⁹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95.

³⁹⁸ KAŠPÁRKOVÁ: *Proměna v posuzování důvodnosti žaloby...*, s. 525-537.

Závažný veřejný zájem je pak charakteristický svou vysokou intenzitou.³⁹⁹ Tuto podmínku žalobní legitimace však správní soud nezkontroluje při podání žaloby, tam, jak již bylo uvedeno, se presumuje, že je dán. Na přezkum přichází až v otázce důvodnosti žaloby. NSZ by tak měl v žalobě odůvodnit, v čem tento zájem shledává, neboť to může mít dopad, na výsledek řízení.

Důvodnost NSZ podané žaloby až do roku 2013 byla posuzována shodně s důvodností žaloby podané žalobcem s obecnou žalobní legitimací. Judikaturní převrat nastal po vydání rozsudků Krajského soudu v Brně, jež se zabýval vlnou mnoha žalob podaných NSZ v letech 2012 a 2013. Tyto směřovaly proti rozhodnutím Energetického regulačního úřadu o udělení licence provozovatelům fotovoltaických elektráren na výrobu elektřiny. Krajský soud tak přišel s myšlenkou, že mimořádná povaha žaloby NSZ se musí projevit v posuzování důvodnosti uplatněných žalobních bodů. Dle krajského soudu nemůže být smyslem soudního přezkumu na základě takto podané žaloby *„realizace neohraničeného dozoru nad absolutní správností postupů a rozhodnutí správních orgánů, ani tu správní soud není od toho, aby se v tomto typu řízení metodicky vyjadřoval k tomu, jak má konkrétní správní orgán realizovat výkon státní správy (to je primárně otázkou pro moc výkonnou), ani aby se aktivně podílel na prosazování systémových opatření, byť by ohledně jejich nezbytnosti v rámci moci výkonné panovala shoda, či na všeobecné revizi licenčních řízení vedených žalovaným. Rozhodování o udělení licence představuje čistě vertikální vztah mezi žalovaným a osobou zúčastněnou na řízení, přitom rozhodoval-li žalovaný o veřejném subjektivním právu osoby zúčastněné na řízení získat licenci, pak především bylo na žalovaném, aby řízení proběhlo bez vad a aby žádnou vadou nebylo zatíženo ani rozhodnutí o udělení licence. Přestože v situaci, kdy žádosti o udělení licence bylo vyhověno, neexistoval prvek jakékoli vnější kontroly nad procesem rozhodování o udělení licence, a tedy ani nad jeho výsledkem (osoba zúčastněná na řízení ani žalovaný sám z povahy věci proces rozhodování ani výsledek neměl důvodu napadat), „otevření případu“ na samém konci tříleté lhůty pro podání žaloby ve smyslu § 66 odst. 2 s.ř.s. za situace, kdy v mezidobí především žalovaný nevyužil možnosti přezkumného řízení či obnovy řízení dané správním řádem a kdy již jsou právní vztahy navazující na udělení licence stabilizovány, představuje nepochybný zásah do právní jistoty osoby zúčastněné na řízení, jenž by se jistě umocnil především v případě zrušení rozhodnutí o udělení licence. Takové narušení právní jistoty by tedy muselo být vyváženo vskutku závažným důvodem, který by vyvážil rizika a negativní důsledky zpětného přehodnocení právních vztahů založených rozhodnutím o udělení licence.*

³⁹⁹ Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016-48.

*Za této situace musí být nutným východiskem zdejšího soudu i základní imperativ demokratického právního státu, že podstatou uplatňování veřejné moci je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, přitom princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci.*⁴⁰⁰

Tento názor aproboval NSS, a později se k této otázce vyjádřil též Ústavní soud, který uvedl, tři modelové situace: „První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné moci způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami či nesprávným výkladem práva. Za této situace může být důvěra jednotlivce narušena jen ze zcela zásadních důvodů veřejného zájmu. Platí totiž, že za správnost vlastního postupu a správnost interpretace právní úpravy odpovídá veřejná moc, nikoliv její adresáti, a případné nedostatky je třeba přičítat na její vrub. Do této skupiny patří například nezákonná rozhodnutí z důvodů spočívajících v nesprávném posouzení rozsahu potřebných podkladů, případně nesprávné posouzení podkladů předložených. Dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost aktu budou v takových případech na straně jednotlivce dány. Pokud správní soud výjimečně přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly, pokud možno minimalizovány. (...) Druhou skupinu představuje nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc – jednotlivec. Půjde o pochybení orgánů veřejné moci, o nichž osoba, již svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. Do této skupiny patří zejména rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných, zejména skutkových zjištění a předpokladů, na což jednotlivec přes svou vědomost před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornil. Za takové situace nemůže být dána dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, což však nevylučuje důvěru v jeho zákonnost a neměnnost (zejména s ohledem na plynutí času a rozvoj navazujících právních vztahů). Pokud správní soud přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno zmírněny. Třetí skupinu pak představuje nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. Půjde zejména o situace, v nichž oprávněný orgány veřejné moci úmyslně uvedl v omyl uvedením nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhl příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem (např. jednáním majícím znaky trestného činu). Za takové situace nemůže být dána ani dobrá

⁴⁰⁰ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2015, č. j. 62 A 100/2013-152.

víra ve správnost takového rozhodnutí, ani důvěra v jeho zákonnost a neměnnost. Pokud správní soud přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, zpravidla nebude důvodu, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího protiprávního jednání (ledaže by bylo třeba chránit práva třetích, nezúčastněných osob).“⁴⁰¹

Lze uzavřít, že i v případě, že by soud shledal rozpor daného rozhodnutí se závažným veřejným zájmem, nebude dán *apriori* důvod ke zrušení nezákonného rozhodnutí. Ba naopak, bude zapotřebí posoudit, jestli potřeba ochrany závažného veřejného zájmu převažuje nad nezbytností chránit dobrou víru a právní jistotu třetích osob. Bude-li třetím osobám svědčit dobrá víra a právní jistota, se odvíjí od zjištění, zda a jakou měrou se samy podílely na vzniklé nezákonnosti, resp. nakolik si jí byly vědomy.

Nově tak byl Ústavním soudem formulován požadavek na správní soudy, aby při posuzování důvodnosti žaloby NSZ vzaly do úvahy také skutečnost, jak se zrušení správního rozhodnutí může promítnout (zejména negativně) do sféry oprávněné osoby. Tady se však obávám, aby takový požadavek nevedl k případům, u kterých se bude nezákonnost rozhodnutí přičítat závažnému veřejnému zájmu. To z důvodů výlučně na straně správního orgánu, protože bude namísto chránit dobrou víru nebo právní jistotu jednotlivce, ale současně nebude dána možnost, jak zmírnit nepříznivé dopady spojené s kasací správního rozhodnutí. V takém případě by dle názoru Ústavního soudu měla být žaloba NSZ zamítnuta. A to i přesto, že by jinak nezbytnost ochrany veřejného zájmu převážila nad zájmem na ochraně dobré víry a právní jistoty oprávněné osoby.⁴⁰²

3.3.2.5 Činnost NSZ ve správním soudnictví

Poznatky, jež NSZ využívá k podávání žalob jsou získávány vlastní činností Nejvyššího státního zastupitelství, k čemuž slouží prostředky dle z. s. z.⁴⁰³. Zdrojem těchto poznatků může být samotné trestní řízení, které se v praxi ukázalo jako velmi přínosné. Spočívá ve vytěžování poznatků z výkonu trestní působnosti pro účely výkonu působnosti na úseku netrestním. Další podněty k podání žalob získává NSZ též od občanských sdružení, která se orientují na poskytování právní pomoci široké veřejnosti.⁴⁰⁴ Na podkladě takto získaných podnětů pak NSZ zjišťuje, zda jsou naplněny podmínky pro žaloby k ochraně veřejného zájmu. „*Nejvíce jsou zastoupeny podněty z následujících oblastí rozhodovací činnosti správních orgánů: územní*

⁴⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

⁴⁰² KAŠPÁRKOVÁ: *Proměna v posuzování důvodnosti žaloby...*, s. 525-537.

⁴⁰³ Vizte zejména část pátá z. s. z.

⁴⁰⁴ VESECKÁ: *Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce...*, s.1668-1677.

*rozhodování, stavební řízení, celní řízení, rozhodování Úřadu pro hospodářskou soutěž, rozhodování z oblasti kultury, rozhodování kraje v přenesené působnosti o věcech dotýkajících se základních lidských práv, daňové řízení. Význam podnětů od třetích subjektů spočívá mimo jiné v tom, že Nejvyšší státní zastupitelství nemůže provádět prověrky u správních orgánů bez vztahu ke konkrétnímu případu.*⁴⁰⁵⁴⁰⁶

Na základě odpovědi⁴⁰⁷ NSZ na podanou žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je možné konstatovat, že NSZ podal za období od 1. 1. 2003 do 26. 3. 2024 celkem 174 správních žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s. Z daného počtu bylo 91 žalobám vyhověno, 62 žalob bylo zamítnuto, 4 žaloby byly odmítnuty, v 16 případech došlo k zastavení řízení (z důvodu zpětvzetí žaloby nejvyšším státním zástupcem) a o 1 žalobě nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. Z uvedené odpovědi NSZ je také patrné, že každý rok bylo žalob podáno v rádech jednotek. Rok 2010, 2013 a 2019 byly výjimkou, kdy nápad činil několik desítek žalob. Konkrétně v roce 2010 to bylo 40 správních žalob, v roce 2013 celkem 18 správních žalob a v roce 2019 to bylo zatím nejvíce podaných správních žalob za rok – celkem 66. V roce 2010 bylo důvodem navýšení počtu podaných žalob zjištění existence většího počtu správních rozhodnutí, vydaných tímž orgánem, jimiž došlo k protiprávní nostrifikaci cizozemských vysokoškolských vzdělání.⁴⁰⁸ V roce 2013 „byla rozhodným faktorem mimořádná aktivita Energetického regulačního úřadu, který svoji vlastní nečinnost nahradil velkým množstvím podaných podnětů k přezkumu svých správních rozhodnutí z uplynulých tří roků.“⁴⁰⁹ V roce 2019 byl tento nárůst způsoben zejména aktivitou krajského státního zastupitelství v Praze, které zaslalo větší množství podnětů k přezkoumání postupu správního orgánu v přestupkovém řízení v dopravě. Dle názoru NSZ mělo být ve všech případech vedeno trestní řízení. Tato skupina případů tvořila 78 % celkové aktivity NSZ v oblasti činnosti dle § 66 odst. 2 s. ř. s.⁴¹⁰ Je tedy patrné, že zvýšená aktivita NSZ byla dána vždy zásahem do určitého veřejného zájmu, který bylo zapotřebí chránit, přičemž vždy šlo o jednu konkrétní právní oblast a jeden a ten samý správní orgán. Nejběžnějšími oblastmi, v jejichž rámci NSZ v ostatních letech podával žaloby, byly zejména v oblasti vysokého školství, udělování licencí a oblasti stavebního práva.⁴¹¹⁴¹²

⁴⁰⁵ VESECKÁ: *Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce...*, s.1668-1677.

⁴⁰⁶ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 39-42.

⁴⁰⁷ Odpověď NSZ na moji žádost o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, spolu s její přílohou tvoří přílohu této rigorózní práce.

⁴⁰⁸ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2010, s. 53.

⁴⁰⁹ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2013, s. 40.

⁴¹⁰ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2019, s. 88.

⁴¹¹ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ. *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 77.

⁴¹² MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 39-42.

3.3.2.6 Závěrem k žalobám NSZ

Správní žaloby, jenž v průběhu let podal NSZ podle § 66 odst. 2 s. ř. s. tak lze z mého pohledu hodnotit kladně. Úspěšné žaloby, jak je patrné z výše uvedených čísel, převyšují ty neúspěšné. Vysoká úspěšnost žalob je tak dle mého názoru důkazem, že aktivní žalobní legitimace NSZ je opodstatněná a institut je využíván správně, není tedy nadužíván. K mému názoru se přiklání i bývalá nejvyšší státní zástupkyně JUDr. Renata Vesecká, Ph.D.: „*Institut zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zastupitelství je třeba vnímat jako přínosný, v praxi se nevyskytují zásadnější problémy s jeho aplikací. Naopak se ukazuje, že tento institut je užíván střídme a přitom důvodně – tedy tam, kde k porušování závažného veřejného zájmu opravdu dochází. Podněty k podávání správních žalob získává státní zastupitelství od institucí státu a občanských sdružení, což evidentně svědčí o projevu důvěry sdělit státnímu zastupitelství poznatky o nezákonnostech, které se vyskytují při rozhodování o veřejných subjektivních právech před správními orgány.*“⁴¹³⁴¹⁴

3.3.3 Žalobní legitimace veřejného ochránce práv

Novelou č. 303/2011 Sb., byl do § 66 s. ř. s. vložen odst. 3: „*Žalobu je oprávněn podat veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem.*“, který zakotvil zvláštní žalobní legitimaci také Veřejnému ochránci práv (dále též „ombudsman“). „*Veřejný ochránce práv neboli ombudsman, působí podle zákona číslo 349/1999 Sb., veřejnému ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, k ochraně osob před jednáním úřadu a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.*“⁴¹⁵ S účinností od 1. ledna 2012 tak ombudsman může podávat též správní žalobu ve veřejném zájmu. Do této doby mohl veřejný ochránce práv podle § 22 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., ve znění do 31. prosince 2011, navrhnout NSZ, aby podal

⁴¹³ VESECKÁ: *Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce...*, s.1668-1677.

⁴¹⁴ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 39-42.

⁴¹⁵ PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 66.

žalobu ve veřejném zájmu. Tato pravomoc byla veřejným ochráncem práv využívána velmi sporadicky.⁴¹⁶⁴¹⁷

Přiznání žalobní legitimace veřejnému ochránci práv je většinou autorů považováno za pozitivní krok, který napravuje nedostatky dřívější právní úpravy, podle které nemohl žalobu podat ombudsman sám, ale jen skrze NSZ. Toto oprávnění tak umožňuje veřejnému ochránci práv efektivně a rychle reagovat na případné podněty a působit k ochraně práv občanů, aniž by musela jeho podání procházet filtrem nejvyššího státního zástupce.⁴¹⁸

V mnoha ohledech je jeho žalobní legitimace velmi podobná vymezení žalobní legitimace právě nejvyššího státního zástupce. Podněty k podání žaloby ombudsman získává zejména svou činností. Oblast jeho působení se zaměřuje rovněž na korupci ve veřejné správě, jako je tomu u NSZ (viz výše). Další možnou oblastí by mohla být ochrana životního prostředí.⁴¹⁹⁴²⁰

Zásadní rozdíl však spočívá v tom, že ombudsman musí *prokázat* závažný veřejný zájem, u NSZ postačí, když jej *shledá*. Žaloba podaná ombudsmanem by tak měla obsahovat nejen tvrzení závažného veřejného zájmu, ale i listiny či jiné důkazní prostředky, které závažný veřejný zájem budou prokazovat. Aktivní žalobní legitimace ombudsmana je tak podmíněna jednoznačným prokázáním závažného veřejného zájmu. Existence závažného veřejného zájmu však nemusí trvat po celou dobu řízení před správním soudem. Závažným veřejným zájmem ale nemůže být skutečnost, že žalobou napadené rozhodnutí je nezákonné. Bude tak na správním soudu, aby se zabýval otázkou dostatečného prokázání závažného veřejného zájmu ombudsmanem, k čemuž bude zpravidla zapotřebí provést dokazování.⁴²¹⁴²²

Ačkoli se může zdát, že by mohla být možnost podat správní žalobu v rukou ombudsmana efektivní, praxe ukazuje, že není. Ombudsman za více než osm let podal takové žaloby pouze tři, přičemž jedné bylo vyhověno, jedna byla zamítnuta a o jedné z nich doposud

⁴¹⁶ Srov. VÍCHA, Ondřej. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 78-79.

⁴¹⁷ MALÁTOVÁ, Michaela: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 42-43.

⁴¹⁸ Tamtéž, s. 43.

⁴¹⁹ VÍCHA, Ondřej. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 81-82.

⁴²⁰ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 43.

⁴²¹ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 66 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

⁴²² MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 43.

nebylo rozhodnuto.⁴²³ V tomto směru by zřejmě mohlo pomoci, kdyby byla zrušena podmínka prokázání veřejného zájmu na podání této žaloby ombudsmanem. Ombudsman by tak ohledně podávání této žaloby měl stejnou pozici jako nejvyšší státní zástupce. V legislativním procesu se dokonce již v roce 2015 vyskytla novela, která zamýšlela předmětnou podmínku zrušit, ve 3. čtení v Poslanecké sněmovně však byla v roce 2016 vzata zpět.⁴²⁴ Sama jsem si položila výzkumnou otázku, jaký je důvod rozdílného postavení nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv. Domnívám se, že legitimní důvod pro rozdílné pojetí aktivní žalobní legitimace a veřejného ochránce práv není, a proto by ke zefektivnění využitelnosti správní žaloby ombudsmanem pomohlo, postavit jej s NSZ na stejnou úroveň, tudíž i pro něj zmírnit podmínku závažného veřejného zájmu jen na jeho shledání, nikoli prokázání.⁴²⁵

Vymezení žalobní legitimace dle § 66 odst. 3 by však mohlo představovat určitý odraz zrušeného ustanovení § 22 odst. 3 z. v. o. p., podle něhož ombudsman podával podnět k podání žaloby nejprve NSZ. Je tedy možné, že to je důvodem, proč zde zákonodárce nechal „filtr“ alespoň v podobě prokázání závažného veřejného zájmu. Avšak tuto domněnku nemohu potvrdit žádným zdrojem, neboť ani důvodová zpráva⁴²⁶ k pozměňovacímu návrhu s. ř. s. (č. 303/2011 Sb.) neobsahuje odůvodnění dané podmínky. Ani z rozhodnutí NSS,⁴²⁷ který rozhodoval o dvou kasačních stížnostech podaných veřejným ochráncem práv, nelze dovodit důvod pro přísnější podmínku žalobní legitimace. Pokud by však byla moje domněnka správná, pak by snahy ombudsmana o odstranění onoho „filtru“ při podávání správních žalob byly liché. Tyto snahy jsou zřejmé ze zprávy pro poslaneckou sněmovnu z roku 2010: *„O žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu usiluje ochránce zejména proto, že pokládá „filtr“ prostřednictvím nejvyššího státního zástupce za nedůvodný. Zvláštní žalobní legitimace by mu umožnila efektivně a rychleji působit k ochraně práv občanů. Ochránce je ve své činnosti velmi často schopen zaregistrovat prostřednictvím podnětů nezákonnou správní praxi a nejednotnou interpretaci dříve, než může dojít k individuální nápravě prostřednictvím rozhodovací činnosti správních soudů. Zvláštní žalobní legitimace by mu v odůvodněných případech přímo umožnila*

⁴²³ Odpověď Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 2. 4. 2024 na žádost o poskytnutí informace dle z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, č. j. KVOP-13020/2024.

⁴²⁴ CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Vliv názorů veřejného ochránce práv na rozhodování ve správním soudnictví. In SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ Alena, David HEJČ (eds.). *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 191-192.

⁴²⁵ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 43-44.

⁴²⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Poslanecká sněmovna ČR, 2011, tisk 319.

⁴²⁷ Rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114 a rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2020, č. j. 2 As 184/2019-29.

iniciovat soudní řízení, a dosáhnout autoritativních rozhodnutí soudu, případně nápravy nezákonné správní praxe.“⁴²⁸⁴²⁹

Určitý průlom v problematice žaloby ombudsmana však dle mého názoru představuje recentní rozhodnutí NSS, který zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě-pobočka v Olomouci ve věci „Šantovka Tower“. Ombudsman se žalobou dle § 66 odst. 3 s. ř. s. domáhal zrušení územního rozhodnutí o umístění stavby Šantovka Tower vydaného olomouckým magistrátem. Podle něj umístění výškové budovy v sousedství městské památkové rezervace porušuje hned několik veřejných zájmů současně. Jednak zájem na ochraně Městské památkové rezervace Olomouc a na zachování hodnot území města Olomouce, které chrání olomoucký územní plán. Ale zároveň veřejný zájem na ochraně životního prostředí. V neposlední řadě porušuje takové jednání veřejný zájem na nestranném rozhodování orgánu státní správy. To z důvodu, že v minulosti město s investorem stavby uzavřelo smlouvu o spolupráci a mělo tak na stavbě vlastní značný ekonomický zájem, který pramenil z reálně hrozícího požadavku na náhradu škody ze strany investora, pokud by se jeho miliardová investice nakonec neuskutečnila. Podle veřejného ochránce práv proto měl soud zvažovat i to, zda v případě nedošlo k výskytu takzvané systémové podjatosti.⁴³⁰ Krajský soud žalobu ombudsmana odmítl s tím, že není naplněna podmínka aktivní žalobní legitimace v podobě prokázání závažného veřejného zájmu. NSS mu však nedal za pravdu. „I. Při posuzování žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu je třeba pojem „závažný veřejný zájem“ použitý v § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. vykládat shodně.; II. Systémové riziko podjatosti odráží závažný veřejný zájem na nestranném rozhodování správního orgánu, a naplňuje proto požadavek § 66 odst. 3 s. ř. s.“⁴³¹

NSS tak vyhodnotil, že je třeba hledat podobnost v případech, v nichž podával žalobu NSZ, neboť je sám subjektem, kterému s. ř. s. svěřilo oprávnění podat žalobu ve veřejném zájmu. Slovy NSS tak: „nelze pominout, jaký obsah pojmu závažný veřejný zájem přiznala ta část judikatury, která v minulosti u žalob nejvyššího státního zástupce aprobovala existenci tohoto zájmu. Jinak řečeno, relevantní jsou ty rozsudky kasačního soudu, které se týkaly posuzování žalob nejvyššího státního zástupce a v nichž sám kasační soud zkoumal a uznal naplnění závažného veřejného zájmu. Ustanovení § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. totiž používají totožný pojem, který musí mít v obou případech stejný obsah a rozsah. Rozdíl pak spočívá pouze v tom,

⁴²⁸ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2010, s. 18.

⁴²⁹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 44.

⁴³⁰ Ombudsman podal kasační stížnost k NSS ohledně stavby Šantovka Tower. [online] Advokátní deník online, ©2024, ze dne 29. 7. 2022 [cit. 23. 4. 2024]. Dostupné na: <https://advokatnidenik.cz/2022/07/29/ombudsman-podal-kasacni-stiznost-k-nss-ohledne-stavby-santovka-tower/>.

⁴³¹ Rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2024, č. j. 1 As 174/2022-92.

že stěžovatel je povinen existenci závažného veřejného zájmu prokazovat.⁴³² Avšak názoru NSS na tento jediný rozdíl a jeho opodstatněnost jsme se ani zde nedočkali. Dle mého názoru totiž opodstatnění pro tento rozdíl neexistuje. Představuje pouze překážku pro větší aktivitu ombudsmana v podání žalob na ochranu veřejného zájmu, který by jinak byl třeba aktivnější. Podmínka prokázání toho, co u NSZ j presumováno mu v tom však brání. Z mého pohledu by však ombudsman mohl mít i více prostoru, příležitostí, ale též podnětů stran veřejnosti k podávání těchto žalob než NSZ. Avšak pro uvedenou rozdílnost toho nemůže naplno využít.

Závěrem však lze říct, že poskytnutí žalobní legitimace ombudsmanovi doplňuje jeho stávající oprávnění k nápravě nezákonného postupu správních úřadů, které vyplývá ze z. v. o. p. „V konečném důsledku žalobní legitimace ombudsmana posiluje jeho nezávislost vůči moci výkonné a je tak v souladu s jeho postavením v rámci soustavy státních orgánů.“⁴³³⁴³⁴

3.3.4 Žalobní legitimace podle zvláštního právního předpisu

Poslední ustanovení § 66, které se týká aktivní žalobní legitimace, je upraveno v jeho čtvrtém odstavci: „Žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“⁴³⁵ Stejně jako je tomu v případě § 66 odst. 1 s. ř. s., i zde jde o ustanovení blanketní, jenž samo o sobě nezakládá žalobní legitimace. Ačkoli by se mohla jevit jistá podobnost aktivní legitimace dle § 65 odst. 2 a § 66 odst. 4 s. ř. s., není tomu tak. Rozdíl zde spočívá v tom, že žalobci dle § 66 odst. 4 s. ř. s. mohou namítat i porušení hmotného práva, nikoli pouze porušení svých procesních práv.⁴³⁶

K založení žalobní legitimace dle daného ustanovení je zapotřebí existence zvláštního zákona, popř. mezinárodní smlouvy, jež by musela výslovně možnost podání správní žaloby určit. Až do 10. prosince 2009 bylo toto ustanovení obsoletní, protože existence takového právního předpisu chyběla. To se změnilo novelizací zákona EIA zákonem č. 436/2009 Sb., kterým byl doplněn § 23 zákona EIA o odstavec 10. Tento explicitně označil subjekty, jež mohly podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Zároveň určil i podmínky této aktivní žalobní legitimace. „Občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření

⁴³² Rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2024, č. j. 1 As 174/2022-92.

⁴³³ VÍCHA, Ondřej. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 82.

⁴³⁴ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 42-45.

⁴³⁵ § 66 odst. 4 s. ř. s.

⁴³⁶ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 528.

*k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem dle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.*⁴³⁷ Právní úprava měla být odrazem žalobní legitimace, jež původně byla založena přímo účinnými předpisy práva Evropské unie (dále jen „EU“). Mělo se jednat o implementaci směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a to v souvislosti se směrnicí Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Ačkoli byla implementace kritizována ze strany Evropské komise pro svou neúplnost a nesprávnost, došlo jejím prostřednictvím k možné aplikovatelnosti § 66 odst. 4 s. ř. s.⁴³⁸ Neúplnost byla shledávána v tom, že článek 10a písm. a) směrnice 85/337/EHS ve znění směrnice Rady 2003/35 zakládala žalobní legitimaci: „*nejen pro ta občanská sdružení, jež v předchozím správním řízení namítala porušení právních norem, ale i pro občanská sdružení, jež tak neučinila, avšak mají na věci vážný zájem, přičemž zájem jakékoliv nevládní organizace, která podporuje ochranu životního prostředí a splňuje požadavky vnitrostátních právních předpisů, je pokládán pro účely tohoto ustanovení za dostatečný.*“⁴³⁹

Odstavec 10 ustanovení § 23 však v současné době v zákoně EIA již v jeho znění z 11. 12. 2009 není. K jeho zrušení došlo novelou č. 39/2015 Sb. Tato novelizace se dotkla tedy i aktivní žalobní legitimace dle § 66 odst. 4., kdy novelizovaný zákon EIA o ní hovoří v souvislosti § 7 odst. 9 EIA a § 9d EIA.⁴⁴⁰ „*Ustanovení § 9d EIA se týká zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení, přičemž je konstruováno obdobně jako ustanovení § 7 odst. 9 EIA – koncepce dotčené veřejnosti je totožná, lze napadat jak hmotnou, tak procesní zákonnost daného rozhodnutí, přičemž opětovně se má za to, že dotčená veřejnost má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena. Oproti § 7 odst. 9 EIA je v § 9d EIA navíc účastenství v navazujícím správním řízení stanovena povinnost, a to do 30 dnů ode dne zveřejnění informací podle § 9b odst. 1 EIA – tímto způsobem se účastníkem tohoto navazujícího řízení může stát jednak dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bod 2 EIA a dále obec dotčená záměrem, která však nespadá pod definici dotčené veřejnosti, která může podat*

⁴³⁷ § 23 odst. 10 zákona o životním prostředí, ve znění zákona č. 436/2009 Sb., účinném ke dni 11. 12. 2009.

⁴³⁸ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 101.

⁴³⁹ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 527.

⁴⁴⁰ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 105.

*správní žalobu.*⁴⁴¹ Vičarová však zastává názor, že § 7 odst. 9 zákona EIA a § 9d zákona EIA žalobní legitimaci zakládají, avšak nikoli podle § 66 odst. 4 s. ř. s., ale dle § 65 odst. 1 s. ř. s.⁴⁴²

V souvislosti s touto zvláštní žalobní legitimací se polemizovalo též nad možností žalobní legitimace dotčené veřejnosti dle tzv. Aarhuské úmluvy⁴⁴³. Tuto možnost však NSS zprvu zavrhoval s odůvodněním, že občanská sdružení, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, mají právo na přístup k soudu dle § 65 odst. 2 s. ř. s., a to za účelem přezkumu rozhodnutí správních orgánů v takových řízeních, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. To však jen při splnění podmínek dle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a dalších podmínek dle s. ř. s. V případě nesplnění těchto podmínek nelze přiznat žalobní legitimace občanským sdružením na základě § 66 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s čl. 9 odst. 2 nebo 3 Aarhuské úmluvy nebo ve spojení s čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS, protože tato ustanovení předpokládají splnění výše uvedených podmínek stanovených vnitrostátními právními předpisy.⁴⁴⁴ Z jiného rozhodnutí NSS pak plyne, že: „*Fyzické i právnické osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.) musí splnit podmínky pro přípustnost správní žaloby stanovené vnitrostátním právním řádem. Byly-li účastníky předcházejícího správního řízení, vztahuje se na jejich žaloby podmínka přípustnosti podle § 68 písm. a) s. ř. s., tedy vyčerpání řádných opravných prostředků.*“ Vzhledem k novele zákona EIA zákonem 39/2015 Sb., bude dopadat výše uvedené i na neúčastníky, kteří mohli podat odvolání.⁴⁴⁵

Je však třeba poukázat i na recentní rozhodnutí NSS, kde soud dovodil, že: „*Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva v režimu tzv. smíšených smluv, a to rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, a ačkoliv nemá přímý účinek, je nutné ji použít jako interpretační pramen i při výkladu vnitrostátního práva v souladu s jejím zněním.*“⁴⁴⁶

V rozhodnutí NSS ze dne 25. června 2015, č. j. 1 As 13/2015-295 zvažoval možnost, zda kromě námitek procesněprávních, má daný spolek právo na podání námitek hmotněprávních: „*Nejvyšší správní soud tak považuje za nezbytné posoudit, zda, ve smyslu čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy, má stěžovatel na daném případě dostatečný*

⁴⁴¹ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 105.

⁴⁴² Tamtéž, s. 107.

⁴⁴³ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. června 1998, vyhlášena pod č. 124/2004 Sb., m. s.

⁴⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2007, sp. zn. 5 As 19/2006.

⁴⁴⁵ KÜCHLEROVÁ, Martina. *Několik poznámek k aktivní věcné legitimaci dotčené veřejnosti*. Právní rozhledy, 2017, č. 18, s. 638-641.

⁴⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 250/2018-68.

zájem, tedy zda došlo k zásahu do jeho sféry a jeho hmotných práv, což je předpokladem pro aplikaci § 65 odst. 1 s. ř. s.“, přičemž bylo dovozeno, že: „*aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic.*“⁴⁴⁷ Hranicí aktivní žalobní legitimace spolků je dle NSS tzv. lokální prvek. Pokud by totiž nebyla stanovena určitá hranice, bylo by možné přiznat aktivní žalobní legitimaci každému spolku, který má jako předmět činnosti ochranu přírody a krajiny nebo ochranu životního prostředí.⁴⁴⁸ „*V takovém případě by byl teoreticky jakýkoli spolek s uvedeným předmětem činnosti oprávněn vznášet věcné námitky proti příslušnému záměru bez ohledu, zda může být reálně dotčen na hmotných právech, tedy i spolek se sídlem mimo Českou republiku či na jiném kontinentě. Smyslem vnitrostátní právní úpravy i interpretačního vodítka v podobě Aarhuské úmluvy je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně.*“⁴⁴⁹ Ačkoli tedy přímý účinek Aarhuské úmluvy není dán, je zapotřebí vnitrostátní právo v souladu s ní interpretovat. V případě, že pak soud dospěje k názoru, že spolek může být dotčen na svých hmotných právech, je zde dána jeho žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s.⁴⁵⁰

Domnívám se, že žalobní legitimaci v případě splnění vnitrostátních podmínek dle § 9d odst. 1 zákona EIA (resp. § 68 písm. a) s. ř. s.), tedy vyčerpání opravných prostředků, by dle § 66 odst. 4 s. ř. s. mohla mít nezisková nevládní organizace, která by nesplňovala kritéria dotčené veřejnosti dle § 3 písm. i) bod 2 zákona EIA. Tedy kdy taková organizace by nemohla být účastníkem správního řízení a žalobcem dle § 65 s. ř. s.⁴⁵¹ Na konkrétní případ si však zřejmě ještě budeme muset počkat.

Na výzkumnou otázku lze tedy odpovědět tak, že při naplnění zákonem požadovaných podmínek, může existovat subjekt, který bude žalobně legitimován dle § 66 odst. 4 s. ř. s.⁴⁵²

Hypotéza č. VII.: „*Subjekt, který je aktivně žalobně legitimovaný dle § 66 odst. 4 s. ř. s. existuje.*“ se tedy nepotvrdila.

⁴⁴⁷ Nález ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

⁴⁴⁸ Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295.

⁴⁴⁹ Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295.

⁴⁵⁰ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 103.

⁴⁵¹ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 109.

⁴⁵² MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 45-48.

3.3.5 Žalobní legitimace dle § 67 s. ř. s.

Toto ustanovení je druhým případem, kdy zákon připouští aktivní žalobní legitimaci správního orgánu a posledním ustanovením, které se týká aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. „*Ustanovení tohoto dílu se přiměřeně použijí též v případě, kdy zvláštní zákon svěřuje: a) správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, b) orgánu územního samosprávného celku oprávnění podat žalobu proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva.*“⁴⁵³ Z daného je možné dovodit, že správní žaloby dle tohoto ustanovení je možné podat jen tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Zvláštním zákonem je zde myšlen zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Uvedené zákony upravují postavení územních samosprávných celků⁴⁵⁴, přičemž rozlišují mezi jejich působností samostatnou, tj. výkonem samosprávy, a působností přenesenou, tj. výkonem státní správy. Rozdílnost působností spočívá mimo jiné v tom, že do výkonu státní správy mohou ústřední orgány státní správy zasahovat bez omezení v rámci instančních vztahů prostředky upravenými procesními řády. Naproti tomu výkon samostatné působnosti ÚSC je pod zvláštní ochranou. Kupříkladu je vyloučeno, aby ústřední orgány státní správy přímo prosazovaly svoji vůli na úkor ÚSC. ÚSC v rámci samostatné působnosti vydávají vyhlášky, které jsou právními předpisy územní samosprávy. Přezkum zákonnosti těchto vyhlášek je v pravomoci Ústavního soudu. Mimo vyhlášky však ÚSC v rámci své samostatné působnosti přijímají také usnesení, rozhodnutí či jiná opatření. Zákonnost těchto aktů je pak kontrolována právě skrze správní soudnictví.

Dle § 67 písm. a) s. ř. s. je aktivně žalobně legitimováno Ministerstvo vnitra v případě, že jde o usnesení nebo opatření kraje, obce či hlavního města Prahy. Pokud půjde o opatření městských obvodů a částí, pak je žalobně legitimován Magistrát hlavního města Prahy.⁴⁵⁵ Postup je stanoven právě výše zmíněnými zákony, konkrétně § 124 obecního zřízení, § 82 krajského zřízení a § 107 zákona o hl. m. Praze. Odporuje-li usnesení, rozhodnutí či jiné opatření ÚSC zákonu či jiným právním předpisům, Ministerstvo vnitra, příp. Magistrát hl. m. Prahy musí nejprve vyzvat ÚSC ke zjednání nápravy. Hovoříme o jakési předžalobní fázi. Nedojde-li ke zjednání nápravy, přechází postup Ministerstva vnitra do žalobní fáze dle § 67

⁴⁵³ § 67 s. ř. s.

⁴⁵⁴ Dále jen „ÚSC“.

⁴⁵⁵ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 69.

písm. a) s. ř. s.⁴⁵⁶ Žalobně legitimovaní dle § 67 písm. a) s. ř. s. nemusí naplňovat požadavky dle § 65 odst. 1 s. ř. s.: „*Žalobce jakožto ten, komu zákon přiznává zvláštní žalobní legitimaci k ochraně určitého veřejného zájmu, tedy nemusí tvrdit zkrácení na svých právech úkonem žalovaného, který žalobou napadá.*“⁴⁵⁷ Žaloba dle § 67 písm. a) s. ř. s. tak slouží jako dozor správních soudů nad výkonem samosprávy ÚSC.

Ustanovení § 67 písm. b) s. ř. s. se vztahuje k rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva územního samosprávného celku, jenž je odrazem úpravy obsažené v § 89 a § 137 zákona o obcích, § 45 odst. 2 zákona o krajích a § 67 odst. 2 a § 92 zákona o hlavním městě Praze. Orgánem rozhodujícím o rozpuštění zastupitelstva územního samosprávného celku je Ministerstvo vnitra. Pokud se jedná o zastupitelstva městských částí či městských obvodů územně členěných statutárních měst, pak je žalovaným zastupitelstvo takového statutárního města. A v případě hlavního města Prahy bude žalovaným zastupitelstvo hlavního města Prahy. Proti těmto rozhodnutím tak bude správní žaloba směřovat a podat ji je oprávněn územní samosprávný celek, tj. obec, kraj či hl. m. Praha.⁴⁵⁸

Aktivní žalobní legitimaci dle § 67 písm. a) s. ř. s. je možné vnímat jednak jako výkon dozoru nad územní samosprávou, ale zároveň jako ochranu práva objektivního, resp. ochranu zákonnosti jednání a rozhodování orgánů územních samosprávných celků.⁴⁵⁹

V případě legitimace dle § 67 písm. b) s. ř. s. se jedná o ochranu samosprávy ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy, jakožto jednoho z významných znaků a prvků demokratického právního státu, ale též právo ústavní a základní.⁴⁶⁰ Dle Vičarové se pak v podstatě jedná o „*případ soudní ochrany územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu.*“⁴⁶¹

Cílem daného ustanovení je tedy především ochrana práva na samosprávu územních samosprávných celků v souladu s čl. § 101 odst. 4 Ústavy⁴⁶². Zároveň je poskytována i ochrana zneužití tohoto ústavně zaručeného práva ze strany územních samosprávných celků.⁴⁶³ Právě naplnění požadavku Ústavy, který spočívá v ochraně práva na samosprávu poskytnutím možnosti podat správní žalobu, potvrzuje dle mého názoru opodstatněnost této žalobní legitimace.⁴⁶⁴

⁴⁵⁶ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 538-540.

⁴⁵⁷ Rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 147/2012-23.

⁴⁵⁸ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 587-588.

⁴⁵⁹ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 71.

⁴⁶⁰ Tamtéž, s. 72.

⁴⁶¹ Tamtéž.

⁴⁶² „*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“

⁴⁶³ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 70.

⁴⁶⁴ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 48-49.

3.3.6 Specifické aspekty zvláštní žalobní legitimace

Zvláštní žalobní legitimace je speciální vůči obecné žalobní legitimaci dle § 65 s. ř. s. Zákodárce určitým způsobem modifikuje obecnou žalobní legitimaci. Zvláštní žalobní legitimace se tak odlišuje určitými specifickými prvky od obecné žalobní legitimace. Zejména se jedná o specificky určenou funkční příslušnost, lhůty pro podání dané žaloby či nutnost prokazování či absence prokazování závažného veřejného zájmu (k tomu viz podkapitola 3. 2. 2).⁴⁶⁵ V této kapitole se však zaměřím především na modifikace spojené se zvláštní žalobní legitimací, které spočívají v odlišných lhůtách pro podání žaloby, výjimkách z nutnosti vyčerpání řádných opravných prostředků a absence možnosti přiznání odkladného účinku. Na závěr nastíním odlišení spočívající v nutnosti poměrování ochrany veřejného zájmu a ochrany právní jistoty správními soudy při úvaze, zda mají napadené rozhodnutí zrušit. Domnívám se, že touto podkapitolou doplním chybějící část k dosažení cíle mé práce, což je mimo jiné komplexní pojetí aktivní žalobní legitimace dle s. ř. s.⁴⁶⁶

Mimořádnost ustanovení § 66 je tedy dána zejména specifickými lhůtami odlišnými od aktivní žalobní legitimace dle § 65 s. ř. s. Z mého pohledu je toto specifikum dáno zejména tím, že jde o žaloby ve veřejném zájmu, nehájí se zde vlastní zájem aktivně legitimovaného subjektu, tudíž lhůta může být delší. Pro podání správní žaloby dle § 65 s. ř. s. je stanovena lhůta dvou měsíců od oznámení rozhodnutí žalobci, přičemž její zmeškání nelze prominout (viz § 72 odst. 4 s. ř. s.). Zvláštní zákon může ale stanovit lhůtu jinou.⁴⁶⁷ Zákodárce pro tři ze čtyř žalobců dle § 66 s. ř. s. stanovuje lhůtu tří let od právní moci rozhodnutí, není-li stanoveno zákonem jinak. Pokud správní rozhodnutí nenabývá právní moci, pak je pro počátek běhu lhůty rozhodný okamžik doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který mohl sám podat proti rozhodnutí žalobu. Z daného je patrné odchýlení se od obecné úpravy žalobní legitimace kromě délky lhůty, také v rozhodném okamžiku pro počátek běhu lhůty pro podání správní žaloby. Dle Vičarové takto dlouhá lhůta výrazně koliduje s principem právní jistoty, což potvrzuje i judikatura soudů. Na druhou stranu uznává, že na zvláštní žalobní legitimaci je nahlíženo jako na mimořádný institut, a neexistují žádné jiné indicie pro vyslovení neefektivnosti takto nastavené lhůty.⁴⁶⁸ K této problematice se vyjádřil též Ústavní soud ve svém nálezu: „*Nepřehlédnutelný rozdíl v délce lhůty k podání žaloby ve prospěch veřejných*

⁴⁶⁵ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 110.

⁴⁶⁶ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 49-50.

⁴⁶⁷ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 110.

⁴⁶⁸ Tamtéž, s. 114.

žalobců (tři roky podle § 72 odst. 2 soudního řádu správního oproti dvěma měsícům podle § 72 odst. 1 téhož zákona) má svůj původ zejména v odlišném postavení procesních subjektů a jejich rozdílné možnosti zjistit vady správního rozhodnutí. Pro fyzické a právnické osoby totiž platí, že před soudem uplatňují tvrzení o porušení svých veřejných subjektivních práv, k němuž došlo typicky v předcházejícím řízení.⁴⁶⁹ Je tedy možné předpokládat, že tyto osoby v přiměřené lhůtě poznají, v čem spočívá porušení jejich práv. U soudu se pak budou schopny domoci soudní ochrany, neboť budou schopny vylicít právní a skutkové důvody takového tvrzeného porušení svých práv.⁴⁷⁰ „Oproti tomu žalobci oprávnění podat žalobu k ochraně veřejného zájmu typicky nejsou účastníky správního řízení a o jeho vadách či nezákonnosti výsledného rozhodnutí se mohou dozvědět až zprostředkovaně: z jiných řízení či mimoprocesní cestou. K účinnému uplatnění jejich pravomoci je prodloužení žalobní lhůty přiléhavě zvoleným prostředkem – umožňuje seznámení se s rozhodnutím i relevantními fakty, tedy s důvody ohrožení veřejného zájmu. Tři roky žalobní lhůty se pak jeví jako přiměřená doba na to, aby veřejný žalobce zjistil a před soudem uplatnil, a to i za spolupráce s jinými částmi státního aparátu, z jakých skutkových a právních důvodů měl být závažný veřejný zájem rozhodnutím správního orgánu ohrožen.“⁴⁷¹ S tímto názorem Ústavního soudu souhlasím, co do důvodů proč žalobně legitimovaným subjektům dle § 66 s. ř. s. je dána delší lhůta oproti obecné žalobní legitimaci. Ale jak jsem již výše uvedla, domnívám se, že je nedostatečně zvážena proporcionalita mezi takto stanovenou lhůtou a principem právní jistoty adresátů aktů správních orgánů.⁴⁷²

Žalobce dle § 66 odst. 4 s. ř. s. má pak lhůtu odlišnou od všech ostatních, která je kratší oproti výše uvedeným aktivně žalobně legitimovaným subjektům dle § 66 s. ř. s. „Žalobu podle § 66 odst. 4 může oprávněný žalobce podat, dokud neuplynula lhůta pro podání žaloby všem účastníkům, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.“⁴⁷³ Z daného je patrné, že tato lhůta bude stejná jako lhůta daná pro obecně žalobně legitimované subjekty, tedy dva měsíce.⁴⁷⁴ Rozdílný zde však bude okamžik počátku běhu dané lhůty, který bude počítán od právní moci samotného rozhodnutí, což plyne opět z § 72 odst. 1 s. ř. s. K danému pak Vičarová uvádí, že tato lhůta je dostatečná a plně v souladu s principem právní jistoty: „když subjekty, které žalobu mohou podat dle § 66 odst. 4 s. ř. s. de lege lata, jsou dle mého názoru dobře informovány o řízení, na

⁴⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

⁴⁷⁰ Tamtéž.

⁴⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

⁴⁷² MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*..., s. 50-51.

⁴⁷³ § 72 odst. 2 věta druhá s. ř. s.

⁴⁷⁴ § 72 odst. 1 s. ř. s.

*základě jejichž výsledků je možné danou správní žalobu podat.*⁴⁷⁵⁴⁷⁶ S tímto názorem mohou jen souhlasit.

Pro žalobně legitimované dle § 67 s. ř. s. je stanovena lhůta 30 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým ministerstvo pozastavilo účinnost usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu ÚSC, resp. lhůta 60 dní od uplynutí lhůty stanovené Magistrátem hl. m. Prahy městské části ke zjednání nápravy.⁴⁷⁷

Mohlo by se zdát, že subjekty podávající žalobu ve veřejném zájmu mají určitá privilegia i s ohledem na koncentrační zásadu. Zde však Ústavní soud postavil na jisto, že: „*správní soudy nemohou k povinnosti žalobce podávajícího žalobu ve veřejném zájmu přistupovat benevolentněji než k povinnosti žalobce se standardní aktivní legitimací (citovaný nálezn. sp. zn. II. ÚS 3189/16). Žalobce ve veřejném zájmu vážou procesní pravidla, včetně vázanosti soudu včas uplatněnými žalobními body a lhůty pro možné rozšíření žaloby o další žalobní body (§ 75 odst. 2 a § 71 odst. 2 soudního řádu správního).*“⁴⁷⁸ V případě koncentrace řízení pak platí pro zvláštní žalobní legitimaci stejná pravidla jako pro žalobní legitimaci obecnou.⁴⁷⁹

Další příklad specifického přístupu ve vztahu k obecné žalobní legitimaci se týká výjimky z nutnosti vyčerpat řádné opravné prostředky. Tato výjimka byla dovozena judikaturou, avšak pouze ve vztahu k NSZ a veřejnému ochránci práv. Žalobu k ochraně veřejného zájmu podle § 66 odst. 2 nebo 3 s. ř. s. může nejvyšší státní zástupce nebo veřejný ochránce práv podat i proti rozhodnutí správního orgánu, proti němuž nebyly využity řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, i když je přípouštěl zvláštní zákon.⁴⁸⁰ Přičemž vyčerpání opravných prostředků, jakožto výraz principu subsidiarity správního soudnictví, je v ostatních případech zachována. Z mého pohledu je důvodem této odchylky skutečnost, že NSZ a ombudsman ze své pozice zásadně nebudou mít možnost řádné opravné prostředky ve správním řízení využít.⁴⁸¹

Ustanovení § 66 není složené jen ze čtyř odstavců, které byly výše v práci rozebrány, nýbrž z šesti. Odstavec 5⁴⁸² a 6⁴⁸³ upravují specifické případy, kdy je správní žaloba podaná dle § 66 s. ř. s. nepřijatelná. Jedná se v podstatě o obdobu překážky věci rozhodnuté (*rei iudicatae*)

⁴⁷⁵ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu...*, s. 115.

⁴⁷⁶ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 51.

⁴⁷⁷ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 539.

⁴⁷⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

⁴⁷⁹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 51.

⁴⁸⁰ Rozsudek NSS ze dne 24. listopadu 2020, č. j. 2 As 184/2019-29.

⁴⁸¹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 52.

⁴⁸² „Žaloba podle odstavců 1 až 4 je nepřijatelná, pokud v ní uplatňované právní důvody byly uplatněny v téže věci v jiné žalobě již soudem zamítnuté.“

⁴⁸³ „Žaloba podle odstavců 1 až 4 je dále nepřijatelná, pokud již žalobu v téže věci podal ze stejných právních důvodů někdo jiný.“

a překážky věci zahájené (*litispendence*) podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Rozdíl spočívá v tom, že zde „není naplněna totožnost věci, neboť chybí podmínka totožnosti účastníků (žaloba je nepřípustná i v případě, že je podána odlišnou osobou – žalobcem).“⁴⁸⁴ V případě § 66 odst. 5 s. ř. s. je účelem zabránit, aby byla podána žaloba jiným oprávněným subjektem znovu, pokud žaloba, o níž již bylo rozhodnuto, byla neúspěšná. Má tak být ulehčeno soudu, aby se nemusel zabývat stejnou žalobou, ačkoli podanou jiným subjektem, opětovně.⁴⁸⁵ Případem, na který míří § 66 odst. 6 s. ř. s. je pak situace, kdy je řízení již zahájeno, avšak než by bylo o žalobě rozhodnuto, podal by žalobu ze stejných právních důvodů subjekt dle § 66 s. ř. s. V případě, že by byla některá z výše uvedených žalob podána, pak bude pro danou překážku dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta.⁴⁸⁶

Odchylkou v úpravě zvláštní žalobní legitimace je i institut přiznání odkladného účinku žalobě. Přiznáním odkladného účinku dochází k pozastavení účinku napadeného rozhodnutí až do skončení řízení před správním soudem.⁴⁸⁷ Obecným pravidlem je, že podání správní žaloby odkladný účinek nemá, pokud zvláštní zákon nestanoví něco jiného.⁴⁸⁸ Přiznán může být odkladný účinek dle § 73 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce, a to za splnění dvou kumulativních podmínek: „Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.“ V případě zvláštní žalobní legitimace však nemůže být naplněna první podmínka pro přiznání odkladného účinku, neboť žalobci podle § 66 nemůže osobně vzniknout újma, a to z důvodu, že nehájí zájem vlastní, ale zájem veřejný.⁴⁸⁹ I přesto však přiznání odkladného účinku není u subjektů se zvláštní žalobní legitimací vyloučeno (viz také polemika stran automatického odkladného účinku u žaloby NSZ v podkapitole 3.3.2.3.).⁴⁹⁰

V neposlední řadě je třeba zmínit podmínku nutnosti poměřovat v konkrétním případě, zda převáží ochrana veřejného zájmu, nebo ochrana právní jistoty, potažmo ochrana dobré víry, kterou představil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16. Vymezil

⁴⁸⁴ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 66 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

⁴⁸⁵ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 66 [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

⁴⁸⁶ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*..., s. 52.

⁴⁸⁷ § 73 odst. 3 s. ř. s.

⁴⁸⁸ § 73 odst. 1 s. ř. s.

⁴⁸⁹ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ: *Ochrana veřejného zájmu*..., s. 156.

⁴⁹⁰ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*..., s. 52-53.

zde tři modelové situace, které však nemají ostré hranice, a bude na soudní praxi, aby posoudila jejich aplikaci v konkrétním případě.⁴⁹¹

Pokud bude nezákonnost rozhodnutí správního orgánu způsobená jen pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami nebo nesprávným výkladem práva, pak může být důvěra jednotlivce narušena jen za základě zásadních důvodů veřejného zájmu. Do této skupiny případů může spadat například nezákonné rozhodnutí z důvodu nesprávného posouzení rozsahu potřebných podkladů. V tomto případě bude dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost rozhodnutí na straně jednotlivce. Jestliže by správní orgán přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí, bude nezbytné minimalizovat možné negativní dopady na osobu oprávněnou z daného rozhodnutí.⁴⁹²⁴⁹³

Druhá skupina případů směřuje na pochybení způsobená oběma stranami, tj. jak orgánu veřejné moci, tak jednotlivce, která vedla k nezákonnosti rozhodnutí. „*Půjde o pochybení orgánů veřejné moci, o nichž osoba, již svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. Do této skupiny patří zejména rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných, zejména skutkových zjištění a předpokladů, na což jednotlivec přes svou vědomost před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornil.*“⁴⁹⁴ V tomto případě nemůže oprávněná osoba být v dobré víře, že je takové rozhodnutí správné, což však nevylučuje důvěru v jeho zákonnost a neměnnost. V případě, že správní soud zruší napadené rozhodnutí za této situace, bude nutné opět zmírnit negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí.⁴⁹⁵⁴⁹⁶

Poslední skupinou případů je nezákonnost způsobená oprávněným ze správního rozhodnutí. Zde půjde především o situace, kdy oprávněný úmyslně uvede správní orgán v omyl tím, že sdělí nepravdivé skutečnosti, předloží nepravdivé podklady nebo dosáhne rozhodnutí ve svůj prospěch jiným protiprávním jednáním. V daném případě nelze přiznat dobrou víru ani důvěru ve správnost takového rozhodnutí, ani v jeho zákonnost a neměnnost. V případě, že správní orgán takové rozhodnutí zruší, nebude zpravidla důvod, aby byla oprávněná osoba chráněna, neboť by šlo v podstatě o ochranu před jejím protiprávním jednáním.⁴⁹⁷⁴⁹⁸

⁴⁹¹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*..., s. 53.

⁴⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, bod 58.

⁴⁹³ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*..., s. 53.

⁴⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, bod 59.

⁴⁹⁵ Tamtéž, bod 59.

⁴⁹⁶ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*..., s. 53.

⁴⁹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, bod 60.

⁴⁹⁸ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace*..., s. 54.

Na základě výše uvedeného je možné uzavřít, že správní soudy při úvaze, zda mají napadené rozhodnutí, na základě správní žaloby podané žalobcem dle § 66 s. ř. s. zrušit, musí poměřovat, která hodnota v daném případě převáží – zda ochrana (závažného) veřejného zájmu, nebo ochrana právní jistoty a dobré víry oprávněných, případně třetích osob. Při poměrování by se měly správní soudy řídit kritérii, které byly v citovaném nálezu Ústavního soudu vymezeny.⁴⁹⁹

3.3.7 Závěrem ke zvláštní žalobní legitimaci

Zvláštní žalobní legitimace k podání správní žaloby se konstrukcí vymyká obecné žalobní legitimaci. Stojí na jiných pilířích. V rámci zvláštní žalobní legitimace hraje prim veřejný zájem, k jehož ochraně byla zvláštní žalobní legitimace vytvořena. Byla zákonodárcem svěřena do rukou několika subjektů, avšak ne všechny se dočkaly svého faktického naplnění. Alespoň ne v současnosti. Zřejmě nejvýraznější je žalobní legitimace NSZ a VOP, která je také velkou doménou této práce, neboť analýza této žalobní legitimace a její funkce v právním státě s přesahem do správního soudnictví byla zapotřebí k tomu, abych si zodpověděla svoji výzkumnou otázku č. VI. A sice, zda jsou odůvodněny rozdílné požadavky pro to, aby byl NSZ a VOP aktivně žalobně legitimován. Dospěla jsem k názoru, že nikoli. Nic nenasvědčuje tomu, že by bylo opodstatněné, proč VOP musí závažný veřejný zájem prokazovat, když u NSZ se tento presumuje. **Hypotéza č. VI.:** „*Neexistuje důvod rozdílné právní úpravy aktivní žalobní legitimace stanovené pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu Nejvyššímu státnímu zástupci dle § 66 odst. 2 a Veřejnému ochránci práv dle § 66 odst. 3 s. ř. s.*“, se potvrdila.

Dále jsem se zamýšlela nad tím, zda existuje nějaký subjekt, který je aktivně žalobně legitimován dle § 66 odst. 4 s. ř. s. Dospěla jsem ke zjištění, že za podmínek a okolností popsaných v kapitole 3.3.4. takový subjekt existovat může, ale konkrétní případ dosud nenastal, na němž by bylo možné situaci explicitně demonstrovat. Jako pozitivní však vnímám, že možná využitelnost této legitimace, byť zatím jen v rovině teoretické, je. **Hypotéza č. VII.:** „*Subjekt, který je aktivně žalobně legitimován dle § 66 odst. 4 s. ř. s. existuje.*“, se proto nepotvrdila.

V závěru třetí kapitoly jsem se pokusila shrnout ty nejstěžejnější specifika zvláštní žalobní legitimace, kdy jako nejzásadnější vnímám různorodost lhůt k podání žaloby. Zejména v případě lhůty 3leté u NSZ a VOP. Zde, jak jsem již výše uvedla, by v zájmu zachování principu právní jistoty bylo proporcionální lhůtu zkrátit. To i přesto, že rozumím důvodům,

⁴⁹⁹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 54.

proč jim byla delší lhůta zákonodárcem garantována. **Hypotéza č. VIII.:** „*Specifikum zvláštní žalobní legitimace spočívá v rozdílně stanovené lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle s. ř. s.*“ se potvrdila. Avšak existují i další specifika pro zvláštní žalobní legitimace spočívají též ve výjimkách z nutnosti vyčerpání řádných opravných prostředků a v absenci možnosti přiznání odkladného účinku, byť toto specifikum neplatí plošně.

3.4 Závěrem k aktivní žalobní legitimaci k podání správní žaloby

Závěrem k této kapitole mohu říct, že i přes určité výtky jsem dospěla k názoru, že tak, jak je nastavena aktivní žalobní legitimace v současnosti, funguje. Mám za to, že takto nastavená legitimace splňuje předpoklady pro ochranu veřejných subjektivních práv v našem právním státě. Tyto může chránit jak účastník řízení, tak i ten kdo účastníkem řízení nebyl. A v případě potřeby, a za předpokladu veřejného zájmu, jsou zde subjekty, které se mohou pokusit případné nezákonné rozhodnutí či rozhodnutí přičící se veřejnému zájmu, zvrátit.

Pokud bych však měla vyzdvihnout, co bych v právní úpravě *de lege ferenda* změnila, pak by to bylo zajisté sjednocení podmínek aktivní žalobní legitimace NSZ a VOP. Domnívám se totiž, že otevřít širší prostor VOP k podávání správních žalob by mohlo mít pozitivní dopad na správní soudnictví.

4 Aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu

V předchozí obsáhlé kapitole jsem se snažila vymezit aktivní žalobní legitimaci pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. V následující kapitole se pokusím o vymezení aktivní žalobní legitimace další žaloby z tzv. *žalobní triády správního soudnictví*. Přičemž se zaměřím na následující výzkumné otázky. **Otázka č. IX.:** „Lze se nečinnostní žalobou bránit proti jakékoliv formě nečinnosti správního orgánu?“ **Otázka č. X.:** „Je účinným prostředkem ochrany proti nezahájení správního řízení *ex offio* nečinnostní žaloba?“ **Otázka č. XI.:** „Jaký je rozdíl mezi aktivní žalobní legitimací k podání správní žaloby a nečinnostní žaloby?“ V druhé kapitole již bylo pojednáno o pojmu nečinnost a zásah, tudíž této problematice se již věnovat dále nebudu.

Hypotéza č. IX.: „Nečinnostní žalobou se lze bránit pouze proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí či osvědčení. Proti jiným formám nečinnosti se lze bránit žalobou zásahovou.“

Hypotéza č. X.: „Nečinnostní žaloba je účinným prostředkem ochrany proti nezahájení správního řízení *ex offio*.“

Hypotéza č. XI.: „Rozdíl mezi aktivní žalobní legitimací k podání správní žaloby a žaloby nečinností spočívá zejména v tom, že u nečinnostní žaloby není vyžadováno účastenství v řízení.“

4.1 Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

Stále dle mého názoru platí, že častěji, než konáním dochází k zásahům do práv jednotlivce právě nečinností správních orgánů. V praxi se jedná o situace, kdy určitá osoba oprávněně očekává konání správního orgánu, který však svou povinnost konat porušuje. Jedná se tak o zásah veřejné správy do právní sféry jednotlivce.⁵⁰⁰ Takový zásah však v právním státě má být pod kontrolou moci soudní. Do 31. 12. 2002 chyběl institut, kterým by se mohl jednotlivec v případě nečinnosti správního orgánu obrátit na soud.⁵⁰¹

Historie nečinností žaloby je proto oproti žalobě proti rozhodnutí správního orgánu velmi krátká. Ochrana proti nečinnosti správního orgánu do účinnosti s. ř. s. v zásadě neexistovala.

⁵⁰⁰ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 659-660.

⁵⁰¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 111.

Resp. role jejího ochránce se ujal Ústavní soud. A to v rámci řízení o ústavní stížnosti proti jinému zásahu orgánu veřejné moci dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Od 1. 1. 2003 však došlo k významnému obohacení českého správního soudnictví. To právě zavedením nečinnostní žaloby v § 79 až 81 s. ř. s. Do té doby takový prostředek ochrany nečinnosti velice citelně chyběl. Tento zásadní nedostatek pravidelně zdůrazňovala jak doktrína, tak i judikatura. Vrchní soud v Praze ve svém usnesení ze dne 7. 11. 1995, č. j. Na 276/95-12 zdůraznil, že: „soud nemá možnost ukládat správnímu orgánu, aby ve věci rozhodl, neboť v části páté občanského soudního řádu upravující správní soudnictví správní žaloba na nečinnost správního orgánu zakotvena není a tudíž rozhodování o takové žalobě nespadá do pravomoci soudů.“⁵⁰² Zásadní pak pro zavedení institutu nečinnostní žaloby byl opět zrušující nálezní ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, který uvedl, že: „Současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec.“ Což byl také jeden z důvodů, proč ÚS část V. o. s. ř. zrušil.

Cílem nečinnostní žaloby je ochránit veřejná subjektivní práva osob před nekonáním správních orgánů.⁵⁰³ Lze ho v zásadě rozdělit do dvou oblastí. První z nich spočívá v zajištění ochrany jak osobám fyzickým, tak právnickým před přímou nečinností správního orgánu. Tato spočívá např. v bezdůvodném odložení věci, zastavení řízení, nebo tvrzení, že orgán tvrdí absolutní nedostatek kompetence veřejné správy. Druhý pak tkví v poskytnutí ochrany tam, kde je řízení doprovázeno neodůvodněnými průtahy.⁵⁰⁴ Smysl a účel soudní ochrany proti nečinnosti správních orgánů pak vyjádřil Nejvyšší správní soud tak, že: „Soudní ochrana proti nečinnosti je tak po bezvýsledném vyčerpání prostředků ve správním řízení poskytována především z toho důvodu, aby účastník řízení, jehož práva a povinnosti mohou být tímto řízením a jeho výsledkem dotčena, nesetřával ve stavu právní nejistoty za situace, kdy již příslušné úkony směřující ke změně jeho právního postavení byly jím samým nebo příslušným správním orgánem učiněny a kdy tedy již pouze zbývá vydat ono správní rozhodnutí, proti němuž by se pak mohl případně bránit správní žalobou.“⁵⁰⁵

Ústavněprávním východiskem pro ochranu před nečinností je právo na spravedlivý proces zakotvený v našem právním řádu v čl. 36 odst. 1 Listiny: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného

⁵⁰² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 111.

⁵⁰³ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 435.

⁵⁰⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 112.

⁵⁰⁵ Rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2011, č. j. 9 Ans 11/2011-21.

orgánu.“ Svým nekonáním udržuje správní orgán subjekt práva v nejistotě. Tento prvek práva na spravedlivý proces je pak konkretizován v čl. 38 odst. 2 Listiny: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.“ Zrcadlí se zde tak jedna ze základních ústavních ale i mezinárodněprávních zásad, a to zásada rychlosti řízení, resp. řízení bez zbytečných průtahů. Záruku práva na přiměřenou délku řízení nalezneme v Evropské úmluvě o lidských právech⁵⁰⁶. Tato je zakotvena v čl. 6 odst. 1 EÚLP vymezující právo na *fair trial*, který mimo jiné zakotvuje právo účastníka na projednání jeho sporu o občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti trestního obvinění proti němu v přiměřené lhůtě. Na rozdíl od našeho čl. 38 odst. 1 Listiny, který je zaměřen na absenci zbytečných průtahů v řízení, je čl. 6 odst. 1 EÚLP zdůrazněna celková délka řízení.⁵⁰⁷

Právo na spravedlivý proces pak v sobě zahrnuje „nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.“⁵⁰⁸ Zásada rychlosti je pro potřeby veřejné správy explicitně zakotvena v § 6 odst. 1 s. ř. Tvoří tak jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů. V zásadě je stanoveno, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. V praxi to znamená, že pro případ, kdy správní orgán ve lhůtě stanovené zákonem, resp. ve lhůtě přiměřené, nejedná, pak dochází k průtahům, které nejsou žádoucí. Narušují právní jistotu a dochází k tzv. nečinnosti správního orgánu, která může být napravena některým z opatření proti nečinnosti upravených v § 80 s. ř. K porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů pak dochází i v případě, kdy správní orgán nerespektuje lhůty stanovené interním normativním aktem^{509, 510}.

„Vytvořila-li se na základě pokynu Ministerstva financí č. D-144 z roku 1996, o stanovení lhůt pro uzavření vytykácího řízení (§ 43 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), správní praxe spočívající v tom, že vytykácí řízení se uzavírají v určitých lhůtách, případně ve lhůtách prodloužených podle přesně určených pravidel, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), že pro správní orgán je takováto správní praxe právně závazná.“⁵¹¹ A tedy

⁵⁰⁶ Dále také jen „EÚLP“.

⁵⁰⁷ SCHORM, Vít. Právo na přiměřenou délku řízení podle Evropské úmluvy o lidských právech. In: KADEČKA, S. (ed.) a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 28-29.

⁵⁰⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96.

⁵⁰⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01.

⁵¹⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 435-436.

⁵¹¹ Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57.

i v případě, kdy nedojde k vydání rozhodnutí v časovém limitu, který si pro sebe stanovil sám správní orgán, se lze domáhat ochrany práva prostřednictvím nečinnostní žaloby.⁵¹²

Lze uvést, že nečinnost je „protiprávní jednání správních orgánů spočívající v porušení zákonem stanovené povinnosti konat, zejména vydat rozhodnutí či provést jiný úkon, postup, a to v zákonem stanovené, popř. přiměřené lhůtě.“⁵¹³

Nečinnostní žaloba je pak v podstatě modalitou tzv. *obecné správní žaloby*, jak trefně vystihla Frumarová. Dle ní jde o „*právní nástroj, který otevírá cestu k soudu osobám, které jsou postiženy či ohroženy potenciálně deliktním chováním vykonavatelů veřejné správy*“.⁵¹⁴ Deliktním chováním je rovněž nezákonná nečinnost správních orgánů. Bez ohledu na formu, kterou správní orgán (ne)jedná, by měl být každému poskytnut účinný prostředek obrany. „*Věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle soudního řádu správního je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.*“⁵¹⁵

Nečinnostní žaloba dle s. ř. s. pak míří na nečinnost v užším pojetí. Subsumuje pod něj ty situace, kdy byl správní orgán nezákonně nečinný tím, že nevydal rozhodnutí ve věci samé nebo nevydal osvědčení. I když s. ř. s. pojem nečinnost nepoužívá v jiném významu, projevuje se v jeho rámci i v širším kontextu. Poukázal na to zákonodárce v důvodové zprávě k vládnímu návrhu s. ř. s. Uvádí zde, že nová úprava správního soudnictví by měla zajišťovat ochranu proti nečinnosti v případech: „*(...) kdy správní orgán je ve věci nečinný proto, že tvrdí absolutní nedostatek kompetence veřejné správy (nemůže vzniknout ani kompetenční konflikt), nebo namísto vydání rozhodnutí, jak mu ukládá právní předpis, věc vyřizuje jinou formou (informací, stanoviskem), popřípadě věc podle předpisů o správním řízení bezdůvodně odloží nebo řízení zastaví (bez vydání rozhodnutí); dalším okruhem případů je nikoliv takováto nečinnost správního orgánu, ale neodůvodněné průtahy řízení, v jejichž důsledku věc není vyřízena v zákonem stanovené lhůtě - i pro tyto případy je potřebné zajistit ve správním soudnictví*

⁵¹² FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 436.

⁵¹³ Tamtéž, s. 436.

⁵¹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 111-112.

⁵¹⁵ Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

odpovídající právní ochranu účastníků správního řízení, nelze-li se takové ochrany dovolat prostředky správního procesu.^{516,517}

4.2 Aktivní žalobní legitimace k podání nečinnostní žaloby

Aktivní žalobní legitimaci k podání nečinnostní žaloby vymezuje § 79 odst. 1 s. ř. s. tak, že: *„Ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.“*

Z uvedeného tak vyplývá, že podat nečinnostní žalobu může v zásadě kdokoliv. Aktivní žalobní legitimace je tak stanovena velmi široce. Osobou žalobce může být v podstatě kdokoliv, kdo má procesní způsobilost⁵¹⁸. V případě, že ji nemá, pak tehdy, je-li zastoupen zákonným zástupcem⁵¹⁹. Omezení aktivní žalobní legitimace však spočívá v podmínkách stanovených pro podání žaloby, které budou dále rozebrány.

Aktivně žalobně legitimována je tak osoba, která tvrdí, že nečinnost, která spočívá v nevydání rozhodnutí ve věci nebo osvědčení, zasahuje do její právní sféry. *„Soudní řád správní podmiňuje přístup k soudní ochraně splněním materiálního kritéria: žalobce musí tvrdit, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím, nečinností či nezákonným zásahem správního orgánu (podle příslušného typu řízení). Toto tvrzení – ač v naprosté většině případů bude zaznívat z úst účastníků správního řízení či tzv. opomenutých účastníků řízení – není striktně vázáno na to, že žalobce skutečně účastníkem správního řízení byl nebo je nepochybné, že jím být měl. Podstatné je, že se žalobce – ať byl jeho vztah k proběhnuvšímu správnímu řízení nebo k dosud provedeným úkonům správního orgánu jakýkoli – cítí být zkrácen na svých právech.“*⁵²⁰ Na rozdíl od správní žaloby a některých jejích „typů“ žalobní legitimace není u nečinnostní žaloby dána vázanost účastenstvím v řízení.⁵²¹ *„Z povahy věci tedy není vyloučeno, aby žalobce tvrdil zkrácení na svých právech v důsledku toho, že nebylo vydáno rozhodnutí v řízení, jehož nebyl účastníkem. To, zda takové rozhodnutí skutečně mohlo zasáhnout do jeho práv ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nebo zda žalobce zpochybňuje úkony,*

⁵¹⁶ Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, Poslanecká sněmovna ČR, 2001, tisk 1080.

⁵¹⁷ ADAMEC, Martin. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. Dizertační práce, vedoucí Prášková, Helena. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra správního práva a správní vědy, 2021, s. 111-112.

⁵¹⁸ § 33 odst. 3 s. ř. s.

⁵¹⁹ § 35 odst. 1 s. ř. s.

⁵²⁰ Rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104.

⁵²¹ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 445.

*které – ačkoli mohou mít určitý vliv na jeho právní postavení a na řízení v jeho vlastní věci – k tomu způsobilé nejsou, je již věcí meritorního zkoumání žaloby. Zpravidla totiž (...) není na první pohled patrné, že by žalobcova práva dotčena být nemohla, resp. že dotčeny by mohly být jen jeho právem chráněné zájmy.*⁵²²

Odmítnutí žaloby lze připustit tehdy, je-li neoprávněnost osoby žalobce skutečně zřejmá. Tak tomu může být pro případ, že úkon, který je požadován, není na první pohled způsobilý daného žalobce zkrátit na jeho právech, resp. zasáhnout do jeho právní sféry.⁵²³ Vyvstanou-li pochybnosti nebo nutnosti rozsáhlejší argumentace, má soud povinnost svůj závěr promítnout v zamítavém rozsudku po věcném posouzení žaloby.⁵²⁴

Aby se však fyzická či právnická osoba mohla stát žalobcem proti nečinnosti správního orgánu stanoví zákon podmínky, které musí být splněny.

4.2.1 Rozhodnutí nebo osvědčení

Již bylo zmíněno, že nečinnostní žaloba nesměruje vůči jakékoliv nečinnosti správního orgánu. Lze ji napadat pouze nekonání v podobě nevydání rozhodnutí či osvědčení. Podstatné je zdůraznění skutečnosti, že nečinnostní žaloba poskytuje ochranu subjektivnímu veřejnému právu procesnímu. Tím je právo na řízení bez zbytečných průtahů, tedy aby věc byla ve lhůtě projednána a rozhodnuta. Ochrana je tak poskytována i v případě, že se jedná o nárok hmotněprávní, o němž má rozhodovat správní orgán, jehož povaha je soukromoprávní.⁵²⁵ „Ochrana proti nečinnosti správního orgánu nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní.“⁵²⁶ Podle § 2 s. ř. s. je soudy poskytována ochrana veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob, a to způsobem, jež stanoví s. ř. s. a za podmínek dle s. ř. s. nebo dle zvláštního zákona, a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví s. ř. s. „In fine citovaného paragrafu lze nalézt důvod, proč lze považovat pravomoc správního soudu svěřenou mu v ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) s. ř. s. za autonomní ve vztahu k obecné charakteristice soudní ochrany poskytované veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Je správná úvaha soudu I. stupně o veřejnoprávní povaze procesních práv s důsledky z toho plynoucími, avšak v tomto případě je rozhodující zmocnění vykonávat soudní ochranu i v dalších věcech stanovených tímto zákonem, v jednotlivosti tedy rozhodnout o žalobě proti nečinnosti správního orgánu dle hlavy

⁵²² Rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104.

⁵²³ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 665.

⁵²⁴ Rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104.

⁵²⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 115.

⁵²⁶ Rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 As 31/2003-49.

*II dílu 2 soudního řádu správního.*⁵²⁷ A tedy nečinnostní žalobou lze napadnout věc jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní povahy.

4.2.1.1 Nevydání rozhodnutí správním orgánem

Dikce § 79 odst. 1 s. ř. s. popisuje rozhodnutí jako „*rozhodnutí ve věci samé*“. Pojem rozhodnutí však již v s. ř. s. byl definován v § 65 odst. 1 s. ř. s. „*Nejvyšší správní soud má za to, že rozhodnutím ve věci samé se v této souvislosti rozumí rozhodnutí správního orgánu, kterým se řízení před tímto správním orgánem končí, kterým je autoritativně řešena otázka, která byla předmětem tohoto řízení, a které je principiálně přezkoumatelné ve správním soudnictví, tj. rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. V tomto smyslu existuje komplementarita mezi procesní úpravou týkající se žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) a žaloby proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.), kterou lze vymáhat vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. v jednou zahájeném řízení před správním orgánem.*“⁵²⁸ Zákodárce tak označením rozhodnutí „ve věci samé“ v § 79 odst. 1 s. ř. s. zdůrazňuje, že se má jednat o „finální produkt“ činnosti správního orgánu, který bude následně soudně přezkoumatelný dle § 65 s. ř. s. Účelem nečinnostní žaloby je totiž přinutit správní orgán takový akt vydat.⁵²⁹ Rozhodnutím ve věci samé v tomto smyslu mohou být i rozhodnutí nemeritorní, které však vedou k ukončení správního řízení. Např. rozhodnutí o zastavení řízení z procesních důvodů⁵³⁰.⁵³¹ Rozhodnutí je tak především vymezeno skrze materiální znaky, a je proto zásadní dotčení právní sféry jeho konkrétního adresáta.⁵³² Z ochrany poskytované nečinnostní žalobou jsou vyloučena rozhodnutí procesní povahy, jimiž se upravuje vedení řízení (např. přerušeni či pokračování ve správním řízení).⁵³³ „*Žaloba, kterou se žalobce dle § 79 s. ř. s. domáhá, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat konkrétní opatření dle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu z roku 2004, není přípustná.*“⁵³⁴ Aktivně žalobně legitimovaná osoba však může

⁵²⁷ Tamtéž.

⁵²⁸ Rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25.

⁵²⁹ „*Soud je oprávněn přikázat správnímu orgánu vydání určitého „finálního produktu“ (rozhodnutí nebo osvědčení) v případech, kdy má být správní orgán podle zákona činný. Slova „ve věci samé“ proto omezují oprávnění správního soudu přikázat pouze vydání onoho „finálního produktu“ jako výsledek procesního postupu správního orgánu vymezeného relativně samostatným předmětem řízení a určitým zákonem definovaným okruhem jeho účastníků či jinak na tomto procesním postupu zainteresovaných osob. „Rozhodnutím ve věci samé“ ve smyslu ust. § 79 odst. 1 věta první s. ř. s. tedy může být i takový akt správního orgánu, který (...) je rozhodnutím např. procesní povahy vydávaným jako výsledek určitého relativně samostatného předběžného postupu v rámci „hlavního“ řízení.*“ Rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 Ans 5/2010-70.

⁵³⁰ Rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54.

⁵³¹ KÚHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 662.

⁵³² FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 438.

⁵³³ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 79 [cit. 20. 7. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

⁵³⁴ Rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 Ans 16/2012-84.

podat nečinností žalobu tam, kde je jinak samo rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu, pokud splňuje podmínky dle § 79 s. ř. s. Na zvláštní řízení o nečinnostní žalobě totiž nelze vztáhnout § 70 s. ř. s. o kompetenčních výlukách. Zásadní je pouze to, že nedošlo k vydání rozhodnutí, nikoli to, zda a v jakém režimu může být požadovaný akt přezkoumáván.⁵³⁵ I přesto rozhodnutí spadající pod jeho písmena a), b) a c) podmínky § 79 odst. 1 s. ř. s. nesplní.⁵³⁶

Rozhodnutími, u nichž se lze úspěšně domáhat jejich vydání, resp. ochrany proti nečinnosti správního orgánu, které vychází z judikatury NSS jsou např. rozhodnutí v řízení ve věci pořádkové pokuty⁵³⁷, rozhodnutí v přezkumném řízení, bylo-li již toto řízení zahájeno⁵³⁸ a v rozhodnutí v řízení o obnově řízení⁵³⁹.

Žaloba však nebude tím správným prostředkem tam, kde postup správního orgánu může skončit i jiným způsobem než vydáním rozhodnutí. Takový případ může nastat v daňovém řízení dle § 89 daňového řádu⁵⁴⁰, kdy postup k odstranění pochybností může vyústit nejen ve vydání rozhodnutí, ale alternativně též v zahájení daňové kontroly. Při možné alternativě tak nečinnostní žaloba nepřichází v úvahu, neboť by její úspěch, v podobě nařízení správnímu orgánu vydat rozhodnutí, předurčil způsob ukončení takového řízení. To však účelem nečinnostní žaloby není.⁵⁴¹ Proti tomuto přístupu však jde judikatura NSS týkající se řízení o žádosti o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Takové řízení může skončit buď odmítnutím poskytnutí informace nebo jejich faktickým poskytnutím, o čemž se nevydává rozhodnutí. Dle výše uvedeného bychom pak inklinovali spíše k závěru, že nečinnostní žaloba v tomto případě není přípustná. Jinak se k této věci však staví NSS, který žalobu připustil. Pakliže ji vyhoví, tak nařídí správnímu orgánu „vydat rozhodnutí“. Nestanoví však, zda má poskytnutí informací poskytnout, či odmítnout jejich poskytnutí.⁵⁴² Je otázkou, zda je tento postup správný a zda nenarušuje konzistentnost judikatury ohledně nečinnostní žaloby. Tím spíš v případě, že zde nejde o rozhodnutí v pravém slova smyslu, ale dle mého názoru spíše postup správního orgánu tam, kde informace poskytne a jejich poskytnutí neodmítá. Zda by spíše neměla být ochrana poskytnuta postupem podání

⁵³⁵ Rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 Ans 5/2010-70.

⁵³⁶ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 79 [cit. 20. 7. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

⁵³⁷ Rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2013, č. j. 6 Ans 13/202-36.

⁵³⁸ „*Jakmile však přezkumné řízení bylo zahájeno, je správní orgán povinen vydat ve věci rozhodnutí, které lze vymáhat i cestou žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s.*“ Rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25.

⁵³⁹ Rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 8/2009-62.

⁵⁴⁰ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2012, č. j. 1 Ans 10/2012-52.

⁵⁴² Rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 8/2009-71 a rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 Ans 5/2011-104.

zásahové žaloby, která sekunduje při ochraně proti nečinnosti žalobě nečinností, o čemž bude pojednáno níže.

Tímto se dostáváme k tomu, že v některých případech není jednoduché určit, zda se jedná v daném případě o rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. O tom jsme se ostatně přesvědčili již u správní žaloby v kapitole 2 a 3. Pojem je postupně precizován judikaturou. Nečinnostní žaloba nebyla připuštěna např. u rozhodnutí správního orgánu o opatření proti nečinnosti dle § 80 s. ř.⁵⁴³, rozhodnutí o námitkách v daňovém řízení⁵⁴⁴, ukončení průtahů při daňové kontrole⁵⁴⁵ nebo rozhodnutí o námitce podjatosti podané v průběhu správního řízení⁵⁴⁶.

4.2.1.2 *Nevydání osvědčení správním orgánem*

Osvědčení není na rozdíl od rozhodnutí v s. ř. s. nijak definováno. Je proto nutné vycházet z doktríny a judikatury. „*Osvědčení, resp. potvrzení, je jiným úkonem správního orgánu odlišným od správního aktu, který úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění, kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem, neboť se osvědčují, resp. potvrzují skutečnosti úředně známé.*“⁵⁴⁷ Jde o veřejnou listinu, tudíž se u ní presumuje správnost. Proti osvědčení není možná obrana formálním opravným prostředkem. Bránit se proti němu lze důkazem opaku. V případě, že není opak prokázán, platí, že obsah osvědčení odpovídá skutečnosti, tedy je správný. Pokud byl opak prokázán, lze osvědčení formálně zrušit.⁵⁴⁸

Otázku, jestli se jedná o osvědčení či rozhodnutí, je třeba posuzovat podle skutečné povahy úkonu správního orgánu, nikoli pouze z jeho formálního označení v zákoně. Rozhodné není ani to, zda správnímu úkonu předchází formální správní řízení, ani podle jakého procesního předpisu v něm se postupuje.⁵⁴⁹

Rozšířený senát NSS pak považuje za klíčový při určení, zda se jedná o osvědčení či deklaratorní akt to, „*zda jde o akt pohybující se v rovině skutkové (o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvratitelně, určité skutečnosti), anebo o akt normativní (závazně stanovící, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti). Okolnost, do jaké míry jsou zřejmé skutečnosti v osvědčení či deklaratorním rozhodnutí zkoumané, je pak*

⁵⁴³ Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2010, č. j.5 Ans 2/2010-127.

⁵⁴⁴ Usnesení RS NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110.

⁵⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2015, č. j. 9 Afs 279/2014-29.

⁵⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015-47.

⁵⁴⁷ Rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2004, č. j. 2 As 83/2003-62.

⁵⁴⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 192-193.

⁵⁴⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 115.

*spíše kritériem pomocným.*⁵⁵⁰ Osvědčení se vydává o věcech, o nichž by nemělo být zpravidla sporu.⁵⁵¹

Použití nečinnostní žaloby se v případě osvědčení v zásadě neliší od nečinnostní žaloby, kterou se domáháme vydání rozhodnutí. Odlišností však je skutečnost, že u osvědčení se při meritorním posouzení soud zabývá též obsahem požadovaného úkonu správního orgánu.⁵⁵²

Za nečinnost v případě nevydání osvědčení je považována jak ta v podobě nereagování správního orgánu na žádost o vydání osvědčení, ale rovněž i nečinnost spočívající v nepostupování dle § 155 odst. 3 s. ř., tj. sdělení žadateli, že osvědčení nelze vydat, s nímž se žadatel neztotožňuje.⁵⁵³

4.2.2 Bezvýslednost vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti

Podmínkou pro podání žaloby, je stejně jako u správní žaloby, vyčerpání opravných prostředků, vyjadřující princip subsidiarity ve správním soudnictví. Tato podmínka musí být splněna ke dni podání žaloby. Opravné prostředky, které právní předpisy stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, musí být vyčerpány bezvýsledně. Tj. nápravy těmito prostředky nebylo dosaženo.

Aktivně žalobně legitimované osobě je pak dána povinnost vyčerpat opravný prostředek pouze takový, který splňuje zákonem a judikaturou stanovené podmínky. Jednak jde o prostředek upravený právním předpisem, ale zároveň musí být alespoň hypoteticky schopný nápravu nečinnosti zajistit.⁵⁵⁴ Opravnými prostředky, resp. prostředky na ochranu proti nečinnosti budou zpravidla opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 s. ř. Tyto se aplikují nejen v případě nečinnosti při vydání rozhodnutí, ale rovněž při nevydání osvědčení. Prostředky ochrany nečinnosti stanoví i některé zvláštní zákony. Pak je nutno bezvýsledně vyčerpat i tyto. Příkladem je zákon o svobodném přístupu k informacím, který stanoví v § 16a odst. 1 písm. b) stížnost na postup vyřizování žádosti pro případ, že správní orgán žádost ani neodmítne, ani neposkytne informace⁵⁵⁵, případně tam, kde žadatel nesouhlasí s výší úhrady dle § 16a odst. 1 písm. d)⁵⁵⁶. Nebo v daňovém řízení je nutné před podáním žaloby využít ochrany dle § 38

⁵⁵⁰ Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

⁵⁵¹ Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005-165.

⁵⁵² KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 664.

⁵⁵³ Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2010, 2 Ans 1/2009-71.

⁵⁵⁴ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 666.

⁵⁵⁵ Rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009-86.

⁵⁵⁶ Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012-14.

daňového řádu.⁵⁵⁷ V případě neexistence prostředků se žalobce může samozřejmě obrátit rovnou na soud.

Bezvýslednost vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti pak může spočívat v několika situacích. Nečinný může zůstat sám nadřízený správní orgán, který o něm rozhoduje. Zde se řešila otázka, kdy se stává nečinný nadřízený správní orgán s vyřízením žádosti o vydání opatření dle § 80 odst. 3 s. ř. Dospělo se však k závěru, že pro vydání rozhodnutí je v § 71 odst. 3 s. ř. stanovena lhůta 30 dnů, a proto po jejím uplynutí v případě žádost o opatření proti nečinnosti se považuje nadřízený správní orgán za nečinný.⁵⁵⁸ Takové východisko považuji za logické a naprosto v souladu se systematickým výkladem s. ř. I v případě, kdy nadřízený správní orgán učiní opatření proti nečinnosti, avšak správní orgán 1. stupně stále zůstává nečinný, lze mít za to, že prostředek ochrany proti nečinnosti byl vyčerpán bezvýsledně. Podobně lze mít za bezvýsledný i případ, kdy se nadřízený správní orgán neztotožní s tím, že účastník tvrdí nečinnost správního orgánu 1. stupně a jeho žádosti o opatření proti nečinnosti usnesením nevyhoví. Bezvýsledným vyčerpáním prostředku ochrany je podle judikatury také případ, kdy daňový subjekt podá podnět, jež trpí vadami, ale správce daně ho i tak nevyzval k jejich odstranění a věcí se z tohoto důvodu nezabýval.⁵⁵⁹ Prostředku ochrany proti nečinnosti je pak nutno využít i v případě, že se účastník řízení domáhá nečinnost ústředního správního úřadu, tedy vůči nečinné osobě.⁵⁶⁰

4.2.3 Fikce rozhodnutí

Podmínkou, kterou s. ř. s. pro podání nečinnostní žaloby stanoví je také skutečnost, že zvláštní zákon nespojuje s nečinností správního orgánu tzv. *fikci rozhodnutí*, tj. že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu či jiný právní důsledek.⁵⁶¹ „*Ustanovení věty druhé § 79 odst. 1 s. ř. s. vylučuje žalobní legitimaci v případech, kdy sice správní orgán ve skutečnosti požadované rozhodnutí nevydal, avšak v důsledku splnění podmínek stanovených zvláštním zákonem vznikla fikce, že rozhodnutí o určitém obsahu bylo vydáno. V takových případech není založena pravomoc soudu poskytovat ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle dílu druhého hlavy druhé části třetí soudního řádu správního a soud se žalobou nemůže meritorně*

⁵⁵⁷ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 667.

⁵⁵⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 452.

⁵⁵⁹ Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2008, č. j. 1 Ans 1/2008-50.

⁵⁶⁰ Usnesení RS NSS ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278.

⁵⁶¹ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 453.

zabývat. Chybí tak základní podmínka řízení, za které soud může jednat a rozhodovat ve věci.“⁵⁶²

Fikce rozhodnutí spočívá v tom, že nevydává-li správní orgán v zákonem stanovené lhůtě rozhodnutí, má se za to, že bylo vydáno rozhodnutí v dané věci, a to buď pozitivní, tj. návrhu či žádosti bylo vyhověno, či negativní, tj. návrh či žádost byla zamítnuta. Marným uplynutím stanovené lhůty tak nastávají ze zákona právní účinky takové fikce. Takový následek uplynutí lhůty musí být vždy stanoven přímo v zákoně. V případě, že účastník řízení není s takovým rozhodnutím, které bylo fikcí vydáno spokojen, soudní ochrana je možná. Nikoli však prostřednictvím nečinnostní žaloby, nýbrž správní žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s.⁵⁶³ Správní soud pak takové rozhodnutí vždy ruší pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.⁵⁶⁴ Věc soud vrací zpět do stádia správního řízení. Pro případ opětovné nečinnosti správního orgánu by již nemělo dojít k fikci rozhodnutí, a v takovém případě by již mohla nastoupit možnost podat žalobu nečinnostní. K této problematice se ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím vyjádřil Krajský soud v Ostravě: „*Krajský soud se zcela ztotožnil s přílehlavou argumentací žalobce, že z citovaného § 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím jednoznačně vyplývá, že zákonná fikce o vydání rozhodnutí o odepření informací se z povahy věci může uplatnit pouze jednou, neboť zákon váže počátek běhu lhůty pro vyřízení žádosti o poskytnutí informací na doručení žádosti povinnému subjektu (v projednávané věci byla žádost o poskytnutí informací první žalované doručena dne 24. 4. 2003), popř. na upřesnění žádosti podle § 14 odst. 3 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobce poukázal správně rovněž na skutečnost, že výklad žalovaných by ve svých důsledcích vedl k tomu, že povinný subjekt by se mohl opakovaně vyhýbat poskytnutí informací, resp. sdělení důvodů pro odepření informací, odkazem na vydání fiktivního negativního rozhodnutí, které je ovšem podle ustálené judikatury správních soudů nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Takový výklad, který by mohl vést k nekonečnému „ping pongu“ mezi soudem a správními orgány, je podle názoru krajského soudu absurdní a odporující smyslu a účelu zákona o svobodném přístupu k informacím.*“⁵⁶⁵

Procesním následkem při podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu v případě existence fiktivního rozhodnutí či jiného právního důsledku spojeného s fikcí při uplynutí

⁵⁶² Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Ans 5/2007-195.

⁵⁶³ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 453-454.

⁵⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002-39.

⁵⁶⁵ Rozsudek KS v Ostravě ze dne 15. 2. 2007, č. j. 22 Ca 258/2005-52.

stanovené lhůty je odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť samotný § 79 odst. 1 s. ř. s. vylučuje aktivní žalobní legitimaci k podání takové žaloby v případě fikce rozhodnutí.

4.2.4 Nezahájení řízení *ex offio*

Velkou polemikou posledních let v oblasti nečinnostní žaloby je otázka, zda se lze nečinnostní žalobou domáhat zahájení řízení z moci úřední. Dle Kadlece⁵⁶⁶ se adresát práva, který podal podnět k zahájení řízení z moci úřední, nedomáhá vydání rozhodnutí, nýbrž toho, aby správní orgán zahájil řízení, na jehož základě pak vydá rozhodnutí. Pasivita správního orgánu tak spočívá v tom, že řízení vůbec není zahájeno. Nikoli v tom, že nebylo vydáno rozhodnutí, jak nečinnostní žaloba předpokládá.⁵⁶⁷ Přičemž je odlišná situace v případě, že řízení je již z moci úřední zahájené, neboť zde má účastník řízení právo na to, aby bylo ve věci rozhodnuto.⁵⁶⁸ „Z moci úřední neboli *ex offio* se zahajují taková řízení, na kterých existuje určitý veřejný zájem a jejichž zahájení není pouze v zájmu konkrétní osoby. Ačkoli může být k tomuto řízení podán podnět, nedochází jeho doručením příslušnému správnímu orgánu automaticky k zahájení řízení, protože je vždy na správním uvážení správního orgánu, zda řízení zahájí, nebo nikoli. Přitom musí zvážit jak zmíněný veřejný zájem na tomto zahájení (spočívající např. v nutnosti postihnout spáchaný delikt), tak to, zda má v určitém případě takové řízení smysl (zpravidla nebyvají zahajována řízení o zcela bagatelních přestupcích nebo pochopitelně přestupcích již prekludovaných, viz dále).“⁵⁶⁹

Večeřová⁵⁷⁰ dospěla k názoru, že v řízení zahajovaném *ex offio* není dán nárok na jeho zahájení, a tím pádem vydání rozhodnutí. Dle jejího názoru: „Odůvodnění závěru, že se soudní ochrany proti nečinnosti v daném případě nelze domáhat, pak spočívá na základní premise: osoba podávající podnět nemá právní nárok na zahájení řízení, tedy ani na vydání rozhodnutí, a nenáleží jí tedy ani žádné subjektivní veřejné právo, kterému by měla být ze strany správního soudu poskytnuta ochrana.“⁵⁷¹

Z uvedených názorů tak plyne, že k nečinnostní žalobě není aktivně žalobně legitimován ten, kdo podal pouze podnět k zahájení řízení z moci úřední. Takový závěr je též v souladu s judikaturou soudů, které zastávají v tomto ohledu v zásadě jednotné stanovisko, dle kterého

⁵⁶⁶ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 663.

⁵⁶⁷ Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58.

⁵⁶⁸ Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 39/2008-46.

⁵⁶⁹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 341

⁵⁷⁰ VEČEŘOVÁ, Soňa. *Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední*. Správní právo, 2020, č. 3. s. 145.

⁵⁷¹ Tamtéž, s. 146.

se žalobou na ochranu proti nečinnosti „nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“^{572, 573}.

Sporadicky se však objevují se v judikatuře NSS případy, které výjimečně připouští nečinnostní žalobu i v tomto případě. „Pokud osoba podá podnět k zahájení řízení *ex offio*, přičemž jí svědčí veřejné subjektivní právo (v daném případě dokonce zakotvené v Listině a v mezinárodních smlouvách o lidských právech), o němž se má v řízení jednat (1. podmínka), a současně se tato osoba nemůže domáhat svého nároku či jeho ochrany jinými právními prostředky, ať již veřejnoprávními či soukromoprávními (2. podmínka), pak se lze v případě, kdy správní orgán nezahájí řízení *ex offio*, a je tudíž vlastně „nečinný“, domáhat (po bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně před nečinností ve správním řízení) správněsoudní ochrany nečinnostní žalobou.“^{574, 575}

Dle mého názoru půjde opravdu o ojedinělé případy. Mám za to, že na zahájení řízení z moci úřední není právní nárok osoby, která podává podnět a zároveň jejím primárním cílem není dosáhnout vydání rozhodnutí, nýbrž teprve zahájení řízení *ex offio*. Proto z mého pohledu většinové stanovisko jak autorů, tak judikatury soudů je správné a přiléhavé právní úpravě nečinnostní žaloby. I recentní rozsudek NSS přisvědčil většinovému stanovisku, že podat nečinnostní žalobu v těchto případech nelze.⁵⁷⁶

4.3 Závěrem k nečinnostní žalobě

V rámci této kapitoly tak byly zanalyzovány případy, kdy je možné podat nečinnostní žalobu a kdy naopak nikoli. Velká část pak byla věnována podmínce, že nečinnosti se lze domáhat pouze tam, kde je správní orgán nečinný s vydáním rozhodnutí či osvědčení. Avšak toto jsou pouze dvě nejzávažnější možné podoby nečinnosti správního orgánu. Existuje však soudní ochrana osob proti jiným formám nečinnosti?

Judikatura a někteří autoři se přiklání k tomu, že lze proti jiným formám nečinnosti podat žalobu zásahovou. Tedy že jiné formy nečinnosti je nutno považovat za nezákonný zásah ve smysli § 82 a násl. s. ř. s. K této problematice se vyjádřil rozšířený senát NSS ve věci právního posouzení povahy neprovedení záznamu do katastru nemovitostí. Dospěl k závěru, že:

⁵⁷² Rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59.

⁵⁷³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offio*. Právní rozhledy, 2021, č. 13-14, s. 468-473.

⁵⁷⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offio*. Právní rozhledy, 2021, č. 13-14, s. 468-473.

⁵⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 39/2008-46.

⁵⁷⁶ Rozsudek RS NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 Ans 108/2019-39.

„(...) pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana před chybným provedením či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (...) Nepřipadá ale v úvahu ani ochrana nečinností žalobou. Žalovaný nepochybně nemá povinnost vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé. Nemá však ani povinnost vydat osvědčení; jeho jednání má spočívat buď v zanesení údaje o určité nemovitosti do jím vedené veřejnoprávní evidence, která má povahu informačního systému kombinujícího listinnou a elektronickou formu, anebo v tom, že do evidence žádný údaj nezanese a stěžovateli vrátí listiny, které měly být podkladem provedení stěžovatelem požadovaného záznamu. Takové jednání žalovaného nemá povahu osvědčení, nýbrž faktického úkonu. (...) Nezřídka bude takové rozlišení mezi rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. a osvědčeními ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. obtížné a nejednoznačné. Právě proto však musí být výklad ustanovení o soudní ochraně poskytované ve správním soudnictví takový, aby jakýkoli úkon mající povahu jednoho z výše uvedených, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu. (...) V projednávaném případě může skutečnost, že žalovaný neprovedl záznam do katastru nemovitostí, být nezákonným zásahem spočívajícím v kombinaci nezákonné nečinnosti (neprovedení záznamu) a nezákonné činnosti (vrácení listiny, která měla být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil). Správní orgán je za předpokladu, že jsou splněny zákonem předepsané podmínky pro provedení záznamu, povinen záznam jako faktický úkon spočívající v zanesení určitého údaje do jím vedené veřejnoprávní evidence provést, a naopak není oprávněn jej neprovést a vrátit listinu, jež má být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil. Neučiní-li tak, jak mu zákon ukládá, ač jsou podmínky k tomu splněny, postupuje protiprávně a zasahuje do sféry práv a povinností toho, kdo se záznamu domáhá (...) neboť tyto osoby mají veřejné subjektivní právo na to, aby jejich soukromá práva či soukromé povinnosti vztahující se k nemovitostem byly předepsaným způsobem za splnění předepsaných podmínek zaznamenány ve veřejnoprávní evidenci.“⁵⁷⁷

Pokud má tedy nečinnost správního orgánu jinou podobu, než stanovenou v § 79 s. ř. s., pak je nutno ji považovat za nezákonný zásah. Ochranou proti němu je tak žaloba zásahová.

Pakliže bychom porovnali aktivní žalobní legitimaci dvou dosud zanalyzovaných žalob – správní a nečinností – pak mám za to, že žaloba nečinností je širší ve smyslu množství osob,

⁵⁷⁷ Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

které ji mohou podat. Domnívám se, že v tomto případě je to opravdu kdokoli. Ovšem limitující jsou podmínky § 79 odst. 1 s. ř. s. týkající se jak obecných podmínek správního soudnictví v podobě principu subsidiarity, tak i ve zvláštních podmínkách omezujících se pouze na dva případy nečinnosti a dále v negativní podmínce – neexistence fikce rozhodnutí.

Nutno závěrem dodat, že nečinnostní žaloba je ve vztahu ke správní žalobě v podstatě prostředkem přípravným a podpůrným. Jejím účelem je totiž přimět správní orgán k tomu, aby vydal rozhodnutí. Pakliže toto bude následně zasahovat do právní sféry jeho adresáta, pak proti vydanému rozhodnutí může podat správní žalobu. Žaloba zásahová je v poměru subsidiárním k žalobě nečinnostní. Přednost má tedy nečinnostní žaloba.⁵⁷⁸

Stran stanovených hypotéz tak lze uzavřít, že **Hypotéza č. IX.:** „*Nečinnostní žalobou se lze bránit pouze proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí či osvědčení. Proti jiným formám nečinnosti se lze bránit žalobou zásahovou.*“, se potvrdila. **Hypotéza č. X.:** „*Nečinnostní žaloba je účinným prostředkem ochrany proti nezačájení správního řízení ex offi.*“, se nepotvrdila. **Hypotéza č. XI.:** „*Rozdíl mezi aktivní žalobní legitimací k podání správní žaloby a žaloby nečinností spočívá zejména v tom, že u nečinnostní žaloby není vyžadováno účastenství v řízení.*“, se potvrdila.

⁵⁷⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 437.

5 Aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu

Poslední kapitola této práce bude věnována třetí ze zmiňované triády správních žalob. V rámci této kapitoly se budu zabývat aktivní žalobní legitimací pro podání zásahové žaloby. Nejprve je však podstatné pro celistvost této práce, abychom žalobu vymezili a pochopili, na jakých principech funguje. Až poté můžeme přejít na specifika, která přináší aktivní žalobní legitimace pro podání zásahové žaloby. Pakliže tu nějaká jsou oproti předchozím dvěma žalobním typům.

Především se zaměřím na tyto výzkumné otázky. **Otázka č. XII.:** „*Liší se aktivní žalobní legitimace pro podání zásahové žaloby od správní žaloby a žaloby nečinnosti, a pokud ano, v čem odlišnost spočívá?*“ **Otázka č. XIII.:** „*Jaký je vztah zásahové žaloby ke správní žalobě a žalobě nečinnosti?*“

Hypotéza č. XII.: „*Aktivní žalobní legitimace pro podání zásahové žaloby se liší od správní žaloby a žaloby nečinnosti, a to zejména v podmínkách, které stanoví zákonodárce a v úkonu správního orgánu proti kterému zásahová žaloba směřuje*“

Hypotéza č. XIII.: „*Vztah zásahové žaloby ke správní žalobě a žalobě nečinnosti je subsidiární.*“

5.1 Žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu dle s. ř. s.

Do roku 2003 s. ř. s. neznal zásahovou žalobu. Pro adresáty veřejných subjektivních práv neexistovala možnost obrany proti množství faktických zásahů veřejné moci do jejich právní sféry. Tyto zásahy totiž nenaplňovaly znaky správního rozhodnutí. Existovalo a existuje obrovské množství faktických činností správních orgánů, jež nejsou rozhodnutím dle s. ř. s. Avšak jsou závazné pro ty, vůči kterým tyto směřují. Jedná se např. o faktické pokyny, bezprostřední zásahy v průběhu demonstrací, nezákonné policejní zásahy, příkazy ke zjednání nápravy, prohlídky, kontrolní činnost, zajišťovací úkony atp. Zásahy nebývají spojené s předchozím správním řízením, avšak může se stát, že k zásahu dojde v souvislosti se správním řízením, či v jeho průběhu.⁵⁷⁹

Stejně jako u nečinností žaloby i vůči nedostatku v podobě absence ochrany před nezákonným zásahem probíhala kritika jak stran akademiků, tak stran soudů. Tato vyústila opět

⁵⁷⁹ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 696.

ve zrušujícím nálezu Ústavního soudu, který zrušil tehdejší část V. o. s. ř.: „*Současný systém dále neposkytuje soudní ochranu před nezákonnými postupy či zásahy veřejné správy, které nemají charakter a formu správního rozhodnutí (zejména bezprostřední zásahy či zákroky, vydávání osvědčení s mnohdy významnými právními důsledky apod.) (...)*“.⁵⁸⁰ V současnosti proto máme v s. ř. s. zakotvenu v § 82 až 87 žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

Řízení o zásahové žalobě je zvláštním druhem řízení ve správním soudnictví. Jeho úprava tak má přednost před úpravou obecnou, která je systematicky zařazena před něj - § 32 až 64 s. ř. s. Úprava zásahové žaloby je však provázána s § 56 odst. 3 s. ř. s., který obsahuje výčet věcí, jež jsou projednávány a rozhodovány přednostně. Přednostní projednání žaloby je dáno její specifickou povahou. Poskytovat má totiž ochranu proti nezákonnému zásahu jak jednorázovému, tak i trvajícimu, ale i nezákonnému zásahu, u kterého hrozí, že se bude opakovat. Případně i tam, kde trvají nadále jeho negativní následky.⁵⁸¹

5.1.1 Subsidiarita zásahové žaloby

Zásahová žaloba představuje „zbytkovou“ kategorii. Lze tedy říct, že ji použijeme v případě, kdy není možné použít správní žalobu či žalobu nečinnosti. Ale i případně žalobu dle § 101 a násl. s. ř. s. (návrh na zrušení opatření obecné povahy).⁵⁸² Je tedy subsidiární k jiným typům žalob. Plyne to ze samotného § 85 s. ř. s. upravující nepřipustnost žaloby: „*Žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*“. Zároveň stejně jako u ostatních žalobních typů by se měl žalobce nejprve pokusit najít cestu ochrany svých práv uvnitř veřejné správy (§ 5 s. ř. s.). Až v případě, že nedosáhne nápravy jinak, může se obrátit na soud cestou správního soudnictví.⁵⁸³ V opačném případě by taková žaloba byla odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

K tomu se vyjádřil též NSS: „*Soudní ochrana je tedy subsidiární tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním (nečinností) veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. To má svůj smysl. Veřejná správa může rozhodnout meritorně, zásah do práv může odstranit dříve než jakýkoliv soudní přezkum. Jde tedy o zákonnou konstrukci, která má zajišťovat, aby se nezákonnosti řešily*

⁵⁸⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

⁵⁸¹ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 779.

⁵⁸² Tamtéž.

⁵⁸³ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 721.

předně v místě a čase, kde nastanou, orgány k tomu kompetentními (tak zvané „v první linii“), které na základě argumentů uplatněných v zákonem poskytnutých prostředcích samy seznají předešlou nezákonnost a použijí vlastní procesní nástroje k nápravě. Nejen to. Subsidiarita je i vyjádřením dělby moci, vzájemných brzd a protivah. Žádná z mocí nemůže dominovat, aniž by existoval prostředek k eliminaci její nepřipustné expanze (brzda) či účinné ochrany (protiváha), jehož použití se může domáhat zákonným způsobem ten, kdo tvrdí, že bylo zasaženo (různými formami a způsoby) do jeho veřejných subjektivních práv. Soudní ochrana v tomto smyslu nastupuje tehdy a tam, kde tyto prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale jejich použitím nedošlo ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální.“⁵⁸⁴

Subsidiarita upravena § 85 s. ř. s. představuje speciální důvod nepřipustnosti zásahové žaloby. A je konkrétním vyjádřením obecnější zásady dle § 5 s. ř. s. Tedy, že ochrana ve správním soudnictví je subsidiární ochraně, kterou poskytují správní orgány.⁵⁸⁵

V případě doslovného výkladu § 85 s. ř. s. bychom mohli dospět k přesvědčení, že při existenci jiných právních prostředků ochrany je zásahová žaloba nepřipustná. Toto pravidlo je však nutno vykládat právě ve spojení s § 5 s. ř. s. Dle tohoto se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen po vyčerpání řádných opravných prostředků v případě, že je připouští zákon. Záleží tedy na tom, zda žalobce vyčerpal opravný prostředek, resp. jiný prostředek nápravy či ochrany řádně. A v případě, že ano, pak je žaloba přípustná.⁵⁸⁶

Při subsidiaritě se vychází v zásadě z premisy, že soudy nemají vstupovat tam, kde je možná ochrana uvnitř veřejné správy. Nutně však musí jít o ochranu objektivně efektivní.⁵⁸⁷ K tomu NSS uvádí, že: „*Takovými prostředky jsou kromě typického odvolání nebo návrhu na obnovu řízení např. stížnost na postup plátce daně (srov. § 237 daňového řádu), námitka proti úkonu správce daně při placení daní (srov. § 159 daňového řádu), námitka podjatosti úřední osoby (srov. § 77 odst. 2 daňového řádu), podnět k ochraně před nečinností (srov. § 38 daňového řádu) a jiné. Z tohoto výčtu je patrné, že není podstatné, jak zákon ten či onen prostředek pojmenoval, ale jak jej komplexně upravit, zejména z hlediska zajištění ochrany hmotných nebo procesních práv konkrétní osoby, včetně navazující soudní ochrany.*“⁵⁸⁸ Dalšími prostředky, které je třeba využít před podáním zásahové žaloby jsou např. námitky podle § 76 odst. 4 písm. a) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících

⁵⁸⁴ Rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

⁵⁸⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 473.

⁵⁸⁶ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 721.

⁵⁸⁷ Tamtéž.

⁵⁸⁸ Rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42.

zákonů (veterinární zákon)⁵⁸⁹ nebo opatření proti nečinnosti dle § 80 s. ř. v případě, že nečinnost správního orgánu představuje nezákonný zásah.⁵⁹⁰

Pro případ, že by se jednalo o prostředek ochrany, který je svou povahou spíše dozorčím prostředkem než opravným, kdy takový není omezen lhůtou a jeho vyřízení by nemuselo odstranit nezákonný zásah, šlo by o prostředek neefektivní. Takový pak nelze považovat za jiný prostředek dle § 85 s. ř. s.⁵⁹¹ Prostředky, které není třeba využít před podáním žaloby jsou např. podněty správním orgánům, aby posoudily zákonnost zásahů, podněty veřejnému ochránci práv. Ale také stížnost dle § 175 odst. 1 s. ř., neboť ta je svou povahou spíše dozorčí prostředek. Nadto na její vyřízení není právní nárok.

5.1.2 Typy zásahové žaloby

V rámci zásahové žaloby rozlišujeme její dva podtypy – zápůrčí zásahová žaloba a deklaratorní zásahová žaloba.

K rozlišování těchto dvou podtypů zásahové žaloby došlo novelou s. ř. s. s účinností od 1. 1. 2012. Od té doby lze podat deklaratorní zásahovou žalobu. Takovou žalobou se domáhá žalobce pouze určení toho, že zásah, ke kterému v minulosti došlo, byl nezákonný. Žaloba je založena na pouhém deklarování nezákonnosti. Chybí zde možnost dosáhnout zamezení či ukončení zásahu. Takovou žalobu lze podat již s úmyslem toho, že chce žalobce pouze určit nezákonnost zásahu. Ale rovněž změnou petitu zápůrčí zásahové žaloby na pouhou deklaratorní tehdy, když zásah již netrvá.⁵⁹² Touto novelou měl být zejména zvýšen standard soudní ochrany před takovými zásahy. U této žaloby pak z logiky věci není třeba vyčerpat případné jiné prostředky ochrany, jak plyne též z § 85 s. ř. s. *„Deklarování nezákonnosti zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle § 82 s. ř. s. správním soudem se nelze s úspěchem domáhat neomezeně do minulosti, ale pouze v případě, že ke dni podání žaloby ještě neuplynula objektivní dvouletá lhůta stanovená v § 84 odst. 1 s. ř. s. Subjektivní lhůta nemůže začít běžet dříve než 1. 1. 2012.“*⁵⁹³

Dalším důvodem pro zahrnutí deklaratorní zásahové žaloby bylo usnadnění uplatnění nároku na náhradu škody pro nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady. *„Z hlediska odpovědnosti za škodu*

⁵⁸⁹ Rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

⁵⁹⁰ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 722.

⁵⁹¹ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 474.

⁵⁹² LICHNOVSKÝ, Ondřej. *Nezákonný zásah v daňovém řízení*. Právní rozhledy, 2012, č. 10, s. 343.

⁵⁹³ Rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 Aps 6/2012-29.

způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem má nová právní úprava zásahové žaloby především významný psychologický efekt pro poškozené účastníky. Podle zákona č. 82/1998 Sb. není pro uplatnění náhrady škody způsobené úředním postupem (pod který se zařazuje i nezákonný zásah), na rozdíl od nezákonného rozhodnutí, vyžadováno předchozí rozhodnutí o nesprávnosti úředního postupu, resp. deklarace nezákonnosti předmětného zásahu soudem. Rozhodnutí správního soudu o nezákonnosti takového zásahu nepochybně přispěje ke zrychlení rozhodování příslušných úřadů o odškodnění a v konečném důsledku i ke zrychlení řízení o nároku na náhradu škody u civilních soudů, u kterých se poškozený může domáhat náhrady škody, neuspokojí-li příslušný úřad plně nárok poškozeného.⁵⁹⁴ Rozhodnutí správních soudů o deklaratorní zásahové žalobě by tak mělo zrychlit a usnadnit nahrazení škody od státu. To zejména z důvodu, že civilní soudy na rozdíl od soudů správních častokrát nemají zkušenosti se správní agendou. V řízeních o náhradu škody po státu se pak žalobce dostává do situace, kdy má civilnímu soudu prokázat nesprávný úřední postup. A následkem nedostatku zkušeností civilních soudů o správním řízení se jedná o náročnou věc, která se stane mnohdy uskutečnitelnou až na nejvyšších stupních soudní soustavy. V současnosti je však právě v žalobcově moci o této problematice části náhrady škody nechat závazně rozhodnout správní soudy. Pokud je žalobce úspěšný, pak již není před civilními soudy třeba řešit otázku porušení právní povinnosti ze strany státu. Správní soud totiž dá závazný názor na tuto věc, jímž pak bude civilní soud vázán.⁵⁹⁵ *De lege ferenda* by však mohlo být ještě více „uživatelsky“ přívětivé, že by o náhradě škody v těchto případech (a možná nejen v nich) rozhodovaly rovnou správní soudy. Odpovídalo by to jak zásadě hospodárnosti, tak zásadě rychlosti řízení. Ale především by to ušetřilo dle mého názoru práci a čas „na všech frontách“.

Krátce ještě ke klasické zápůřčí zásahové žalobě. Jde o žalobu, již se žalobce domáhá ukončení zásahu nebo odstranění protiprávního stavu žalovaným správním orgánem. Tedy jsou to situace, kdy zásah trvá, trvají jeho důsledky, případně hrozí nebezpečí jeho opakování. Opakováním zásahu se rozumí: „*relativně samostatný zásah, který má věcnou i časovou souvislost s původním zásahem. Skutečnosti, z nichž vyplývá, že jde o opakování zásahu, musí žalobce v žalobě dostatečně určitě tvrdit, přičemž důkazní břemeno vztahující se k tomuto tvrzení je na něm.*“⁵⁹⁶

⁵⁹⁴ Rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 Aps 6/2012-29.

⁵⁹⁵ LICHNOVSKÝ, Ondřej. *Nezákonný zásah v daňovém řízení*. Právní rozhledy, 2012, č. 10, s. 343.

⁵⁹⁶ Rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2007, č. j. 8 Aps 1/2006-92.

Žalobce pak může požadovat po soudu, aby určil, že zásah je nebo byl nezákonný. Dále může požadovat, aby zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva, a přikázal, aby správní orgán obnovil stav před zásahem, pokud je to možné. Obnovením stavu před zásahem není náhrada škody. Jde o odstranění jiných důsledků zásahu (např. likvidace informací, které byly nezákonným zásahem získány).⁵⁹⁷

5.2 Aktivní žalobní legitimace k podání zásahové žaloby

Aktivní žalobní legitimace je stanovena v § 82 s. ř. s.: *„Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“*

Má ji tradičně ten, komu svědčí veřejné subjektivní právo, do kterého mu bylo zasaženo. Resp. byla zasažena jeho právní sféra. Aktivní žalobní legitimaci zakládá pouhé tvrzení žalobce, že se správní orgán dopustil zásahu, jež byl přímo zaměřen vůči němu, nebo že v důsledku takového zásahu bylo proti němu přímo zasaženo. Dále že takový zásah byl nezákonný nebo je nezákonný, pokud stále trvá. A v neposlední řadě, že jej přímo zkrátil na jeho právech. Ochrany se tak může domáhat každá fyzická či právnická osoba při splnění uvedených 5 kumulativních podmínek. *„Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).“*⁵⁹⁸ Níže budou rozebrány uvedené podmínky, přičemž k pojmu správní orgán a zásah odkazují do 2. kapitoly (podkapitola 2.4 a 2.5.3)

5.2.1 Přímé zkrácení na právech a přímý zásah

Podmínka 1. a 5 se v zásadě prolínají. Zásah musí být zaměřen přímo proti osobě žalobce. Jinak nemůžeme hovořit o zásahu ve smyslu zásahové žaloby. Nemůže jím být úkon správního orgánu, který by byl obecný, resp. nebyl by dostatečně individualizován. Avšak podání

⁵⁹⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 383 s.

⁵⁹⁸ Rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.

zásahové žaloby nebrání případ, kdy zásah směřuje vůči několika osobám současně. Typicky při policejních akcích u demonstrací.⁵⁹⁹

Je tedy nutné, aby byl žalobce předmětem zásahu, či expresivněji vyjádřeno obětí, aktivity či pasivity správního orgánu.⁶⁰⁰ Zákon nepovoluje tzv. *actio popularis*, tj. žalobu na ochranu práv třetích osob. Nelze žalovat nezákonný zásah, který byl zaměřen vůči jiné osobě než osobě žalobce, resp. pokud byla jiná osoba než žalobce zkrácen na svých právech.⁶⁰¹

NSS řešil případ, kdy se daňový poradce domáhal určení, že na závazných tiskopisech daňových přiznání je v kolonce určené pro vyplnění údajů o zástupci daňového subjektu předtištěn text: „*Prohlašuji, že všechny mnou uvedené údaje v tomto přiznání jsou pravdivé a úplné a stvrzuji je svým podpisem.*“, což vnímal jako nezákonný zásah. Daňový poradce však vystupuje v daňovém řízení jako zmocněnec daňového subjektu dle § 25 odst. 1 písm. c) a § 27 daňového řádu. Jedná se o přímé zastoupení, které je charakteristické tím, že zástupce vystupuje jménem a na účet zastoupeného. Práva a povinnosti vyplývající z jednání zmocněnce proto vznikají přímo zastoupenému daňovému subjektu. Rovněž tak jakékoliv veřejnoprávní následky vyplývající z toho, že v daňovém přiznání jsou uvedeny nepravdivé či neúplné údaje, nese přímo daňový subjekt, nikoli zmocněnec. V rozsudku však NSS uzavřel, že: „*i kdyby se snad bylo jednalo o nezákonný zásah, nebyl by daňový poradce osobou aktivně věcně legitimovanou k domáhání se ochrany před zásahem, neboť daňový poradce vystupuje jen jako zástupce daňového subjektu. (...) Soud uzavírá, že prohlášení o pravdivosti a úplnosti údajů uvedených v daňovém přiznání nemůže zkrátit daňový subjekt, natož pak jeho zmocněnce (tedy stěžovatele), na právech. Proto se nemůže jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.*“⁶⁰²

5.2.2 Zkrácení na právech

Dalším předpokladem je zkrácení na právech, tedy 2. podmínka. I o této problematice bylo detailněji pojednáno v kapitole 2 (podkapitola 2.3). V krátkosti však lze uvést, že judikatura podmínku zkrácení na právech rozebírá zejména v případě správní žaloby. Aplikace takové judikatury je však možná a vhodná též pro zásahovou žalobu. Zmiňovaná judikatura není postavena na požadavku enumerativního přístupu a nutného označení dotčeného práva či povinnosti žalobce. Pro to, aby byla osoba aktivně žalobně legitimována postačuje skutkově podložené tvrzení, že zásah správního orgánu se negativně projevil v právní sféře

⁵⁹⁹ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 700.

⁶⁰⁰ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 12. 8. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

⁶⁰¹ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 700.

⁶⁰² Rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2013, č. j. 1 Aps 10/2012-20.

žalobce.⁶⁰³ Žalobce pak bude legitimován v případě, že s ohledem na jeho tvrzení není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.⁶⁰⁴

Spornou otázkou je, zda lze považovat za zkrácení na právech případ, kdy se osoba domáhá zahájení řízení z moci úřední. Polemika o této problematice byla otevřena již u nečinnostní žaloby. Je však možné vzít v úvahu onu zbytkovou kategorii jako řešení této situace? Soudy i zde možnost obrany v podobě zásahové žaloby odmítají. To s odůvodněním, že: „osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného toliko z moci úřední dle § 46 SpŘ, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se nemůže zahájení takového správního řízení na základě svého podnětu dle § 42 SpŘ úspěšně domáhat ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 SŘS.“⁶⁰⁵ Opět se však tu a tam objevil případ, kdy judikatura obrátila: „Pokud je zákonem stanoveno, že v určité věci správní orgán zahájí správní řízení z úřední povinnosti (případně jiný postup podobné povahy), jsou-li splněny zákonné podmínky, může být za určitých okolností nezahájení takového řízení nezákonným zásahem (§ 82 SŘS). Bude tomu tak tehdy, má-li být v řízení, jež má být takto zahájeno, rozhodováno o subjektivních právech nebo povinnostech jednotlivce. Jednotlivec má subjektivní veřejné právo, aby řízení, v němž má být rozhodnuto o jeho subjektivních právech nebo povinnostech (veřejných, ale i soukromých), bylo zahájeno tehdy, jsou-li pro to splněny zákonem stanovené podmínky.“⁶⁰⁶ Tedy jde o obdobné argumenty jako v případě nečinnostní žaloby.

Pro nejednotnost názorů v rozhodovací činnosti NSS vztahující se k možné soudní ochraně v případě nezahájení řízení *ex offio* byla věc předložena rozšířenému senátu. Ten shrnul, že řízení zahajovaná *ex offio* primárně slouží k ochraně veřejného zájmu, ale ne k ochraně subjektivních práv osob. Z tohoto důvodu může podnět k jejich zahájení podat kdokoli. Z uvedeného tak vyplynulo, že nelze otevřít přístup ke správním soudům jakékoli osobě, jež by chtěla iniciovat konání veřejné správy v určité věci, jež se jí nijak osobně nedotýká, a to ať má motiv jakýkoli, „dosažení veřejného blaha, či z jiných, méně ušlechtilých pohnutek“.⁶⁰⁷

Dle NSS⁶⁰⁸ je však nutné i v případě zásahové žaloby vnímat výjimečné případy, kdy podnět k zahájení řízení podává osoba přímo dotčená na svých hmotných právech protiprávním

⁶⁰³ Usnesení RS NSS ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

⁶⁰⁴ Usnesení RS NSS ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. 8 As 47/2005.

⁶⁰⁵ Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46.

⁶⁰⁶ Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, č. j. 2 As 199/2018-37.

⁶⁰⁷ Usnesení RS NSS ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019-28.

⁶⁰⁸ Tamtéž.

stavem, k jehož odstranění má řízení zahajované z moci úřední sloužit. V těchto případech je úkolem nejen chránit veřejný zájem, ale též veřejná subjektivní práva dotčených osob. Za splnění dvou podmínek by tam mohl být žalobce k podání zásahové žaloby legitimován i tehdy, pokud neúspěšně podal správnímu orgánu podnět k zahájení řízení z moci úřední. První podmínkou je existence protiprávního stavu, k jehož nápravě má řízení sloužit, jež se přímo dotýká hmotných práv žalobce. Druhá podmínka bude splněna tehdy, pokud žalobce nemá v rámci veřejné správy či správního soudnictví k dispozici jiný prostředek k dosažení nápravy nebo k ochraně svého práva, resp. musí jej neúspěšně vyčerpat. Tedy respektování principu subsidiarity. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně.⁶⁰⁹

Rozšířený senát také uvedl, že řízení zahajovaná *ex officio* jsou typickým projevem dozorcí pravomoci správních orgánů. Jak již bylo řečeno podnět k jejich zahájení může dát kdokoli. A hlavním účelem je ochrana práva objektivního (ochrana zákonnosti). V praxi ale mohou nastat případy, u nichž nebude možné oddělení ochrany práva objektivního a subjektivního, resp. ochrany veřejného zájmu a ochrany právní sféry osob. Tím je narušen přístup soudů, který zastává nemožnost soudní ochrany v případech řízení zahajovaných z moci úřední. A v případě, že by ve výše uvedených případech byla odmítnuta soudní ochrana subjektu práv, pak by mohlo dojít k zásahu přímo do práv dané osoby, která podnět podala. To by vedlo k protiústavnímu konání v podobě zasažení do práva na spravedlivý proces znemožním přístupem k soudu dle čl. 36 Listiny.⁶¹⁰⁶¹¹

Tyto případy nepřipouští z logiky věci jinou než zásahovou žalobu. V konkrétním případě, který rozšířený senát řešil, bylo zasaženo do práv stěžovatelky v podobě terénních úprav provedených v rozporu se zákonem, přičemž úpravy byly provedeny i na jejích pozemcích. Stěžovatelka se podnětem ke stavebnímu úřadu marně domáhala zahájení řízení o odstranění těchto úprav. V případě, že by se v tomto případě prokázalo, že stavební úřad nezahájil řízení o odstranění terénních úprav, i přesto, že šlo o úpravy nepovolené, jednalo by se jednak o postup v rozporu s právem objektivním. Ale zároveň by správní orgán zasáhl do práv této stěžovatelky tím, že neochránil její hmotná práva, kterých se nepovolená stavba (resp. terénní úpravy) dotýká. Nezákonný zásah by tak spočíval v pasivitě stavebního úřadu, který toleroval nepovolené úpravy a nezahájil řízení o jejich odstranění, ač je zahájit měl. Tedy

⁶⁰⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex officio*. Právní rozhledy, 2021, č. 13-14, s. 468-473.

⁶¹⁰ Usnesení RS NSS ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019-28.

⁶¹¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex officio*. Právní rozhledy, 2021, č. 13-14, s. 468-473.

nemohlo by jít o nečinnost ve smyslu nečinností žaloby, neboť by se zde stěžovatelka nedovolávala vydání rozhodnutí či osvědčení, nýbrž právě o nezákonný zásah, pro který by bylo možné podat zásahovou žalobu. Tento názor rozšířeného senátu však musí být vykládán restriktivně, na což sám senát NSS upozornil. A pro aplikaci stanovil doplňující podmínky. Jednak se nepřipouští *actio popularis* k ochraně veřejného zájmu či zájmu třetích osob. Resp. lze shrnout, že aktivně žalobně legitimován není ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může následně vzejít. A zároveň musí být ctěna zásada subsidiarity ve smyslu § 5 a § 85 s. ř. s.

V neposlední řadě by pak měl správní soud zvažovat, zda se nejedná ze strany žalobce o zneužití práva v podobě podání zásahové žaloby. Nutno vyzdvihnout, že žalobce před podání žaloby musí vyčerpat jiné právní prostředky sloužící ochraně jeho práv. Zejména tedy podání podnětu dle § 42 s. ř. k zahájení řízení *ex offio* a dále podání podnětu k realizaci opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 2 s. ř.⁶¹²⁶¹³

Za stanovených podmínek se domnívám, že problematika ochrany stran soudu v případech řízení nezahájených z moci úřední je složitá natolik, že nelze jednoznačně říct, jestli je poskytnutí ochrany způsobem, který uvádí NSS správné. Dokáží si představit, že jsou situace, v nichž předmětem nezahájeného řízení *ex offio* bude právo objektivní, ale rovněž právo subjektivní dané osoby, která se jeho zahájení domáhá. Logická je pak snaha správních soudů takové osobě ochranu poskytnout. Nelze však odhlédnout od skutečnosti, že takovým přístupem správní soudy *de facto* zasahují do kompetence správních orgánů, kterým zákon svěřil k posouzení, zda řízení zahájí či nikoli. Avšak vzhledem k tomu, že nečinnostní žalobu ve vztahu k nezahájení řízení *ex offio* použít nelze, jak bylo předestřeno v kapitole čtvrté této práce, pak se žaloba zásahová jeví jako nejméně problematické řešení. Avšak není dokonalé.

Možnost řešení pak nastínila Frumarová ve svém odborném článku: „*Jako možnou cestu lze do budoucna zvážit provedení legislativních změn vybraných zákonů, tj. výslovně pro určité typy řízení umožnit přímo v rámci zákonné úpravy jejich zahájení nejen z moci úřední, ale i na žádost. Vyžadovalo by to samozřejmě širší revizi jednotlivých zvláštních zákonů upravujících výkon veřejné správy, na stranu druhou i ze soudní praxe se podává, že tyto sporné situace nastávají nejčastěji v určitých, typově daných oblastech, jako je např. oblast stavebního práva či pozemních komunikací. Současně by bylo nezbytné přesně vymezit, jaké osoby a za jakých podmínek mohou řízení svým návrhem zahájit, aby nedocházelo k nadužívání či zneužívání*

⁶¹² Usnesení RS NSS ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019-28.

⁶¹³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offio*. Právní rozhledy, 2021, č. 13-14, s. 468-473.

tohoto institutu. Zmíněný postup by mohl odstranit výše uvedená více či méně problematická řešení.“⁶¹⁴ Kdy s tímto názorem se plně ztotožňuji.

5.2.3 Nezákonnost zásahu

Teprve v případě, kdy jsou naplněny všechny předchozí podmínky, přichází na řadu posouzení zákonnosti zásahu. Tedy naplnění 3. podmínky. Při výkladu pojmu nezákonnost vycházíme z čl. 2 odst. 3 Ústavy ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny. Podle těchto lze „*státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“. Správní orgány se tedy při výkonu své činnosti, včetně té faktické mající podobu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., musí pohybovat v mantinelech stanovených zákonnou úpravou.⁶¹⁵

Nezákonným zásahem pak bude takový zásah správního orgánu, jež je v rozporu s právem upravujícím činnost správního orgánu. To ať se jedná o právo hmotné, tak procesní. V případě, že se jedná o podzákonný právní předpis, nezákonným zásahem bude případ, kdy správní orgán jednal v souladu s tímto předpisem, avšak tento předpis je sám o sobě v rozporu se zákonem. Nezákonný může být i akt správního orgánu, který byl vydán v rozporu se zásadami, které ovládají činnost správního orgánu, které jsou kupříkladu upraveny v § 2–8 s. ř. Týkat se to bude především oblastí, u kterých sama zákonná úprava vykazuje určité deficit, případně neupravuje veškeré procesní instituty a postupy správního orgánu.⁶¹⁶

Zákonnost činnosti správního orgánu není možné zkoumat formalisticky. Pouhý soulad aktivity či pasivity správního orgánu se zákonem nestačí. Správní orgán musí při své činnosti sledovat též smysl a účel normy, která jeho činnost reguluje. A proto i zásah správního orgánu, jež je formálně zákonný, ale zjevně v rozporu s jeho smyslem a účelem, je nutno považovat za nezákonný.⁶¹⁷

5.2.4 Vztah triády žalob

Zásahová žaloba má ve vztahu ke správní žalobě subsidiární povahu. Spolu s nečinnostní žalobou „*hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne*.“⁶¹⁸ Primárně spočívá rozdíl mezi oběma žalobami ve formě

⁶¹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offio*. Právní rozhledy, 2021, č. 13-14, s. 468-473.

⁶¹⁵ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 12. 8. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

⁶¹⁶ Tamtéž.

⁶¹⁷ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 12. 8. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

⁶¹⁸ Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

správních aktů či úkonů správního orgánu, proti kterým směřuje ochrana tou kterou žalobou. V hraničních případech není jednoduché rozlišit, zda se jedná o rozhodnutí či o zásah. Při určení povahy a procesního „uchopení“ takových „nestandardních“ úkonů správních orgánů je nezbytné, aby vždy bylo prioritou především efektivní poskytnutí právní ochrany jednotlivcům, jejichž práv se tyto úkony dotýkají. Právě poskytování ochrany právům jednotlivců proti nezákonným aktům veřejné moci je totiž základním smyslem existence správního soudnictví. K tomuto lze opětovně odkázat na usnesení RS NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, a podkapitulu 2. 5. 4, v níž bylo toto rozhodnutí rozebráno. A zároveň bylo poukázáno na to, že v hraničních případech je rozhodující přihlédnout v každém z případů k celé plejádě znaků a charakteristik daného aktu či úkonu správního orgánu.⁶¹⁹

Judikatura vychází z toho, že správní žaloba a řízení o ní nejvíce naplňuje systémové principy správního soudnictví, jako např. rozhodnutí na základě stavu, který tu je v okamžiku rozhodnutí či zásada subsidiarity. Výklad právních předpisů by měl směřovat primárně k tomu, že správní orgány své úkony, kterými zakládají práva, či je mění, ruší nebo závazně určují, činí ve formě individualizovaného aktu, jehož adresátem je jednotlivec. A to takový jednatel, jehož práv se takový akt týká. Nelze tedy rozšiřovat uplatnění zásahové žaloby tam, kde má být uplatněna správní žaloba.⁶²⁰ Je to „pouze“ zbytková kategorie podléhající zásadě subsidiarity před správní žalobou, ale i žalobou nečinnosti.

Mohou se však objevovat případy, v nichž je řízení jako celek zásahem, resp. v rámci něho k zásahu došlo. A zároveň jeho výsledkem bylo vydání rozhodnutí. V takových případech je připuštěno podání obou žalob, jak správní, tak zásahové. Jediným důvodem tvrzené nezákonnosti rozhodnutí pak může být právě nezákonnost zásahu, k němuž v takovém řízení došlo. Soud pak bude rozhodovat dvakrát. Nejprve by měl rozhodnout o zásahové žalobě v souladu s § 56 odst. 3 s. ř. s. Rozšířený senát NSS k tomu uvedl, že: *„Obecně vzato není v pořadí druhý ze soudů, jež rozhodují, vázán závěry prvního ve smyslu vázanosti rozhodnutím o předběžné otázce. Pokud se však již jeden ze soudů k otázce zákonnosti daňové kontroly vyslovil, je druhý soud povinen jeho názor reflektovat. Znamená to, že je povinen se tímto názorem zabývat, vzít jej v úvahu a odchýlit se od něho pouze z důvodů, které důkladně vyloží. Nezřídka mohou být odchylky v závěrech obou soudů dány nikoli v odlišném vidění reality, nýbrž v procesní aktivitě nebo pasivitě anebo argumentační přesvědčivosti samotných účastníků řízení. Stejně tak mohou být odlišnosti v závěrech soudů dány tím, že určité aspekty první z nich nehodnotil, nepovažoval za relevantní apod., zatímco druhý soud ano. Konečně,*

⁶¹⁹ Usnesení RS NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48.

⁶²⁰ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 698.

jakkoli by k tomu mělo docházet jen výjimečně, může být závěr prvního ze soudů v očích druhého nesprávný; v takovém případě je třeba, aby odůvodnění odchylky od závěrů prvního soudu bylo obzvláště precizní a přesvědčivé.“⁶²¹

V případě, že žalobce neuplatní zásahovou žalobu, může v řízení o správní žalobě namítat stejné námitky, jako by uplatňoval v řízení o zásahové žalobě. Lze totiž namítat nezákonnost řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí.⁶²² „V žalobě proti rozhodnutí o stanovení daně lze namítat nezákonnost daňové kontroly, která předcházela vydání tohoto rozhodnutí, i pokud žalobce nenapadl její nezákonnost zásahovou žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s.“⁶²³

Účastník však nemůže volit žalobní typ podle toho, který se mu jeví jako výhodnější. „Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímou žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřípadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.“

V případě, že jde o nezákonnou nečinnost spojenou s nevydáním rozhodnutí či osvědčení nelze místo nečinnostní žaloby podat zásahovou žalobu. Avšak jak již bylo popsáno v podkapitole 4. 3, i zásahová žaloba může směřovat vůči nekonání. Musí se však jednat o nečinnost spočívající v nekonání jinak, než je nevydání rozhodnutí či osvědčení. Nejdůležitější formou zásahu nekonáním je neprovedení záznamu do katastru nemovitostí nebo neprovedení opravy chyb v katastrálním operátu.⁶²⁴

Judikaturou byl dovozen ještě další případ, a to u nečinnosti v odvolacím řízení. Jedná se o nečinnosti při rozhodování o námitce podjatosti. V takovém případě není možná obrana cestou nečinností žaloby. Cesta k soudu se tak otevírá prostřednictvím žaloby zásahové.⁶²⁵ „Pokud jde o subsidiaritu vůči jiným žalobním typům, pak v dané věci přichází v úvahu pouze

⁶²¹ Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55.

⁶²² KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 697.

⁶²³ Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55.

⁶²⁴ Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

⁶²⁵ KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 697.

*možnost žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. Tou se může žalobce domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. (...) O takové rozhodnutí se však v posuzované věci nejedná, neboť judikatura jednoznačně dovodila, že rozhodnutí o podjatosti úřední osoby není rozhodnutím žalovatelným podle § 65 s. ř. s., neboť se jím pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem a je následně přezkoumatelné při rozhodování o věci samé. (...) Proto je třeba dovodit, že proti nečinnosti odvolacího orgánu (do které patří i nečinnost prvostupňového orgánu v rámci odvolacího řízení) při rozhodování o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.*⁶²⁶

5.3 Závěrem k zásahové žalobě

V rámci této kapitoly tak byla zanalyzována aktivní žalobní legitimace pro podání právě zásahové žaloby. Kdy bylo zjištěno, že se jedná o žalobu zbytkovou, která může být podána v případech, kde jiná žaloba nemá místo.

Aby však došlo ke splnění podmínek aktivní legitimace vůbec, musí žalobce dále splnit také obecné podmínky proto, aby byl účastníkem řízení. A to podmínku způsobilosti být účastníkem řízení a procesní způsobilosti. Způsobilost být účastníkem řízení má dle § 33 odst. 2 s. ř. s. ten: „*kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a správní orgán; jinak i ten, komu ji zákon přiznává.*“ Jedná se o tzv. procesní subjektivitu. Bude jím ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti podle hmotného práva. Tj. dle § 15 odst. 1 ObčZ ten, kdo má právní osobnost (právní subjektivitu). Případně i ten, komu ji přiznává zákon. Půjde o různé subjekty bez právní osobnosti dle hmotného práva, kterým však zákon v určitých případech přiznává možnost být účastníkem procesních vztahů, např. přípravné výbory či zakladatele, ale též např. o nejvyššího státního zástupce či veřejného ochránce práv. Člověk jakožto fyzická osoba má právní osobnost od narození do smrti. Právní osoba ji nabývá zase jejím vznikem a ztrácí ji svým zánikem.

Procesní způsobilost je způsobilost samostatně činit v řízení procesní úkony. Účastník řízení ji má v takovém rozsahu, v jakém má způsobilost nabývat vlastními úkony práv a brát na sebe povinnosti. Tedy v rozsahu, v jakém je svéprávný. Svěprávnost pak upravuje § 15 odst. 2 ObčZ: „*Svěprávnost je způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem (právně jednat).*“

Tyto podmínky jsou podmínkami řízení. Soud ji u každého z účastníků zkoumá kdykoli za řízení v souladu s § 103 o. s. ř. a § 64 s. ř. s. Nezpůsobilost být účastníkem řízení je

⁶²⁶ Rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015-47

neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení, který má obecně za následek odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.⁶²⁷ Tyto podmínky platí u všech ze triády žalob. I u zásahové žaloby. Spolu s výše uvedenými podmínkami žalobní legitimace tak utváří prostor pro podání návrhu osobě, která tyto splňuje.

Závěrem k samotné aktivní žalobní legitimace zásahové žaloby je pak možno uvést, že splňuje svou zřejmou funkci zbytkového žalobního typu. Jsem toho názoru, že 5 kumulativních podmínek k jejímu podání je stanoveno systematicky v souladu se smyslem a účelem s. ř. s. i správního soudnictví jako takového. Dovršením cíle, který dává čl. 36 odst. 2 Listiny, resp. který byl vytýkán ve zrušujícím nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 bylo dle mého názoru soudní praxí poskytnutí ochrany proti nečinnosti zásahovou žalobou. Tedy skutečnost, že zásahová žaloba se uplatní i vůči nečinnosti správního orgánu tam, kde se nepoužije nečinnostní žaloba. Problematickým se v současnosti jeví uchopení zásahové žaloby ve vztahu k nezačínání řízení správním orgánem *ex offio*. Zde však vidím jako řešení *de lege ferenda* úpravu zvláštních zákonů, v jejichž případě tato otázka vyvstala. Tj. zejména oblast stavebního práva nebo pozemních komunikací. Avšak použití zásahové žaloby při splnění judikaturou stanovených podmínek i v tomto případě shledávám lepším řešením než neposkytnutí žádné ochrany zasaženému subjektu.

Uzavřít tak tuto kapitolu mohu tím, že **Hypotéza č. XII.:** „*Aktivní žalobní legitimace pro podání zásahové žaloby se liší od správní žaloby a žaloby nečinnostní, a to zejména v podmínkách, které stanoví zákonodárce a v úkonu správního orgánu proti kterému zásahová žaloba směřuje*“, se potvrdila. Avšak nutno dodat, že zásahová žaloba se liší také tím, že je projednávána v souladu s § 56 odst. 3 s. ř. s. přednostně, stejně jako žaloba nečinnostní. **Hypotéza č. XIII.:** „*Vztah zásahové žaloby ke správní žalobě a žalobě nečinnostní je subsidiární.*“, se potvrdila.

⁶²⁷ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 12. 8. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.

Závěr

Cílem této rigorózní práce bylo především podívat se na problematiku aktivní žalobní legitimace komplexně. Vzhledem k tomu bylo zapotřebí nejprve osvětlit historický kontext správního soudnictví, správních žalob, a především aktivní žalobní legitimace k jejich podání. Zde jsem si proto mohla zodpovědět první výzkumnou otázku, která směřovala na to, jak se změnila aktivní žalobní legitimace k podání správních žalob od roku 1867 až do současnosti. Ačkoli východiskem aktivní žalobní legitimace jak v minulosti, tak i dnes je tzv. říjnový zákon, lze říct, že dnešní pojetí aktivní žalobní legitimace je daleko širší, než tomu bylo v minulosti. V komparaci s dobou před s. ř. s. došlo k rozšíření, které spočívá především v oproštění se navázání obecné žalobní legitimace na účastenství v řízení, ale také ve vymezení tzv. zvláštní žalobní legitimace. Tuto zákonodárce svěřuje hned několika subjektům. Jednak nejvyššímu státnímu zástupce a ombudsmanovi, ale také subjektům dle zvláštního zákona. V souvislosti s § 66 odst. 4, ale především § 66 odst. 1 je zde dán prostor pro úpravu *de lege ferenda* tak, aby byly aplikovatelné, neboť jak plyne z textu práce, § 66 odst. 1 je momentálně ustanovením neaplikovatelným⁶²⁸. U § 66 odst. 4 s. ř. s. bylo zjištěno, že je zde prostor pro existenci takového legitimovaného subjektu, avšak reálný příklad nebyl nalezen. Dále rozšíření spočívá ve vzniknuvší úpravě nových typů správních žalob. Žaloby nečinnostní a žaloby zásahové.

K celkovému kontextu této rigorózní práce jsem shledala důležité také vymezení základních principů a pojmů spjatých se správním soudnictvím. Ve druhé kapitole tak bylo teoreticky vymezeno, co je správní soudnictví a jaký je jeho předmět. Následně bylo přistoupeno k vymezení principu subsidiarity a principu kasačního, který se do správního soudnictví promítá. V rámci této kapitoly pak bylo zapotřebí vymezení stěžejních pojmů, které následně pomohly k pochopení a analýze aktivní žalobní legitimace správních žalob. U samotného předmětu správního soudnictví, kterým je ochrana veřejných subjektivních práv, jsem se pak zabývala otázkou, zda existuje taxativní výčet takových práv. Dospěla jsem však k tomu, že takový výčet veřejných subjektivních práv neexistuje. Avšak analýzou judikatury správních soudů jsem se pokusila o ukázkou toho, jaká práva by do takového seznamu mohly spadat. Mám však za to, že výčet nikdy nemůže být konečný. S rozpínáním práv, zejména teď v době, kdy dochází k zakotvování velmi významného pokroku v dějinách lidstva, tj. s příchodem umělé inteligence, mohou brzy přibýt nová práva, do nichž bude správní orgán schopen zasáhnout. Resp. bude se moct zásahem do nich dotknout právní sféry jejich adresátů.

⁶²⁸ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 55.

Stěžejní částí mé práce je kapitola třetí, která rozebírá aktivní žalobní legitimaci k podání správní žaloby tak, jak je upravena v současné době. Snahou v tomto směru bylo především zhodnotit opodstatněnost či vhodnost jednotlivých ustanovení, jimiž zákonodárce přiznává aktivní žalobní legitimaci jednotlivým subjektům. Z hlediska obecné žalobní legitimace se naplnila moje hypotéza, že široké pojetí aktivní žalobní legitimace plní svůj účel i ve vztahu k naplnění požadavku práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny: „*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.*“, resp. dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Myslím si, že možnost podat žalobu ve správním soudnictví není subjekty nadužívána, ani zneužívána. Minoritní případy, které by se o to snažily, pak dle mého názoru ve velké většině nesplní podmínky pro aktivní žalobní legitimaci, a dojde proto k odmítnutí takové žaloby dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.⁶²⁹

Co se týče zvláštní žalobní legitimace, tak se ukázalo, že nejvyšší státní zástupce zastává svou funkci dobře a pravomoci mu svěřené § 66 odst. 2 s. ř. s. nezneužívá. Je proto třeba vnímat aktivní žalobní legitimaci NSZ jako přínosnou. I bývalá nejvyšší státní zástupkyně JUDr. Renata Vesecká, Ph.D. potvrdila, že v praxi se nevyskytují nějaké zásadní problémy s aplikací tohoto institutu a žaloba je podávána opravdu jen v případech, kdy byl shledán závažný veřejný zájem. Na druhé straně aktivní žalobní legitimace veřejného ochránce práv mi přijde neefektivní. Důvod však vidím v přísně nastavených podmínkách aktivní žalobní legitimace pro ombudsmana, resp. v podmínce prokázání závažného veřejného zájmu. Zde se bych *de lege ferenda* klonila k novelizaci, která by podmínky upravila tak, aby byly stejné jako pro nejvyššího státního zástupce. Neshledala jsem totiž důvod, který by přísnější pojetí aktivní žalobní legitimace pro veřejného ochránce práv ospravedlňoval. Hypotéza, kterou jsem s ohledem na výzkumnou otázku týkající se výše popisované problematiky učinila, se i v tomto případě potvrdila.⁶³⁰

S ohledem na zvláštní žalobní legitimaci jsem si ještě položila otázku, zda existuje subjekt, který lze pod § 66 odst. 4 s. ř. s. Dlouho byla v komentářové literatuře existence takového subjektu popírána. V roce 2009 však došlo novelou zákona EIA k poskytnutí možnosti aplikace daného ustanovení subjekty vymezené v dnes již zrušeném § 23 odst. 10 daného zákona. Jednalo se o aktivní žalobní legitimaci občanských sdružení nebo obecně prospěšných společností, které měly jako předmětem činnosti ochranu životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, případně mohla být žalobně legitimována i obec

⁶²⁹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 55.

⁶³⁰ Tamtéž, s. 55-56.

dotčená záměrem. Podmínkou bylo učinit podání, ve lhůtách stanovených tímto zákonem, písemného vyjádření k dokumentaci nebo posudku. Žalobou se pak mohly domáhat z důvodu porušení zákona EIA zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem dle soudního řádu správního. Vzhledem k novele zákona EIA v roce 2015, bylo ustanovení zrušeno. Žalobní legitimace dle § 66 odst. 4 s. ř. s. je však dle mého názoru možná v případě tzv. dotčené veřejnosti dle § 7 odst. 9 a § 9d zákona EIA. Typicky by tak byly aktivně žalobně legitimovány tzv. ekologické spolky.⁶³¹

Poslední výzkumnou otázkou bylo zjištění specifik zvláštní žalobní legitimace oproti obecné žalobní legitimaci. V daném případě jsem se zaměřila na zákonné specifikum zvláštní žalobní legitimace týkající se lhůty k podání správní žaloby. A dále na výjimky z nutnosti vyčerpání řádných opravných prostředků a absenci možnosti přiznání odkladného účinku. Samozřejmě specifické aspekty zvláštní žalobní legitimace spočívají i v jiných modifikacích. Především jsem se zabývala lhůtami, které jsou stanoveny pro podání žaloby NSZ a VOP, resp. „žalobců ve veřejném zájmu“. Shledala jsem, že lhůta by mohla být stanovena kratší, což by dle mého názoru bylo více v souladu s principem právní jistoty adresátů rozhodnutí.

Závěrem třetí kapitoly i přes určité výhrady a návrhy *de lege ferenda* bylo možné uzavřít, že aktivní žalobní legitimace v její současné podobě, jak ji nalezneme v § 65, § 66 a § 67 s. ř. s. je dle mého názoru vhodná, neboť naplňuje požadavek práva na přístup k soudu v Listině. Nadto dokonce dává možnost zejména tzv. ekologickým spolkům, aby bránily právo na příznivé životní prostředí, čímž je naplněn i požadavek čl. 35 Listiny.

Ve čtvrté kapitole jsem se zabývala nečinnostní žalobou a aktivní žalobní legitimací k jejímu podání. Podmínky, které stanoví zákon, poskytují ochranu proti nečinnosti. Avšak jen těch nejzávažnějších forem nečinnosti. Když není vydáno rozhodnutí či osvědčení. Pokusila jsem se proto o analýzu, zda neexistuje ochrana vůči jiným formám nečinností správních orgánů prostřednictvím jiného institutu. S tím souvisela také jedna z mých výzkumných otázek v této kapitole. A dospěla jsem k tomu, že takovým institutem je zásahová žaloba. Judikatura správních soudů takové řešení připustila.

Velmi řešenou otázkou mezi akademiky, ale též v soudní praxi je, zda je nečinnostní žaloba, nebo zásahová žaloba účinným prostředkem ochrany v případě, že správní orgán nezahájí řízení *ex officio*. V rámci nečinnostní žaloby jsem zanalyzovala dosavadní judikaturu NSS, a dospěla k názoru, že i přes případ, kdy toto řešení soud nezavrhnul, není nečinnostní

⁶³¹ MALÁTOVÁ: *Aktivní žalobní legitimace...*, s. 55.

žaloba nejefektivnějším řešením, a ve většině případů by tato byla odmítnuta pro nepřípustnost, případně zamítnuta pro nedůvodnost.

Optimističtěji tomu však bylo v poslední kapitole týkající se žaloby zásahové, kde byla tato otázka rovněž řešena. Zde jsem dospěla k názoru, že zásahová žaloba v některých případech, za stanovených podmínek dosavadní judikaturou NSS, může poskytnout ochranu subjektu práv v případě, že nedošlo stran správního orgánu k zahájení řízení *ex officio*. Byť nejde o dokonalé řešení. Ve zbytku této kapitoly analyzuji jednotlivé podmínky, které zákon či judikatura soudů pro podání zásahové žaloby stanovují. Dospěla jsem k názoru, že jak zásahová žaloba, tak nečinnostní žaloba jsou stanoveny tak, že doplňují správní žalobu. Nečinnostní žaloba přispěla k poskytnutí ochrany tam, kde správní orgán nekoná. Zásahová žaloba pak doplňuje jak správní, tak nečinnostní žalobu. Je zbytkovou kategorií. Ale utváří tak spolu s dalšími dvěma žalobami komplexní ochranu, kterou požaduje čl. 36 odst. 2 Listiny.

Závěrem této práce tak mohu říct, že se domnívám, že je vždy prostor pro zlepšení. Zejména stran volby žalobního typu by mohly být soudy otevřenější, a umožňovat změnu i v průběhu řízení. *De lege ferenda* bylo navrženo i to, aby dosavadní úprava § 65 odst. 1 s. ř. s. více odrážela soudní praxi, a stanovila podmínku nikoli v podobě zásahu do práv žalobce, nýbrž do právní sféry žalobce. V rámci zvláštní žalobní legitimace pak navrhuji setřít rozdíl mezi NSZ a VOP. Na druhou stranu lze říci, že díky kvalitní judikatuře NSS se podle mého názoru dokážeme obejít i bez těchto změn, neboť tato reflektuje realitu a praxi, kterou sama zavádí, v zásadě dodržuje.

Seznam použitých zdrojů

Monografie, komentáře a sborníky

- ADAMEC, Martin a kol. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019. 152 s.
- ADAMEC, Martin. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. Dizertační práce, vedoucí Prášková, Helena. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra správního práva a správní vědy, 2021. 274 s.
- BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní – online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 4. 4. 2024]. Dostupné na beck-online.cz.
- BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. 2. vydání Praha: Linde Praha, 2006. 308 s.
- CODL, Daniel. *Základní triáda správních žalob: k realizovatelnosti jednotného žalobního typu*. Beckova edice právní instituty. Praha: C.H. Beck, 2023. 208 s.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Lege, 2012. 328 s.
- FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. 671 s.
- GRIVNA, Tomáš a kol. *Oběti trestných činů. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. 791 s.
- HAMUŁÁKOVÁ, Klára. *Správní soudnictví v období první republiky*. In BUBELOVÁ, Kamila (ed). *Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2010. 488 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník*. [online] 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. [cit. 14. 4. 2024]. Dostupné na beck-online.cz
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 383 s.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Melantrich, 1937. 506 s.
- CHAMRÁTHOVÁ, Anna. *Vliv názorů veřejného ochránce práv na rozhodování ve správním soudnictví*. In SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ Alena, David HEJČ (eds.). *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* Brno: Masarykova univerzita, 2019. s. 189-198.
- JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1162 s.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. 1224 s.

- KÜCHLEROVÁ, Martina. *Kompetenční vyluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015. 128 s.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. *Rozhodnutí předběžné povahy jako kompetenční vyluka v soudním řádu správním*. Praha: Leges, 2018. 200 s.
- KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. 1104 s.
- MACUR, Josef. *Správní soudnictví*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1986. 207 s.
- MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 2010. 648 s.
- MALÁTOVÁ, Michaela. Aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle soudního řádu správního. Olomouc, 2021. Diplomová práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta. 69 s.
- MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. 451 s.
- MIKULE, Vladimír. Žaloba proti rozhodnutí správní orgánu. In VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: Aspi Publishing, 2003. s. 73-91.
- POTĚŠIL, Lukáš, SEDLÁČEK, Stanislav. Minulost, přítomnost a budoucnost českého správního soudnictví. In SKULOVÁ, Soňa, KLIKOVÁ Alena, David HEJČ (eds.). *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* Brno: Masarykova univerzita, 2019. s. 105-112.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. 1152 s.
- PRAŽÁK, Jiří. Rakouské právo správní. Časť první. Všeobecná časť práva správního. Praha: Jednota právnická, 1905, 215 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: Doplněk, 2012. 428 s.
- PŘIDAL, Miroslav. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012. s. 66-74.
- RÁDL, Zdeněk (usp.). Nejvyšší správní soud. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. Správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví. Praha: Československý kompas, 1933. 504 s.
- SCHELLE, Karel. *Dějiny české správy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 520 s.
- SCHELLEOVÁ, Ilona. *Správní soudnictví*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 100 s.

- SCHORM, Vít. Právo na přiměřenou délku řízení podle Evropské úmluvy o lidských právech. In: KADEČKA, S. (ed.) a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 28-34.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* Brno: Masarykova univerzita, 2019. 407 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 512 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní soudnictví České republiky a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 260 s.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1458.
- VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018. 240 s.
- VÍCHA, Ondřej. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In SLÁDEČEK, Vladimír, MELOTÍKOVÁ, Petra. (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012. s. 75-82.
- VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: 2004. 338 s.

Odborné články

- CODL, Daniel. *Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním*. Právník, ročník 160, č. 1/2021, s. 51-64.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty“ ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy*. Správní právo, 2003, roč. 36, č. 1, s. 1–13.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offo*. Právní rozhledy, 2021, č. 13-14, s. 468-473.
- HALML, František. *Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv?* Časopis pro právní vědu a praxi, 2019, č. 1, s. 95-113.
- KADEČKA, Stanislav. Žaloby k ochraně veřejného zájmu a jejich vztah k soudní ochraně subjektivních veřejných práv. In MASLEN, Michal. *Veřejná správa, právní stát*

- a ochrana základných ľudských práv a slobôd. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie.* Trnava, Kraków: Právnická fakulta Trnavskej univerzity, 2014. s. 123-133.
- KAŠPÁRKOVÁ, Marcela. *Proměna v posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce podané ve veřejném zájmu.* Správní právo, 2018, č. 8, s. 525-537.
- KOPECKÝ, Martin. *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv.* Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2021, č. 4, s. 31–43.
- KÜCHLEROVÁ, Martina. *Několik poznámek k aktivní věcné legitimaci dotčené veřejnosti.* Právní rozhledy, 2017, č. 18. s. 638-641.
- LIČNOVSKÝ, Ondřej. *Nezákonný zásah v daňovém řízení.* Právní rozhledy, 2012, č. 10, s. 343.
- MÁCHA, Aleš. *Veřejné užívání jako subjektivní právo.* Správní právo, 2015, č. 4–5, s. 201–212.
- MATES, Pavel. *Otazníky nad žalobním oprávněním nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního.* Bulletin advokacie, 2023, č. 1-2, s. 19-22
- MIKULE, Vladimír. *Trampoty s opatřeními obecné povahy.* Právní zpravodaj, 2007, č. 8. s. 1.
- PAZDERKA, Stanislav. *Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví.* Právní rozhledy. 2001, ročník 9, č. 10. s. 475-481.
- PRŮCHA, Petr. *K ústavním základům správního soudnictví.* Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, roč. 51, 1-2. s. 56-71.
- SEDLÁČEK, Stanislav. *Možnosti ochrany před nečinností veřejné správy se zaměřením na právní úpravu zákona č. 150/2002 Sb. (soudní řád správní).* Státní zastupitelství, 2009, roč. 7, č. 4, s. 22–24.
- SKLÁDALOVÁ, Denisa. *Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS.* Právní rozhledy, 2021, č. 12, s. 435-442.
- VEČEŘOVÁ, Soňa. *Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední.* Správní právo, 2020, č. 3. s. 137-148.
- VEDRAL, Josef. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním.* Správní právo, 2012, č. 1-2. 60 s.
- VESECKÁ, Renata. *Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního.* In NECKÁŘ, Jan a kol. (eds). *Dny práva – 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity.* Brno: Masarykova univerzita, 2008. s.1668-1677.

Právní předpisy

Listina základních práv a svobod, schválená Federálním shromážděním ČSFR 9. ledna 1991 s uvozovacím ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., prohlášena čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy za „*součást ústavního pořádku České republiky*“ a znovu vyhlášena jako č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod sjednána v rámci Rady Evropy v Římě dne 4. listopadu 1950, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb. m. s.

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. června 1998, vyhlášena pod č. 124/2004 Sb., m. s.

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Ústavní zákon č. 155/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje hlava osmá Ústavy, s účinností od 1. ledna 1970

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

Základní zákon státní č. 142/1867 ř. z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených

Základní zákon státní č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské

Zákon č. 36/1876 ř. z., o správním soudním dvoru

Zákon č. 3/1918 Sb., z. a n., o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném ke dni 1. ledna 1964

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb., účinném ke dni 1. ledna 1992

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

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 228/1998 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění do 31. 12. 2020.

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění do 31. 8. 2009.

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění do 31. 12. 2010.

Soudní rozhodnutí

Nálezy Ústavního soudu

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III. ÚS 62/95

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

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

Rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2004, čj. 2 Afs 17/2003-54

Rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2004, č. j. 2 As 83/2003-62

Rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2004, sp. zn. 2 Ads 11/2004

Rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2004, č. j. 2 As 16/2004-44

Rozsudek NSS ze dne 1. 12. 2004, č. j. 3 As 52/2003-278

Rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65

Rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004-84

Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 5 Afs 147/2004

Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57

Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2005, čj. 1 As 21/2004-38

Rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004-65

Rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54
Rozsudku NSS ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005-82
Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005-64
Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005-165
Rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005
Rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. 1 Afs 147/2005
Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2006, sp. zn. 8 Afs 163/2005
Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2007, sp. zn. 5 As 19/2006
Rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59
Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128
Rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2007, č. j. 8 Aps 1/2006-92
Rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2007, č. j. 8 As 24/2006-60
Rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2008, č. j. 3 As 56/2007-108
Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2008, č. j. 8 As 46/2007-98
Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2008, č. j. 1 Ans 1/2008-50
Rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 1 Ans 2/2008
Rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197
Rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 2 Ans 6/2007
Rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104
Rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2008, č. j. 1 Aps 1/2008-59
Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 39/2008-46
Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, č. j. 2 As 199/2018-37
Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Aps 4/2007-65
Rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2009, sp. zn. 4 Ans 3/2009
Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009
Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58
Rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2009, sp. zn. 7 As 47/2009
Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301
Rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2009, sp. zn. 8 Ans 6/2009
Rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-25
Rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2009, sp. zn. 1 Ans 2/2009
Rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 8/2009-62
Rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009-86
Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 5 Ans 2/2010

Rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Ans 2/2010-127
Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2010, 2 Ans 1/2009-71
Rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 Ans 5/2010-70
Rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2011, č. j. 1 Ao 7/2010-92
Rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. 3 Ans 38/2010
Rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011-79
Rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2011, sp. zn. 1 Aps 1/2011
Rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2011, č. j. 9 Ans 11/2011-21
Rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, sp. zn. 5 Aps 6/2011
Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010-119
Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, sp. zn. 5 Ans 5/2011
Rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2012, č. j. 4 Aps 4/2011-68
Rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2012, sp. zn. 4 Ans 5/2011
Rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 35/2012-40
Rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 Aps 6/2012-29
Rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2012, č. j. 1 Ans 10/2012-52
Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012-14
Rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 147/2012-23
Rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 Ans 16/2012-84
Rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2013, č. j. 6 Ans 13/202-36
Rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161
Rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, sp. zn. 1 Aps 4/2013
Rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ans 1/2013-66
Rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25
Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2014, č. j. 4 As 149/2013-31
Rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25
Rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. 4 As 6/2014
Rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2014, sp. zn. 9 As 37/2014
Rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2015, sp. zn. 9 Afs 279/2014
Rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2015, č. j. 9 Afs 279/2014-29
Rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114
Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, sp. zn. 2 As 190/2014
Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295
Rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 2 As 158/2015-56

Rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015-47
Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016-48
Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46
Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 Afs 119/2017-106
Rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160
Rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42
Rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2018, č. j. 7 As 411/2017-60
Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 199/2018-71
Rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 250/2018-68
Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2020, č. j. 8 As 32/2020-38
Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2020, č. j. 2 As 184/2019-29
Rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 116/2021-111
Rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2024, č. j. 1 As 174/2022-92
Rozsudek RS NSS ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017-35
Rozsudek RS NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39
Rozsudek RS NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 Ans 108/2019-39
Usnesení NSS ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002
Usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24
Usnesení RS NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42
Usnesení RS NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110
Usnesení RS NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86
Usnesení RS NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120
Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-104
Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98
Usnesení RS NSS ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278
Usnesení RS NSS ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47
Usnesení RS NSS ze dne 9. 12. 2014, č. j. 4 Ads 35/2013-63
Usnesení RS NSS ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014-58
Usnesení RS NSS ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128
Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55
Usnesení RS NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48
Usnesení RS NSS ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019-28

Rozhodnutí vrchních soudů

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 11. 1995, č. j. Na 276/95-12

Rozhodnutí krajských soudů

Usnesení MS v Praze ze dne 19. 10. 2006, č. j. 10 Ca 10/2005-39

Rozsudek KS v Ostravě ze dne 15. 2. 2007, č. j. 22 Ca 258/2005-52

Rozsudek MS v Praze ze dne 4. 3. 2011, sp. zn. 7 Ca 81/2009

Rozsudek MS v Praze ze dne 20. 5. 2013, sp. zn. 11 A 96/2010

Rozsudek KS v Brně ze dne 9. 6. 2015, sp. zn. 29 A 56/2015

Rozsudek KS v Ostravě ze dne 25. 9. 2014, sp. zn. 22 Ad 17/2014

Usnesení KS v Praze ze dne 28. 5. 2013, sp. zn. 45 A 33/2013

Internetové zdroje

KOUDELKA, Zdeněk. *Správní žaloba ve veřejném zájmu*. Trestní právo [online], Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2013, ročník 18, 7-8, [cit. 24. 4. 2024]. Dostupné na: <<https://core.ac.uk/download/pdf/51296872.pdf>>.

MAZANEC, Michal. *Historie* [online]. nssoud.cz, 7. listopadu 2019 [cit. 8. 2. 2024]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu* [online]. nssoud.cz, 7. listopadu 2019 [cit. 15. 2. 2024]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/zaloba-proti-rozhodnuti-spravniho-organu/art/489?menu=309>>.

Ombudsman podal kasační stížnost k NSS ohledně stavby Šantovka Tower. [online] Advokátní deník online, ©2024, ze dne 29. 7. 2022 [cit. 23. 4. 2024]. Dostupné na: <<https://advokatnidenik.cz/2022/07/29/ombudsman-podal-kasacni-stiznost-k-nss-ohledne-stavby-santovka-tower/>>

Ostatní a zahraniční zdroje

Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, Poslanecká sněmovna ČR, 2001, tisk 1080.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Poslanecká sněmovna ČR, 2011, tisk 319.

Odpověď Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 3. 4. 2024 na žádost o poskytnutí informace dle z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, č. j. 1 Sin 28/2024-19.

Odpověď Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 2. 4. 2024 na žádost o poskytnutí informace dle z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, pod č. j. KVOP-13020/2024

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2010

Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2010

Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2013

Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2019

Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)

BOVAY, Benoît. *Procédure administrative*, 2. vydání, Bern: Stämpfli Editions, 2015. 704 s.

Shrnutí

Předmětem této rigorózní práce je posouzení vhodnosti a opodstatněnosti současné právní úpravy aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle soudního řádu správního. Cílem této práce je především snaha o poznání a objasnění problematiky aktivní žalobní legitimace k podání těchto tří základních žalob správního soudnictví. To jednak v kontextu historickém, ale také z hlediska současné právní úpravy na našem území. Následně je práce zaměřena na analýzu jednotlivých typů aktivně legitimovaných subjektů u daných žalob. Práce je rozdělena do pěti kapitol. V první kapitole je rozebrán historický vývoj správního soudnictví zaměřený zejména na vývoj aktivní žalobní legitimace od roku 1867 do současnosti. Kapitola druhá následně popisuje důležité aspekty správního soudnictví jako takového a základní pojmy a instituty triády žalob. Obsáhlá třetí kapitola rozebírá dopodrobna aktivní žalobní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve všech jejích podobách. V rámci této kapitoly došlo k analýze nastavení aktivní žalobní legitimace k jejímu podání s návrhy *de lege ferenda*. V kapitole čtvrté je pak rozebrána aktivní žalobní legitimace pro podání nečinnostní žaloby, v níž probíhá analýza různých situací, které jsou či nejsou nečinností ve smyslu úpravy v § 79 a násl. s. ř. s. A v poslední kapitole byla přiblížena právní úprava žaloby zásahové spolu s aktivní žalobní legitimací k jejímu podání. Především pak pět kumulativních podmínek, které je potřeba splnit spolu s obecnými podmínkami řízení v podobě procesní subjektivity a svéprávnosti, jež je třeba naplnit též u dalších dvou typů žalob.

Klíčová slova

Správní soudnictví, aktivní žalobní legitimace, žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, žaloba proti nečinnosti správního orgánu, žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu či donucení, veřejný zájem, veřejná subjektivní práva, rozhodnutí, nečinnost, zásah, správní orgán, soudní řád správní, nejvyšší státní zástupce, veřejný ochránce práv

Abstract

The subject of this rigorous thesis is the assessment of the suitability and justification of the current legal framework of the plaintiff's right to bring an action against a decision of an administrative authority, an action for protection against inaction of an administrative authority and an action for protection against unlawful interference, instruction or coercion according to the Code of Administrative Procedure. The main aim of this thesis is to try to understand and clarify the issue of the plaintiff's right to bring these three fundamental types of actions of the administrative judiciary. This is considered in both, the historical context, but also in terms of the current legal regulation in our territory. Subsequently, the thesis focuses on analyzing the various types of subjects that are able to bring an action in the administrative judiciary. The thesis is divided into five chapters. The first chapter discusses the historical development of administrative judiciary, with a particular focus on the evolution of the plaintiff's right to bring an action from 1867 to the present. The second chapter describes important aspects of administrative judiciary as such, along with the basic concepts and institutions of the triad of actions. The extensive third chapter thoroughly examines the plaintiff's right to bring an action against a decision of an administrative authority in all its forms. This chapter includes an analysis of the settings for the plaintiff's right to bring an action with proposals *de lege ferenda*. The fourth chapter analyzes the plaintiff's right to bring an action due to inaction, including an analysis of various situations that constitute or do not constitute inaction in the sense of § 79 et seq. of the Code of Administrative Procedure. Finally, the last chapter introduces the legal framework for an intervention action along with the plaintiff's right to bring an action, particularly focusing on the five cumulative conditions that must be met, along with the general procedural requirements of legal capacity and competence, which are also necessary for the other two types of actions.

Key words

Administrative justice, plaintiff's right to bring an action, action against a decision of an administrative authority, action against inaction of an administrative authority, action against unlawful interference, instruction or coercion, public interest, public subjective rights, decision, inaction, interference, administrative authority, Administrative Procedure Code, Supreme State Prosecutor, Ombudsman

Přílohy

Odpověď Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 3. 4. 2024 na žádost o poskytnutí informace dle z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, č. j. 1 Sin 28/2024-19.

NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZASTUPITELSTVÍ
ODBOR VEŘEJNÉ ŽALOBY V NETRESTNÍCH VĚCECH



Ad bod 1) žádosti o poskytnutí informací

K dnešnímu dni nejvyšší státní zástupce celkově podal **174 žalob**¹ na ochranu závažného veřejného zájmu podle § 66 odst. 2 s. ř. s.

Údaje k jednotlivým počtům správních žalob od doby vzniku oprávnění nejvyššího státního zástupce k podání předmětné žaloby (nabytí účinnosti s. ř. s.) jsou shrnuty v následující tabulce:

Rok	Počet podaných správních žalob ²
2003	1
2004	6
2005	2
2006	3
2007	1
2008	10
2009	5
2010	40
2011	5
2012	8
2013	18
2014	4
2015	1
2016	1
2017	0
2018	0

¹ Stav k 26. 3. 2024.

² Jedná se o počet podaných správních žalob určený dle roku nápadu věci.

2019	66
2020	1
2021	2
2022	0
2023	0
2024	0 ³
Celkem	174

Ad bod 2) žádosti

Co se týče úspěšnosti žalob podle § 66 odst. 2 s. ř. s., celkově bylo **vyhověno 91 žalobám**, 62 žalob bylo zamítnuto. 4 žaloby byly odmítnuty, v 16 případech došlo k zastavení řízení s ohledem na zpětvzetí žaloby. **O 1 žalobě dosud nebylo pravomocně rozhodnuto.**

Ad bod 3) žádosti

Podatelkou vyžadované informace o správních žalobách podaných nejvyšším státním zástupcem, týkající se konkrétních krajských soudů a spisových značek, shrnuje tabulka níže. Uvedená tabulka obsahuje jednotlivá soudní rozhodnutí o správních žalobách a navazujících kasačních stížnostech, případně ústavních stížnostech, včetně konečné úspěšnosti správních žalob.

Ad bod 4), 5) a 6) žádosti

Co se týče počtu podaných kasačních stížností, jejich identifikace a výsledků, nejvyšší státní zástupce za dobu účinnosti s. ř. s. podal kasační stížnost v řízení o správních žalobách podle § 66 odst. 2 s. ř. s. v 17 případech (ad **bod 4)** žádosti). Ve 12 případech byla kasační stížnost zamítnuta, 5 kasačním stížnostem bylo vyhověno (ad **bod 5)** žádosti). O žádné kasační stížnosti nejvyššího státního zástupce nebylo rozhodnuto jiným než shora uvedeným způsobem (ad **bod 5)** žádosti). Má-li tazatelka na mysli procesní rozhodnutí uvedená v § 110 s. ř. s., tato v případě podaných kasačních stížností nevidujeme (ad **bod 5)** žádosti).

Co se týče spisových značek (ad **bod 6)** žádosti), řízení vedená u Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti nejvyššího státního zástupce jsou v tabulce vyznačena tučně. Jedná se o sp. zn. 5 As 80/2006 (zamítnutí KS); 9 As 12/2011 (zamítnutí KS); 2 As 337/2017 (zamítnutí KS); 5 As 327/2017 (vyhověno KS); 9 As 30/2015 (vyhověno KS); 9 As 19/2015 (vyhověno KS); 6 As 102/2015 (zamítnutí KS); 7 As 89/2015 (zamítnutí KS); 4 As 84/2015 (zamítnutí KS);

³ Stav k 26. 3. 2024

5 As 95/2015 (zamítnutí KS); 7 As 114/2015 (vyhověno KS); 3 As 76/2015 (zamítnutí KS); 6 As 92/2015 (zamítnutí KS); 7 As 90/2015 (zamítnutí KS); 4 As 4/2020 (zamítnutí KS); 1 As 37/2020 (zamítnutí KS) a 8 As 19/2022 (vyhověno KS).

Sp. zn. NSZ	Rozhodnutí správních soudů	Konečná úspěšnost žaloby
4 NZC 110/2003	Rozsudek KS v Brně ze dne 15. 9. 2005, č. j. 30 Ca 349/2003 – 33.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 5502/2004	Rozsudek MěS v Praze ze dne 31. 3. 2005, č. j. 9 Ca 51/2004 - 145.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 5507/2004	Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2006, č. j. 30 Ca 32/2005 – 28; Rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 – 70.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 5508/2004	Rozsudek KS v Brně ze dne 31. 1. 2006, č. j. 30 Ca 183/2004 – 33.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 5509/2004	Rozsudek MěS v Praze ze dne 3. 8. 2005, č. j. 7 Ca 210/2004 – 29.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 5511/2004	Rozsudek KS v Praze ze dne 23. 2. 2006, č. j. 45 Ca 22/2005 – 40; Rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, č. j. 5 As 80/2006 – 73.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 5513/2004	Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 28. 3. 2006, č. j. 30 Ca 30/2005 - 36; Usnesení NSS ze dne 12. 10. 2006, sp. zn. 7 As 41/2006 - 70.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 5502/2005	Rozsudek MěS v Praze ze dne 31. 5. 2006, sp. zn. 9 Ca 202/2005; Usnesení NSS ze dne 27. 9. 2007, č. j. 7 As 4/2007 – 193.	Žalobě bylo vyhověno.

1 NZC 5507/2005	Rozsudek KS v Brně ze dne 10. 4. 2008, č. j. 30 Ca 194/2006 – 80.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 501/2006	Rozsudek KS v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 60/2006 – 44.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 507/2006	Rozsudek MěS v Praze ze dne 22. 10. 2008, č. j. 10 Ca 346/2006 – 47; Rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2009, č. j. 9 As 8/2009 - 75.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 512/2006	Usnesení MěS v Praze ze dne 25. 9. 2008, č. j. 10 Ca 124/2008 - 23.	Žaloba byla odmítnuta.
1 NZC 510/2007	Rozsudek MěS v Praze ze dne 4. 6. 2009, č. j. 10 Ca 381/2007 – 113.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 501/2008	Rozsudek KS v Praze ze dne 28. 5. 2008, č. j. 44 Ca 30/2008 -18.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 503/2008	Rozsudek KS v Praze ze dne 30. 9. 2008, č. j. 44 Ca 33/2008 – 19.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 505/2008	Rozsudek KS v Praze ze dne 16. 9. 2008, č. j. 44 Ca 38/2008 – 23.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 506/2008	Rozsudek KS v Praze ze dne 20. 10. 2008, č. j. 44 Ca 55/2008 – 17.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 510/2008	Rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 23. 2. 2011, č. j. 15 Ca 51/2009 – 56; Rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2013, č. j. 5 As 66/2011 – 98.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 514/2008	Rozsudek KS v Praze ze dne 12. 10. 2010, č. j. 44 Ca 91/2009 -77; Rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 9 As 12/2011 – 114.	Žaloba byla zamítnuta.

1 NZC 516/2008	Rozsudek KS v Brně ze dne 6. 4. 2011, č. j. 30 Ca 72/2009 – 45.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 518/2008	Rozsudek KS v Praze ze dne 27. 1. 2010, č. j. 44 Ca 102/2009 -38.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 519/2008	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2010, č. j. 57 Ca 102/2008 – 131; Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 80/2010 – 200.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 520/2008	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2010, č. j. 57 Ca 103/2008 – 119; Rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2011, č. j. 9 As 81/2010 – 197.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 502/2009	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2010, č. j. 57 Ca 25/2009 – 181; Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 83/2010 – 257.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 503/2009	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2010, sp. zn. 30 Ca 20/2009; Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 82/2010 – 147.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 504/2009	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2010, č. j. 57 Ca 24/2009 - 126; Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 78/2010 – 221.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 505/2009	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2010, č. j. 57 Ca 26/2009 - 149; Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 7/2010 – 188;	Žalobě bylo vyhověno.

	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 4. 2011, č. j. 57 A 32/2011 – 209.	
1 NZC 506/2009	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2010, č. j. 57 Ca 23/2009 - 123; Rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 77/2010 – 229.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 505/2010	Rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 3. 11. 2010, č. j. 10 A 23/2010 – 78.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 507/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 27. 4. 2011, č. j. 57 A 28/2010 - 36.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 510/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 4. 2011, č. j. 57A36/2010 - 35.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 511/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 27. 4. 2011, č. j. 57 A 35/2010 - 36.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 512/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 1. 2012, č. j. 30 A 36/2010 - 41; Usnesení NSS ze dne 20. 7. 2012, č. j. 8 As 49/2012 – 51.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 513/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2011, č. j. 57 A 40/2010 - 48.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 514/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 4. 2011, č. j. 57 A 41/2010 - 35.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 515/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 4. 2011, sp. zn. 57 A 42/2010.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 516/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 4. 2011, č. j. 30 A 41/2010 - 37.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 519/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 10. 2. 2012, č. j. 30 A 44/2010 - 34.	Žalobě bylo vyhověno.

1 NZC 520/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 1. 2012, č. j. 30 A 43/2010 - 34.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 521/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 7. 2011, sp. zn. 57 A 50/2010.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 522/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 27. 4. 2011, č. j. 57 A 55/2010 – 32.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 523/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 10. 2. 2012, č. j. 30 A 47/2010 - 43; Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2013, č. j. 8 As 52/2012 – 76.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 524/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2011, č. j. 57 A 54/2010 - 40.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 525/2010	Rozsudek MěS v Praze ze dne 29. 12. 2011, sp. zn. 5 A 240/2010; Usnesení NSS ze dne 13. 9. 2012, č. j. 7 As 47/2012 – 40.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 526/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 10. 2. 2012, č. j. 30 A 50/2010 – 33.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 527/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 15. 6. 2011, č. j. 57 A 63/2010 – 39; Rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 105/2011 – 124.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 528/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 23. 5. 2011, č. j. 57 A 62/2010 -36.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 529/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 10. 2. 2012, č. j. 30 A 52/2010 -34.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 530/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 4. 2011, č. j. 57 A 65/2010 – 45;	Žalobě bylo vyhověno.

	Rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2012, č. j. 9 As 96/2011 - 145.	
1 NZC 531/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2011, č. j. 57 A 86/2010 - 33.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 532/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2011, č. j. 57 A 90/2010 - 34.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 533/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 23. 5. 2011, č. j. 57 A 89/2010 - 29.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 534/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 1. 2012, č. j. 30 A 67/2010 - 29.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 535/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 1. 2012, č. j. 30 A 65/2010 - 42.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 536/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 27. 7. 2011, č. j. 57 A 96/2010 - 37.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 537/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 2. 2012, č. j. 30 A 88/2010 - 32.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 538/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2010, č. j. 57 Ca 23/2009 – 123.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 539/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 15. 6. 2011, č. j. 57 A 115/2010 – 26.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 540/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2011, č. j. 57 A 107/2010 – 37; Rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2012, č. j. 9 As 93/2011 - 87.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 541/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 10. 2. 2012, č. j. 57 A 126/2010 - 40.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 542/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2010, č. j. 57 A 127/2010 - 33.	Žalobě bylo vyhověno.

1 NZC 546/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 15. 6. 2011, č. j. 57 A 116/2010 - 35.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 547/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2011, č. j. 57 A 121/2010 - 32.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 548/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2011, č. j. 57 A 123/2010 - 35.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 549/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 2. 2012, č. j. 30 A 87/2010 - 48; Rozsudek NSS ze dne 11. 4. 2013 č. j. 9 As 80/2012 – 20.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 550/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 10. 2. 2012, č. j. 57 A 122/2010 - 39.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 551/2010	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 2. 2012, č. j. 30 A 89/2010 – 32.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 552/2010	Rozsudek KS v Brně ze dne 20. 9. 2012, č. j. 30 A 62/2011 - 35; Rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2013, č. j. 9 As 149/2012 – 30.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 501/2011	Rozsudek KS v Praze ze dne 30. 8. 2013, č. j. 47 A 5/2012 - 39; Rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013 – 28.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 502/2011	Usnesení MěS v Praze ze dne 27. 11. 2014, č. j. 7 A 274/2011 – 73; Rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2015, č. j. 10 As 3/2015 – 63; Rozsudek MěS v Praze ze dne 28. 8. 2015, č. j. 7 A 274/2011 – 97.	Žalobě bylo vyhověno.

1 NZC 515/2011	Rozsudek KS v Brně ze dne 9. 11. 2012, č. j. 62 A 12/2012 - 37.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 524/2011	Rozsudek MěS v Praze ze dne 18. 9. 2015, č. j. 8 A 372/2011 - 32.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 529/2011	Rozsudek KS v Brně ze dne 13. 6. 2014, č. j. 31 A 32/2012 – 316; Rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2015, č. j. 6 As 173/2014 – 186; Usnesení ÚS ze dne 23. 2. 2016, sp. zn. III. ÚS 2285/15.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 501/2012	Rozsudek KS v Plzni ze dne 28. 3. 2013, č. j. 57 A 7/2012 – 46.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 503/2012	Usnesení KS v Brně ze dne 22. 5. 2014, č. j. 62 A 79/2012 - 461.	Žaloba byla odmítnuta.
1 NZC 504/2012	Usnesení KS v Brně ze dne 22. 5. 2014, č. j. 62 A 78/2012 – 466.	Žaloba byla odmítnuta.
1 NZC 505/2012	Rozsudek KS v Brně ze dne 9. 10. 2015, č. j. 62 A 111/2013-599; Rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 9 As 256/2015 – 229; Usnesení ÚS ze dne 31. 7. 2018, sp. zn. III. ÚS 1210/16.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 532/2012	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 4. 2014, č. j. 30 A 26/2012 - 55.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 538/2012	Rozsudek KS v Plzni ze dne 30. 7. 2013, č. j. 57 A 38/2012 - 55.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 561/2012	Usnesení KS v Plzni ze dne 19. 8. 2013, č. j. 57 A 30/2013 – 46.	Žaloba byla odmítnuta.
1 NZC 567/2012	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 7. 2013, č. j. 57 A 1/2013 - 47.	Žalobě bylo vyhověno.

1 NZC 512/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 27. 3. 2015, č. j. 62 A 96/2013 - 226; Rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 As 103/2015 - 171; Rozsudek KS v Brně ze dne 3. 12. 2015, č. j. 62 A 96/2013 – 290; Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015 – 492; Rozsudek KS v Brně ze dne 14. 9. 2017, č. j. 62 A 96/2013 - 424; Rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2018, č. j. 2 As 337/2017 – 50.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 514/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 24. 9. 2015, č. j. 62 A 114/2013 - 366; Rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 As 202/2015 – 196; Rozsudek KS v Brně ze dne 16. 11. 2017, č. j. 62 A 114/2013 – 814; Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2018, č. j. 5 As 327/2017 - 70; Rozsudek KS v Brně ze dne 7. 3. 2019, č. j. 62 A 114/2013 - 897; Rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 As 107/2019 – 77.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 517/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 21. 5. 2015, č. j. 62 A 110/2013 – 144; Rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2015, č. j. 4 As 133/2015 – 57; Usnesení KS v Brně ze dne 14. 1. 2016, č. j. 62 A 110/2013 - 226.	Zpětvzetí žaloby.

1 NZC 535/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 29. 1. 2015, č. j. 62 A 84/2013 - 112; Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 30/2015 – 70; Rozsudek KS v Brně ze dne 9. 6. 2016, č. j. 62 A 84/2013 – 282; Rozsudek NSS ze dne 8. 6. 2017, č. j. 9 As 155/2016 – 224; Nález ÚS ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. I ÚS 2086/17; Rozsudek KS v Brně ze dne 4. 4. 2019, č. j. 62 A 84/2013 – 418, Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2021, č. j. 8 As 127/2019 – 288, Rozsudek KS v Brně ze dne 13. 1. 2022, č. j. 62 A 84/2013 – 53, Rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2022, č. j. 8 As 19/2022 – 39.	Věc vrácena správnímu soudu k dalšímu řízení. Dosud nebylo rozhodnuto.
1 NZC 543/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 13. 1. 2015, č. j. 62 A 78/2013 - 525; Rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 19/2015 – 141; Rozsudek KS v Brně ze dne 18. 2. 2016, č. j. 62 A 78/2013 - 738; Rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 As 74/2016 – 249.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 554/2013	Rozsudek KS ze dne 28. 5. 2015, č. j. 62 A 108/2013 – 158; Rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2016, č. j. 6 As 141/2015 – 63, Rozsudek KS ze dne 23. 9. 2016, č. j. 62 A 108/2013 – 253.	Žaloba byla zamítnuta.

1 NZC 555/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 23. 4. 2015, č. j. 62 A 100/2013 - 152; Rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 102/2015 – 30.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 556/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 30. 3. 2015, č. j. 62 A 106/2013 - 58; Rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2015, č. j. 7 As 89/2015 – 28.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 561/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 19. 6. 2015, č. j. 62 A 97/2013 - 131; Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 173/2015 – 71.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 576/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 19. 6. 2015, č. j. 62 A 97/2013 – 131; Rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2015, č. j. 4 As 84/2015 – 37.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 578/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 29. 4. 2015, č. j. 62 A 103/2013 – 404; Rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2016, č. j. 5 As 95/2015 – 111; Rozsudek KS v Brně ze dne 21. 7. 2016, č. j. 62 A 103/2013 – 450.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 589/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 21. 5. 2015, č. j. 62 A 115/2013 – 148.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 592/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 15. 5. 2015, č. j. 62 A 112/2013-198; Rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2016, č. j. 7 As 153/2015 – 112; Rozsudek KS v Brně ze dne 2. 6. 2016, č. j. 62 A 112/2013 – 321;	Žalobě bylo vyhověno.

	Rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2017, č. j. 7 As 140/2013 – 99; <u>Usnesení ÚS ze dne 3. 4. 2017, sp. zn. II. ÚS 755/17.</u>	
1 NZC 5010/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 23. 4. 2015, č. j. 62 A 109/2013-232; Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 114/2015 – 36; Rozsudek KS v Brně ze dne 3. 12. 2015, č. j. 62 A 109/2013 – 550; Rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2016, č. j. 7 As 331/2015 – 136.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 5011/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 25. 3. 2015, č. j. 62 A 99/2013 - 51; Rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 76/2015 – 27.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 5012/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 17. 4. 2015, č. j. 62 A 113/2013 -110; Rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2016, č. j. 6 As 92/2015 – 36.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 5013/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 30. 3. 2015, č. j. 62 A 102/2013 – 126; Rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2015, č. j. 7 As 90/2015 – 32.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 5017/2013	Rozsudek KS v Brně ze dne 28. 5. 2015, č. j. 62 A 116/2013 -163; Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 132/2015 – 102; Nález ÚS ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.	Žalobě bylo vyhověno.

NZC 102/2014	Rozsudek KS v Brně ze dne 20. 5. 2016, č. j. 62 A 78/2014 -535; Rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2017, č. j. 9 As 145/2016 – 450; <u>Usnesení ÚS ze dne 31. 7. 2018, sp. zn. II. ÚS 2038/17.</u>	Žalobě bylo vyhověno.
NZC 103/2014	Rozsudek KS v Brně ze dne 20. 5. 2016, č. j. 62 A 71/2014 – 544; Rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2017, č. j. 9 As 146/2016 – 366; <u>Usnesení ÚS ze dne 21. 6. 2018, sp. zn. I. ÚS 2082/17.</u>	Žalobě bylo vyhověno.
NZC 104/2014	Rozsudek MěS v Praze ze dne 30. 10. 2015, č. j. 4 Az 11/2014 – 194; Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016 – 48.	Žalobě bylo vyhověno.
NZC 116/2014	Rozsudek MěS v Praze ze dne 28. 6. 2016, č. j. 1 A 12/2015 – 58; Rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2017, č. j. 9 As 181/2016 – 44.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 107/2015	Rozsudek MěS v Praze ze dne 26. 9. 2016, č. j. 1 Az 30/2016 – 53.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 104/2016	Rozsudek KS v Ostravě ze dne 13. 2. 2018, č. j. 22 A 140/2016-55; Rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2018, č. j. 1 As 76/2018 – 60.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 102/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 115/2019- 45.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 103/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 122/2019 - 48.	Žaloba byla zamítnuta.

1 NZC 104/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 141/2019 – 54.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 105/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 14. 2. 2020, č. j. 17 A 101/2019 – 39.	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 106/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 124/2019 - 44.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 107/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 140/2019 - 37.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 108/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 6. 3. 2020, č. j. 17 A 102/2019 – 46	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 109/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 6. 3. 2020, č. j. 17 A 97/2019 – 47	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 110/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 117/2019 - 51.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 112/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 116/2019 - 40.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 113/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 6. 3. 2020, č. j. 17 A 99/2019 – 43.	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 114/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 14. 2. 2020, č. j. 17 A 103/2019 – 35.	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 115/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 135/2019 – 37.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 116/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 5. 3. 2020, č. j. 17 A 95/2019 – 40.	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 117/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 142/2019 - 42.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 118/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 112/2019 – 46;	Žaloba byla zamítnuta.

	Rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2020, č. j. 4 As 4/2020 – 29.	
1 NZC 119/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 14. 2. 2020, č. j. 17 A 96/2019 – 36.	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 120/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 139/2019 – 37.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 121/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 3. 3. 2020, č. j. 17 A 93/2019 – 49.	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 122/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 14. 2. 2020, č. j. 17 A 94/2019 – 42.	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 124/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 109/2019 - 44.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 126/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 3. 3. 2020, č. j. 17 A 87/2019 – 48.	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 128/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 108/2019 - 42.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 129/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 137/2019 - 37.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 132/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 127/2019 - 50.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 134/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 182/2019 - 42.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 135/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 1. 2020, č. j. 17 A 170/2019 - 46.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 136/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 145/2019 - 38.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 137/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 150/2019 - 53.	Žaloba byla zamítnuta.

1 NZC 138/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 156/2019 - 49.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 139/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 154/2019 - 43.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 140/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 144/2019 - 34.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 141/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 146/2019 - 37.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 142/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 158/2019 - 40.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 143/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 147/2019 - 40.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 144/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 130/2019 – 39.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 145/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 126/2019 – 42.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 146/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 132/2019 – 41.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 147/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 1. 2019, č. j. 17 A 143/2019 - 45.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 148/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 123/2019 – 51.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 149/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 107/2019 – 42.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 150/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 14. 2. 2020, č. j. 17 A 98/2019 – 34.	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 151/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 113/2019 – 43.	Žaloba byla zamítnuta.

1 NZC 153/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 114/2019 – 41.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 154/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 14. 2. 2020, č. j. 57 A 116/2019 – 24.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 157/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 14. 2. 2020, č. j. 57 A 122/2019 – 24.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 163/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 169/2019 – 34.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 164/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 119/2019 – 42.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 165/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 128/2019 – 41.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 166/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 131/2019 – 49.	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 167/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 19. 11. 2019, č. j. 17 A 183/2019 – 41.	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 168/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 129/2019 – 43.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 170/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 172/2019 – 39.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 171/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 157/2019 – 39.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 172/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 138/2019 – 41.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 173/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 125/2019 – 50.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 174/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 173/2019 – 42.	Žaloba byla zamítnuta.

1 NZC 175/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 134/2019 – 38.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 176/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 174/2019 – 38.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 177/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 106/2019 – 42.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 178/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 189/2019 – 39.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 181/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 188/2019 – 40.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 182/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 20. 12. 2019, č. j. 17 A 190/2019 – 41; Rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2020, č. j. 1 As 37/2020 – 27.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 183/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 6. 3. 2020, č. j. 17 A 198/2019 – 41.	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 184/2019	Usnesení KS v Plzni ze dne 14. 2. 2020, č. j. 17 A 196/2019 – 41.	Zpětvzetí žaloby.
1 NZC 185/2019	Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 1. 2020, č. j. 17 A 197/2019 – 46.	Žaloba byla zamítnuta.
1 NZC 103/2020	Rozsudek MěS v Praze ze dne 4. 8. 2022, č. j. 5 A 69/2020 – 60.	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 106/2021	Rozsudek KS v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 17. 2. 2023, č. j. 60 Af 49/2021 - 121	Žalobě bylo vyhověno.
1 NZC 107/2021	Rozsudek KS v Plzni ze dne 9. 5. 2023, č. j. 57 A 29/2022-251.	Žalobě bylo vyhověno.

Odpověď Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 2. 4. 2024 na žádost o poskytnutí informace dle z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, č. j. KVOP-13020/2024.



ombudsman

Kancelář veřejného ochránce práv



KVOPX00ECBBT

Sp. zn. K106 15/2024
Naše č. j. KVOP-13020/2024
Datum 02. 04. 2024

Vážená paní
Michaela Malátová



**Odpověď na žádost o informace
podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**

Vážená paní magistro,

22. března 2024 jste nám poslala žádost o informace. Ptala jste se na to:

1. Kolik žalob ve veřejném zájmu (§ 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb.) podal ombudsman od 1. 1. 2003?
2. Kolika z těchto žalob bylo vyhověno, kolik bylo zamítnuto, kolik skončilo jiným výsledkem a o kolika z nich nebylo rozhodnuto?
3. U kterých krajských soudů a pod jakou spisovou značkou byla tato řízení vedena?
4. Kolik kasačních stížností ombudsman podal?
5. Kolika z kasačních stížností bylo vyhověno, kolik bylo zamítnuto, kolik skončilo jiným výsledkem a o kolika z nich nebylo rozhodnuto?
6. Pod jakými spisovými značkami byla tato řízení vedena?

Dáváme Vám všechny informace. Žaloby ve veřejném zájmu a kasační stížnosti jsou úzce propojeny. Proto nám přišlo přehlednější některé odpovědi spojit, aby z nich byl patrný procesní vývoj řízení a případně i jeho výsledek.

K otázce č. 1

Ombudsman podal celkem 3 žaloby ve veřejném zájmu. Přikládám také odkazy na tyto kauzy v Evidenci stanovisek ochránce (ESO).

- **Fotovoltaická elektrárna Moldava (sp. zn. 11/2012/SZD,**
<https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1668>)

Ombudsman podal žalobu proti správním rozhodnutím vedoucím k povolení stavby fotovoltaické elektrárny. Podle jeho názoru byl v těchto řízeních upřednostněn soukromý zájem před veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území a ochraně životního prostředí.

- **Znevýhodnění žadatelů o důchod z nástupnických států SSSR (sp. zn. 40/2017/SZD,**
<https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7952>)

Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno, tel.: (+420) 542 542 111, fax: (+420) 542 542 112
podatelna@ochrance.cz, www.ochrance.cz

Ombudsman podal žalobu proti ČSSZ, která u občanů postsovětských států při žádosti o potvrzení doby pojištění oslovuje pouze stát, jehož je žadatel občanem. A už ne další státy, kde takový člověk v průběhu života pracoval (jak by to bylo u občanů ČR).

- **Šantovka Tower (sp. zn. 5/2020/SZD,**
<https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7814>)

Ombudsman podal žalobu proti územnímu rozhodnutí, kterým byl umístěn stavební záměr „Šantovka Tower“ v Olomouci. [Tisková zpráva na webu.](#)

K otázce č. 4

Ombudsman podal kasační stížnost ve všech 3 řízeních.

K otázkám č. 2, 3, 5 a 6

Úspěšná byla žaloba ve věci **fotovoltaické elektrárny Moldava**. Naposledy rozhodl Krajský soud v Ústí nad Labem (rozsudek č. j. 15A 108/2013-277). Nejvyšší správní soud poté zamítl kasační stížnost žalovaného (č. j. 9 As 24/2016 – 109)

Neúspěšná byla žaloba o **znevýhodnění žadatelů o důchod z nástupnických států SSSR**. Žalobu odmítl Krajský soud v Brně (č. j. 41 Ad 22/2018 – 77). Ombudsman podal kasační stížnost, kterou zamítl Nejvyšší správní soud (rozsudek č. j. [4 Ads 131/2021-27](#)).

O žalobě ve věci **Šantovka Tower** zatím probíhá soudní jednání. Žalobu odmítl Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (č. j. 65 A 18/2020-383). Ombudsman podal kasační stížnost. Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (č. j. 1 As 174/2022 – 92). Krajský soud v březnu 2024 žalobu znovu odmítl.

Odkazy na všechna dostupná rozhodnutí správních soudů jsou součástí záznamů v ESO.

Přeji hodně štěstí s rigorózní prací.

S pozdravem

JUDr. Pavel Pořízek, Ph.D. v. r.
vedoucí Kanceláře veřejného ochránce práv
(podepsáno elektronicky)