

**Ochrana subjektivních práv
poskytovaná správním soudnictvím.
Žaloba proti rozhodnutí správního
orgánu.**

MP701Zk Správní právo procesní
9. přednáška 25. 11. 2024
doc. JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Obsah přednášky

řízení před správními soudy, obecné otázky

- zásady řízení před správními soudy
- pravomoc a příslušnost
- účastníci řízení
- průběh řízení
- zastavení řízení a odmítnutí návrhu, uspokojení návrhovatele

žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- pojem “materiální pojetí rozhodnutí žalobní legitimace, zvláštní žalobní legitimace, moderační právo soudu, kasační princip

Otázky, na které se pokusíme odpovědět:

- *Jakým způsobem se zahajuje řízení a jaké je v něm postavení soudu a účastníků řízení?*
- *Jakým způsobem může soud rozhodnout a proč?*
- *Proč je klíčovou náplní a institutem správního soudnictví žaloba proti rozhodnutí správního orgánu?*
- *Co je to materiální pojetí „rozhodnutí“ správního orgánu a jak se kupř. týká prezidenta republiky?*
- *Kdo všechno může podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu?*

Správní soudnictví

- **Co už o víme a na co navazujeme ...**
- Soudní kontrola veřejné správy a její vývoj
- Dualismus soudní kontroly, správní soudnictví a řízení podle části V. OSŘ

Správní soudnictví

1. **Zvláštní zákon** (lhůty, účastníci,...), např. zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury
2. **Specifická (ale obecná) úprava jednotlivých žalob/návrhů a řízení o nich** (část třetí, hlava druhá, § 65 až 101f)
3. **Obecná právní úprava pro řízení před správními soudy** (§ 31 až 64, část třetí hlava první)
4. SŘS je *lex specialis* k OSŘ (§ 64) a ZSS, subsidiární **přiměřená aplikace části první a třetí o. s. ř.**

Správní soudnictví

– **Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní:**

1. **Pravomoc** (§ 4) a **příslušnost** (§ 7) soudů ve správním soudnictví
2. Některé otázky **organizace správního soudnictví** (§ 11 až 31)
3. Některé otázky **postavení soudců** (§ 121 až 124)
4. **Postup soudů a účastníků řízení ve správním soudnictví**
 - a) § 32 až 64 – obecná ustanovení o řízení
 - b) § 65 až 101f zvláštní ustanovení o řízení, zvláštní řízení

Správní soudnictví

§ 4 odst. 1 a pravomoc ve věcech žalob:

- proti **rozhodnutí** správního orgánu (§ 65 až 78)
- na ochranu proti **nečinnosti** správního orgánu (§ 79 až 81)
- na ochranu před **nezákonným** zásahem správního orgánu (§ 82 až 87)
- Kompetenčních (§ 97 až 101)

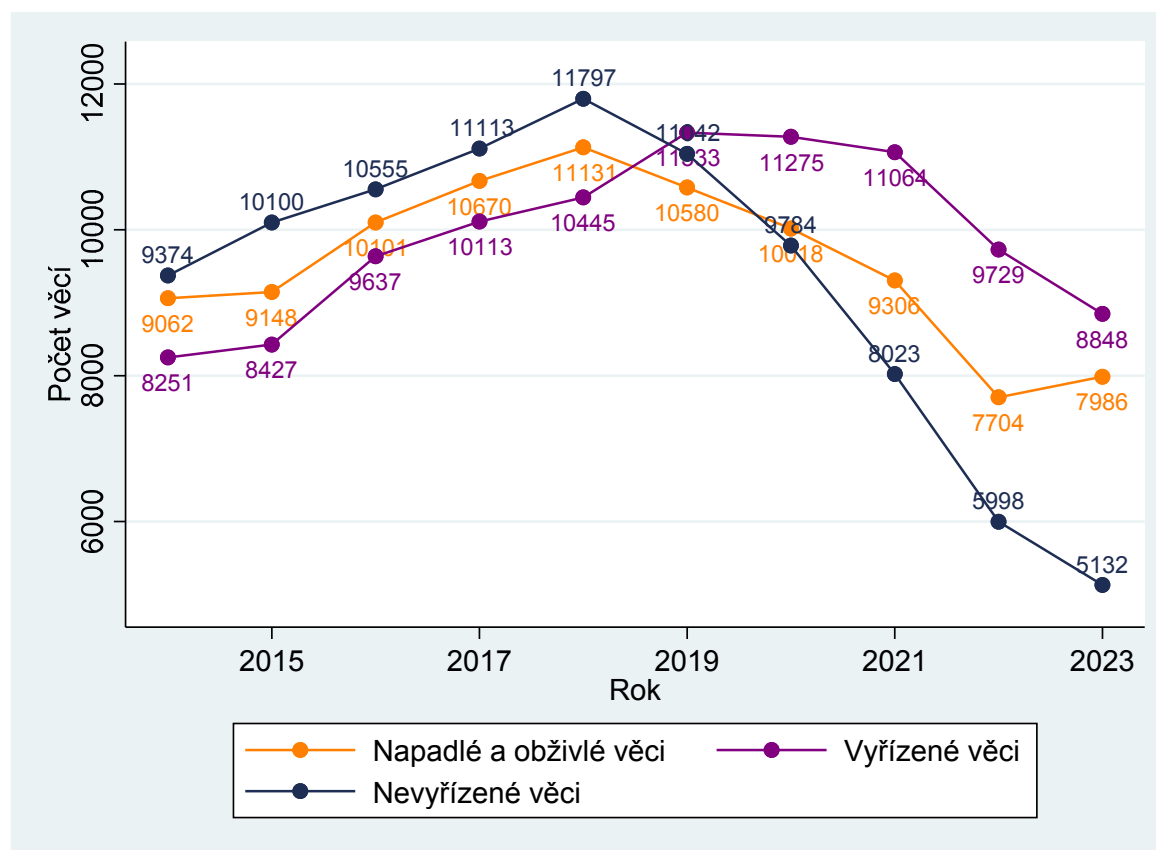
§ 4 odst. 2 a pravomoc ve věcech návrhů:

- Volby, místní a krajské referendum (§ 88 až 93)
- Politické strany a hnutí (§ 94 až 96)
- Zrušení opatření obecné povahy (§ 101a až 101d)

Řízení o zrušení služebního předpisu (§ 101e až 101f)

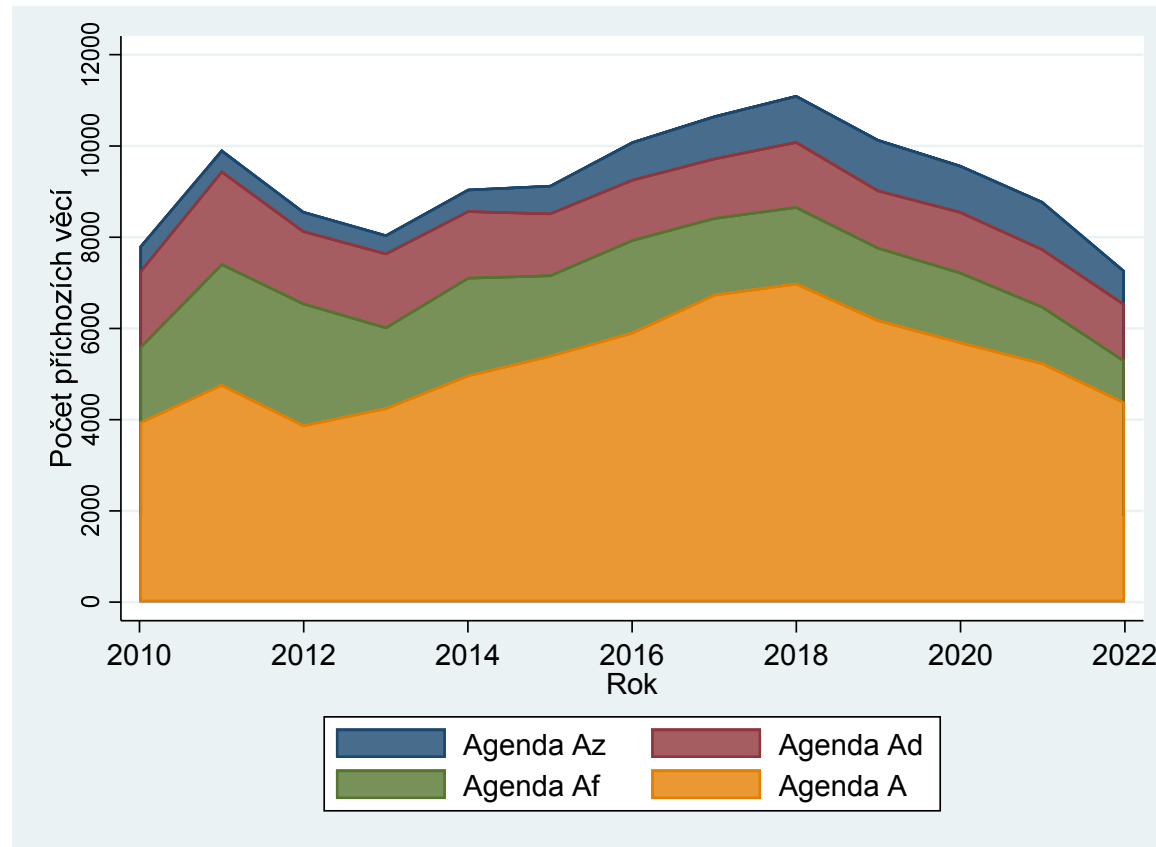
Správní soudnictví

Graf 78: KS – vyřizování správních věcí v letech 2014–2023





Správní soudnictví

Graf 73: KS – vývoj počtu příchozích věcí dle agend správního soudnictví



Organizace správního soudnictví

- § 7 odst. 1 – **věcná příslušnost**: v prvním stupni KS (x výjimky), **místní příslušnost**: podle sídla správního orgánu prvního stupně 
- **NSS** – vrcholný soudní orgán, sjednocuje rozhodování, Sb. NSS
- NSS – předseda a místopředseda (10 let), 

Správní soudnictví

§ 7 odst. 1 příslušnost věcná:

- Krajský soud (pravidlo)
- Nejvyšší správní soud (výjimka, byť plně pro kasační stížnosti, ...)

§ 7 odst. 2 a 3 příslušnost místní:

- místo sídla prvostupňového správního orgánu
- bydliště žalobce (sociální věci)

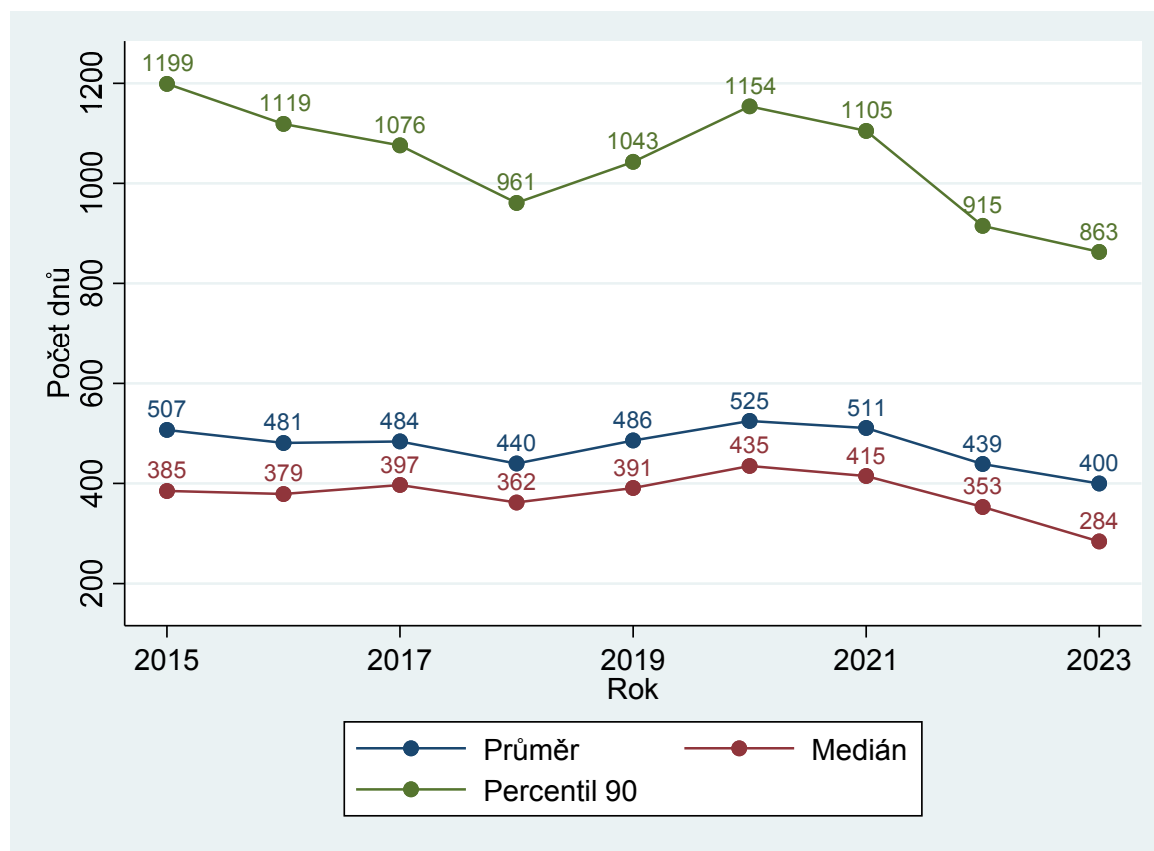
§ 7 odst. 4 a výlučná místní příslušnost

postoupení § 7 odst. 5 a 6, vyloučení (podjatost) § 8, příkázání

§ 9, dožádání § 10

Správní soudnictví

Graf 76: KS – délka řízení u KS v letech 2014–2023



Správní soudnictví

Tabulka 64: KS – délky řízení dle soudů

Soud	Délka řízení					
	Průměr		Medián		Percentil 90	
MS Praha	489	-8 %	397	-14 %	1 064	+2 %
KS Praha	347	+1 %	231	-23 %	790	+1 %
KS Č. Budějovice	216	-24 %	130	-20 %	420	-40 %
KS Plzeň	220	-27 %	140	-34 %	433	-43 %
KS Ústí n. Labem	388	-25 %	249	-46 %	877	-14 %
KS Hr. Králové	264	-11 %	147	-33 %	561	-4 %
KS Brno	516	+1 %	434	-12 %	954	+7 %
KS Ostrava	297	+2 %	233	+9 %	601	+3 %
Celkem ČR	400	-9 %	284	-20 %	863	-6 %

Správní soudnictví

Tabulka 65: KS – vyřizování správních věcí dle soudů

Soud	Počet věcí						Míra vyřizování
	Nápad + obživlé věci		Vyřízeno		Nevyřízeno		
MS Praha	2 811	+18 %	3 351	+3 %	1 800	-23 %	119,2 %
KS Praha	821	-0 %	889	-10 %	500	-12 %	108,3 %
KS Č. Budějovice	370	+15 %	376	-1 %	127	-5 %	101,6 %
KS Plzeň	566	-10 %	604	-15 %	263	-13 %	106,7 %
KS Ústí n. Labem	663	+10 %	668	-25 %	402	-1 %	100,8 %
KS Hr. Králové	540	+3 %	555	-20 %	237	-6 %	102,8 %
KS Brno	1 267	-8 %	1 420	-20 %	1 161	-12 %	112,1 %
KS Ostrava	948	-9 %	985	-6 %	642	-5 %	103,9 %
Celkem ČR	7 986	+4 %	8 848	-9 %	5 132	-14 %	110,8 %

Správní soudnictví

Tabulka 66: KS – vyřizování správních věcí na soudce dle soudů

Soud	Počet úvazků	Délka řízení					
		Nápad + obživlé věci		Vyřízeno		Nevyřízeno	
MS Praha	39	72,08	+18 %	85,92	+3 %	46,15	-23 %
KS Praha	13	63,15	-0 %	68,38	-10 %	38,46	-12 %
KS Č. Budějovice	4	92,50	+15 %	94,00	-1 %	31,75	-5 %
KS Plzeň	9,5	59,58	-10 %	63,58	-15 %	27,68	-13 %
KS Ústí n. Labem	12,41	53,42	+2 %	53,83	-30 %	32,39	-8 %
KS Hr. Králové	11,7	46,15	+3 %	47,44	-20 %	20,26	-6 %
KS Brno	16,5	76,79	-3 %	86,06	-15 %	70,36	-7 %
KS Ostrava	11,72	80,89	-9 %	84,04	-6 %	54,78	-5 %
Celkem ČR	117,83	67,78	+4 %	75,09	-9 %	43,55	-14 %

Správní soudnictví

- **§ 31 krajské soudy**: věcně a místně příslušné, **rozhoduje senát** (odstavec 1, nejde-li o výjimku – odstavec 2, kdy **rozhoduje samosoudce**: kupř. přestupky, ale určující je horní hranice sazby – do 100.000 Kč) – vliv na tzv. nepřijatelnost kasační stížnosti
- **§ 32 zahájení řízení**, žaloba/návrh
- **§ 33 účastníci řízení**: žalobce/navrhovatel x žalovaný odpůrce, způsobilost být účastníkem a procesní způsobilost (obojí mají správní orgány)

Správní soudnictví

- **§ 34 osoba zúčastněná na řízení:**
 - kdo byl **přímo dotčen** na svých právech napadeným rozhodnutím, nebo že nebylo vydáno
 - kdo **může být přímo dotčen zrušením rozhodnutí**
 - **výslovně oznámí**, že budou v řízení práva uplatňovat
 - **Práva:** vyjádření, nahlížení do spisu, podat KAST, ..
- **§ 35 zastoupení** – kdo může být zástupcem a kdy; ustanovení zástupce „ex offo“ (žádost o ustanovení zástupce, běh lhůty neběží § 35 odst. 10), pokračování zastupování
- **§ 36 práva a povinnosti** účastníků řízení, osvobození od soudních poplatků

Správní soudnictví

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích

- Soudní poplatky **za řízení a za úkony**
- § 11 odst. 1, písm. b), h), i) **osvobození za řízení ex lege**
a § 11 odst. 2 písm. a), b), i) **osvobození osobní**
- Položka č. 5, předběžné opatření **1000 Kč**
- Položka č. 18 odst. 2 a) **proti rozhodnutí** správního orgánu **3 000 Kč**, b) na určení, že návrh na registraci stanov (změny stanov) politické strany nebo politického hnutí nemá nedostatky a na **zrušení opatření obecné povahy** nebo jeho části **5 000 Kč**, c) na znovuoobnovení politické strany nebo politického hnutí **15 000 Kč**, d) **v ostatních případech 2 000 Kč**
- Položka č. 19, **kasační stížnost 5 000 Kč**
- Položka č. 20, **odkladný účinek 1 000 Kč**

Správní soudnictví

- § 37 úkony účastníků a osob zúčastněných na řízení, náležitosti podání
- § 38 předběžné opatření (Ize i odkladný účinek – častější)
- § 40 a 41 lhůty; procesní povaha; lze/nelze prominout; **neběží po dobu soudního řízení správního**
- § 42 doručování – do DS, obdobně dle o. s. ř.
- § 43 předvolání a předvedení
- § 44 pořádková pokuta
- § 45 nahlížení do spisu

Správní soudnictví

- **§ 46 odmítnutí návrhu, usnesení:**
 - nedostatek **podmínek řízení** (písm. a)
 - **Opožděnost**, předčasnost (písm. b)
 - **Zjevně neoprávněná osoba** (písm. c)
 - Návrh je **nepřípustný** (písm. d)
 - **Soukromoprávní věc** (odst. 2) + poučení na žalobu podle části V. OSŘ, ledaže již dříve bylo takové řízení zastaveno – zákon č. 131/2002 Sb.
 - odst. 5 a **nesprávné poučení správního orgánu** ohledně možnosti soudního přezkumu – postoupení správnímu orgánu

Správní soudnictví

- § 47 **zastavení řízení; usnesením**
 - Zpětvzetí, uspokojením navrhovatele, zvláštní zákon (č. 549/1991 Sb., SoP)
- § 48 **přerušeni řízení, usnesením; může x musí**
- § 49 a 50 **jednání a odročeni:**
 - nahráváno, 10 dnů na přípravu, veřejnost, ústní vyhlášení x vyvěšením zkráceného písemného vyhotovení bez odůvodnění na úřední desce
- § 51 **rozhodování bez nařízení jednání:**
 - Návrh účastníků nebo jejich souhlas, fikce souhlasu – **nevyjádří do 2 týdnů svůj nesouhlas** s rozhodování bez nařízení jednání
- § 52 **dokazování**
- § 53 až 55 **rozsudek a usnesení**

Správní soudnictví

- § 55a tzv. **disent** (u „volebního“ a rozšířeného senátu)
- § 56 **pořadí projednávání a rozhodování věci**, přednostně: osvobození a ustanovení zástupce, nečinnost, zásah, mezinárodní ochrana, cizinci, x zvl. zákony a lhůty pro rozhodnutí
- § 57 až 61 **náklady řízení** (nepřiznávají se správnímu orgánu – § 60 odst. 7)
- § 62 **uspokojení navrhovatele**, návaznost na § 153 správního řádu (vzájemná propojenost)
- § 63 **výkon rozhodnutí**
- § 64 **použití OSŘ**

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- § 4 odst. 1, písm. a) SŘS
- Nejčastější, největší díl agendy správního soudnictví
- **Podmínky řízení:** veřejnoprávní povaha, vyčerpání ŘOP, včasnost (§ 72 a lhůty), náležitosti žaloby, existence rozhodnutí, SoP
- **§ 65 až 78 SŘS**

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- NSS (sp. zn. 2 Aps 3/2004, 720/2005 Sb. NSS),
„ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu má primát žaloba proti rozhodnutí a možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Účastník řízení tedy nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat.“

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Předmět sporu	Podíl v %
Správní žaloby - pobyt a evidence cizinců (zák. č. 326/1999 Sb.)	17,32
Správní žaloby - daně (zák. č. 280/2009 Sb. a daňové zákony)	11,67
Správní žaloby - přezkoumávání rozhodnutí ve věcech podle azylového zákona	11,44
Správní žaloby ve věcech správy dopravy	11,15
Volby do zastupitelstva obcí - neplatnost voleb a hlasování	4,50

Tabulka 59: KS – nejčastější spory ve správním soudnictví

Těchto pět druhů sporů tvoří dohromady více než 50 % agendy správních soudů. Je ale třeba poznamenat, že v absolutních číslech se jedná o malé počty – stovky pravomocně skončených věcí u každého předmětu sporu.

Pozn.: Údaje jsou za rok 2019.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

– § 65 až 67

1. **Materiální pojetí rozhodnutí** (výhody a nevýhody)
2. **Žalobní legitimace** § 65 odst. 1 a 2, NSS (sp. zn. 8 As 47/2005, 1764/2009 Sb. NSS) „zásah do právní sféry“, § 66 a 67 zvláštní žalobní legitimace VOP a NSZ (ochrana **veřejného zájmu**), žaloby ve věcech samosprávy
3. **Moderační právo soudu** § 65/3 a § 78/2 (podmínky)
4. **Vyslovení nicotnosti**

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- NSS (sp. zn. 1 Afs 147/2005, 926/2006 Sb. NSS), „*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.*“

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- **Důsledky materiálního pojetí** (ochranný charakter)
- např.: NSS, sp. zn. 4 As 289/2015, prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. se lze **zabránit nekonečnému koloběhu správních rozhodnutí**, který spočívá v tom, že odvolací orgán **opakovaně a toliko formálně ruší** rozhodnutí, kterými povinný subjekt odmítá poskytnout požadované informace a věc mu **opakovaně vrací k dalšímu řízení**.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- **Výhody materiálního pojetí rozhodnutí:** široký rozsah soudní ochrany, není určující předešlý procesní postup, jakož ani forma
- **Nevýhody materiálního pojetí rozhodnutí:** nepředvídatelnost, obtížný rozdíl mezi rozhodnutím a zásahem

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- Žalobní legitimace podle § 65/1 – zkrácen na právech **přímo, nebo v důsledku** „rozhodnutí“
- Žalobní legitimace podle § 65/2 – účastník řízení, který byl **postupem** vedoucím k „rozhodnutí“ **zkrácen na právech** tak, že to mohlo způsobit nezákonnost „rozhodnutí“
- Tzv. zvláštní žalobní legitimace § 66 (ochrana **objektivní zákonnosti a veřejného zájmu?**)

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- NSS (sp. zn. 6 A 25/2002, 906/2006 Sb. NSS) „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**.“
- NSS (sp. zn. 8 As 47/2005, 1764/2009 Sb. NSS), „Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k **zásahu do jeho právní sféry** v žádném případě dojít nemohlo.“

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- § 68 (nepřípustnost žaloby) a § 70 (kompetenční výluky)
 1. Podmínky řízení - pozitivní
 2. Kompetenční výluky - negativní

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

– § 69

Určení žalovaného: **správní orgán, který rozhodl v posledním stupni**

- **Vyjadřuje se k žalobě**
- Jeho rozhodnutí je primárně **zrušováno** (nese náklady, náhradu škody, ...)
- Je primárně povinen **respektovat** vyslovený **právní názor**

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

– § 71 až 74

1. **Náležitosti žaloby** – zásah do právní sféry, uvedení žalobních bodů/námitek
2. **Lhůta pro podání žaloby** (2 měsíce od doručení)
3. **Odkladný účinek žaloby** (ex lege **není**, lze jej přiznat)
4. **Projednání žaloby** – obstarání správních spisů a vyjádření k žalobě

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- NSS (sp. zn. 2 Azs 92/2005, 835/2006 Sb. NSS) „Líčení skutkových okolností v žalobě ... **nemůže být toliko typovou charakteristikou** určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, **nýbrž zcela jasně individualizovaným**, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Žalobce je též povinen vylíčit, **jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným**, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom **nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. ...**“

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- NSS (sp. zn. 7 Afs 54/2007, 1472/2008 Sb. NSS),
„Žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá.“

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- § 75
- Vázanost skutkovým a právním stavem **ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu** x jsou výjimky (retroaktivita ve prospěch pachatele, protiústavnost)
- Přezkoumání **podkladových úkonů, nelze-li je napadnout samostatně**

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

– § 76 a 77

1. Vady **ex offo**, rozhodnutí bez nařízení jednání
2. Dokazování, princip plné jurisdikce

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- § 78, rozsudek, projev **kasačního principu**
 1. Rozhodnutí se „zrušuje a vrací“ (správnímu orgánu 2. stupně, ale lze i správnímu orgánu 1. stupně), žaloba je důvodná, závazný právní názor; zrušení pro a) **nezákonnost** (také při zneužití při překročení **správního uvážení**), nebo b) pro **vady řízení**
 2. **moderace**
 3. **zamítnutí žaloby** (není-li důvodná)

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

– Nevyhovění žalobě

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované/mu se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

– Vyhovění žalobě

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze 21. 3. 2018, sp. zn. SZ/MPSV-2017/163507-921, č. j. MPSV-2018/58920-921, **se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen uhradit na náhradě nákladů řízení žalobkyni částku 4719 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně XXX, advokátky se sídlem XXX.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Uplatnění moderační práva soudu:

NSS (sp. zn. 9 Ads 97/2021): „*Pro moderaci sankce soudem kromě splnění základního předpokladu, že nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního, musí být splněny kumulativně další podmínky - trest musí být uložen ve zjevně nepřiměřené výši a žalobce musí moderaci navrhnout. Případné poučení soudem o možnosti moderace trestu podle § 36 odst. 1 soudního řádu správního se považuje za vhodné jen v případech laicky psaných žalob, v nichž se žalobce snížení trestu moderací domáhá, avšak není schopen takový návrh vhodně a srozumitelně naformulovat.*“

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

– Uplatnění moderační práva soudu:

I. Pokuta uložená žalobci rozhodnutím České obchodní inspekce, inspektorátu Plzeňského a Karlovarského, ze dne 10. 5. 2013, č. j. ČOI 56198/13/2200, ve spojení s rozhodnutím České obchodní inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 29. 8. 2013, č. j. ČOI 66410/13/O100/2200/13/Hy/Štm, **se snižuje na částku ve výši 500.000 Kč.**

II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 41.849,47 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce XXX, advokáta.

Prameny

- Komentáře (Beck, Wolters Kluwer, Leges)
- Učebnice:
 - Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 317 – 321
 - Sládeček, V. Obecné správní právo. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 425 – 430 a 466 – 467
 - Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 489 – 492 a 494 – 506
 - Frumarová, K. a kol. Správní soudnictví. Praha: Leges, 2022, s. 90 – 111 a 123 - 433
- Statistická data, tabulky a grafy České soudnictví: Výroční statistická zpráva <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>