Tomáš Svoboda, František Halml,
David Hejč, Sára Hrubešová,
Denisa Skládalová

# ŽALOBNÍ TYPY VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ – AKTUÁLNÍ OTÁZKY

MASARYKOVA
UNIVERZITA

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA

MUNI PRESS

MUNI LAW

# ŽALOBNÍ TYPY VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ – AKTUÁLNÍ OTÁZKY

Tomáš Svoboda, František Halml, David Hejč,
Sára Hrubešová, Denisa Skládalová

Masarykova univerzita
Brno 2022

Vzor citace

SVOBODA, Tomáš; HALML, František; HEJČ, David; HRUBEŠOVÁ, Sára a Denisa SKLÁDALOVÁ. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2022, 271 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Edice Scientia, sv. č. 739. ISBN 978-80-280-0248-0 (print), 978-80-280-0249-7 (online, pdf)

CIP - Katalogizace v knize

Svoboda, Tomáš
Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky / Tomáš Svoboda, František Halml, David Hejč, Sára Hrubešová, Denisa Skládalová – 1. vydání. -- Brno: Masarykova univerzita, 2022. 271 stran. – Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Edice Scientia, sv. č. 739. ISBN 978-80-280-0248-0 (print), 978-80-280-0249-7 (online, pdf)

351.95* 347.922* (048.8:082)*
- správní soudnictví
- žaloba
- kolektivní monografie

351 – Úkoly veřejné správy, právní opatření, legislativa [15]

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky II“ MUNI/A/1444/2021 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2022.

Autorství jednotlivých kapitol:

| | |
|---|---|
| Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D. | kap. 1.1–1.2, 2, 6, 11<br>spoluautor kap. 1.3–1.5, 7, 8, 12 |
| JUDr. František Halml | kap. 10; spoluautor kap. 1.3–1.5, 8, 12 |
| JUDr. David Hejč, Ph.D. | kap. 1.6, 9; spoluautor kap. 7, 12 |
| Mgr. Sára Hrubešová | kap. 5; spoluautorka kap. 12 |
| JUDr. Denisa Skládalová | kap. 3, 4; spoluautorka kap. 12 |

Recenzenti: doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.
doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.

Gratis Open Access – https://www.press.muni.cz/open-access

© 2022 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-280-0249-7 (online ; pdf)
DOI https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M280-0249-2022

# OBSAH

**Seznam zkratek** ... 9

**Předmluva** ... 11

**1 Úvodní poznámky** ... 17

1.1 Zaměření a obsahové pojetí monografie ... 17

1.2 Systém žalobních typů ... 23

1.2.1 Geneze aktuální podoby správního soudnictví ... 23

1.2.2 Formy činnosti veřejné správy a správní soudnictví ... 28

1.2.3 Systém (základních) žalobních typů ... 31

1.3 Žaloba proti rozhodnutí ... 35

1.3.1 Základní charakteristika ... 35

1.3.2 Kategorie rozhodnutí ... 36

1.3.3 Základní procesní aspekty ... 39

1.4 Žaloba na ochranu proti nečinnosti ... 42

1.4.1 Základní charakteristika ... 42

1.4.2 Kategorie nečinnosti ... 44

1.4.3 Základní procesní aspekty ... 45

1.5 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem ... 47

1.5.1 Základní charakteristika ... 47

1.5.2 Kategorie nezákonného zásahu ... 48

1.5.3 Základní procesní aspekty ... 52

1.6 Návrh na zrušení opatření obecné povahy ... 55

1.6.1 Základní charakteristika ... 55

1.6.2 Kategorie opatření obecné povahy ... 56

1.6.3 Základní procesní aspekty ... 58

**2 Co vše by měly správní soudy přezkoumávat?** ... 63

2.1 Úvod do kapitoly ... 63

2.2 Správní orgán dle soudního řádu správního ... 64

2.3 Ochrana (převážně) veřejným subjektivním právům? ... 66

2.4 Veřejná správa jako „škála činností“ ... 70

2.5 Poznámka k zablokování dezinformačních webů ... 73

2.6 Místo pro materiální nahlížení? ... 76

2.7 Dílčí závěry ... 79

**3 Potřebujeme více žalobních typů a na základě čeho mezi nimi volit?** ... 81
3.1 Úvod do kapitoly ... 81
3.2 Kategorizace žalobních typů a její účel ... 82
3.3 Problematika určení „správného“ žalobního typu ... 87
3.4 Stručně k možnostem řešení ... 90
3.5 Rozhodnutí a zásah – nejproblematičtější hranice? ... 96
3.6 Dílčí závěry ... 99

**4 V čem jsou žalobní typy (obsahově) odlišné a proč na tom záleží?** ... 103
4.1 Úvod do kapitoly ... 103
4.2 Obecně k rozdílům mezi žalobními typy ... 104
4.3 Způsob soudní ochrany – výrokový potenciál ... 106
4.4 Vyslovení nicotnosti ... 112
4.5 Zatímní ochrana ... 114
4.6 Přezkum správního uvážení ... 117
4.7 Dílčí závěry ... 119

**5 Jaká je podstata a význam formálního a materiálního přístupu ve správním soudnictví?** ... 121
5.1 Úvod do kapitoly ... 121
5.2 Formální a materiální přístup ... 122
5.2.1 Formální pojetí ... 123
5.2.2 Materiální pojetí ... 124
5.3 Význam ve správním soudnictví ... 125
5.4 Nástin schématu pro určení právní formy ... 128
5.4.1 Právní forma předpokládaná nebo skutečná? ... 128
5.4.2 Posouzení materiálních prvků ... 130
5.4.3 Posouzení formálních prvků ... 133
5.5 Dílčí závěry ... 135

**6 Jaké jsou důsledky tzv. propůjčování formy ve správním soudnictví?** ... 137
6.1 Úvod do kapitoly ... 137
6.2 K formám činnosti veřejné správy ... 137
6.3 Propůjčení právní formy – základní charakteristika a účel ... 143

6.4 Propůjčování formy v kontextu správního soudnictví ..... 145
6.5 Dílčí závěry ..... 148

**7 Umožňuje systém žalobních typů přezkum normativních aktů? ..... 151**
7.1 Úvod do kapitoly ..... 151
7.2 Soudní ochrana před normativními správními akty ..... 152
7.3 Normativní správní akty před správními soudy ..... 155
7.3.1 Přezkum služebních předpisů ..... 156
7.3.2 Přezkum opatření obecné povahy ..... 156
7.3.3 Přezkum nezákonných zásahů ..... 158
7.3.4 Přezkum rozhodnutí ..... 159
7.3.5 Neaplikování normativního správního aktu ..... 161
7.4 Dílčí závěry ..... 162

**8 Opodstatnění nečinnostní žaloby, aneb nadbytečný žalobní typ? ..... 165**
8.1 Úvod do kapitoly ..... 165
8.2 Dvojkolejnost soudní ochrany proti nečinnosti ..... 165
8.3 Tzv. nečinnostní zásahy ..... 167
8.4 Žalobní typy a možná řešení ..... 170
8.4.1 Rozšíření nečinnostní žaloby? ..... 171
8.4.2 Spojení zásahové a nečinnostní žaloby? ..... 173
8.4.3 Několik poznámek k nastavení lhůt ..... 174
8.5 Dílčí závěry ..... 177

**9 Jaké je současné postavení ochrany veřejného zájmu v systému žalobních typů? ..... 179**
9.1 Úvod do kapitoly ..... 179
9.2 Obecná východiska zvláštní žalobní legitimace ..... 181
9.3 Specifika žaloby nejvyššího státního zástupce ..... 185
9.4 Aktivní procesní legitimace ..... 189
9.5 Věcné posouzení žalob ..... 194
9.6 Rozsah žalobní legitimace ..... 197
9.7 Dílčí závěry ..... 200

**10 Jaké jsou projevy tzv. soudního dualismu a je opodstatněné jeho zachování? ..... 203**
10.1 Úvod do kapitoly ..... 203

10.2 Charakteristika soudního dualismu ... 203
10.2.1 Dualismus soudní kontroly veřejné správy ... 203
10.2.2 Historická východiska ... 205
10.2.3 Stručně k dualismu práva ... 207
10.3 Projevy soudního dualismu v platné právní úpravě ... 208
10.3.1 Rozhodování správních orgánů namísto civilních soudů ... 209
10.3.2 Rozhodování civilních soudů namísto správních soudů ... 212
10.4 Opodstatněnost zachování dualismu? ... 215
10.4.1 Dostatečnost poskytované ochrany subjektivním právům ... 216
10.4.2 Zjednodušení procesní úpravy ... 219
10.4.3 Eliminace kompetenčních sporů ... 221
10.5 Dílčí závěry ... 223

**11 Jak souvisí poskytování ochrany ve správním soudnictví a oblast odškodňování?** ... 225
11.1 Úvod do kapitoly ... 225
11.2 Povaha odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci ... 226
11.2.1 Odpovědnost za škodu jako prostředek ochrany práva ... 226
11.2.2 Obecný vztah odpovědnosti za škodu a správního soudnictví ... 228
11.3 Procesní návaznosti ... 230
11.3.1 Návaznosti zákona o odpovědnosti za škodu na soudní řád správní ... 230
11.3.2 Návaznosti soudního řádu správního na zákon o odpovědnosti za škodu ... 232
11.4 Obsahové návaznosti ... 236
11.4.1 Pojetí „rozhodnutí“ ... 236
11.4.2 Nezákonný zásah a nesprávný úřední postup ... 239
11.5 Možné „systémové“ úvahy ... 241
11.5.1 Akceptace kompenzační funkce správního soudnictví? ... 241
11.5.2 Posílení kompenzační funkce za současného stavu? ... 242
11.5.3 Odškodňování před správními soudy? ... 243
11.6 Dílčí závěry ... 244

**12 Závěr** ... 247

**Summary** ... 255

**Literatura a další použité zdroje** ... 259
Monografie a komentáře ... 259
Články v časopisech a příspěvky ve sbornících ... 264
Internetové a jiné zdroje ... 270

# SEZNAM ZKRATEK

| | |
|---|---|
| **DŘ** | Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů |
| **KrZ** | Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů |
| **Listina** | Listina základních práv a svobod (ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů) |
| **MajČR** | Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů |
| **NCKO** | Národní centrum kybernetických operací |
| **ObecZř** | Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů |
| **OdpŠk** | Zákon 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 č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů |
| **OSŘ** | Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů |
| **OZ** | Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů |
| **PandZ** | Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, v původním znění |
| **PSPČR** | Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky |
| **SSP** | Zákon č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů |
| **SŘS** | Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů |

| | |
|---|---|
| **SŘ** | Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů |
| **StavZ** | Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů |
| **ŠkolZ** | Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů |
| **Úmluva** | Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, v konsolidovaném znění) |
| **Ústava** | Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů) |
| **VeřZdr** | Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů |
| **ZSS** | Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů |
| **ZÚS** | Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů |
| **ZVOP** | Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů |

# PŘEDMLUVA

Stávající právní úprava správního soudnictví v České republice představuje v aktuálních podmínkách zcela integrální, a také integrovanou, součást mechanismu veřejné moci, se specifickým zaměřením na soudní kontrolu veřejné správy. Tento režim správního soudnictví je aktuálně upraven zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a v naší praxi je uplatňován od 1. 1. 2003. K počátku letošního roku tak právě uplynulo již dvacet let od uvedení této právní úpravy do života.

Bez ohledu na toto výročí je zřejmé, že soudní řád správní tak, jak byl přijat v roce 2002, přirozeně do současné doby nemohl zůstat, a také nezůstal, beze změn. Za těchto uplynulých dvacet let byl soudní řád správní novelizován celkem čtyřicetkrát, přičemž převážná většina z těchto novelizací byly novelizacemi více či méně kosmetickými či korekturními, nicméně některé z nich přinesly do úpravy daného režimu správního soudnictví zřetelnější a také významnější změny. Přesto, což je ostatně u většiny právních úprav přirozené, i zcela aktuální stav naší právní úpravy správního soudnictví nadále nabízí určité zřetelehodnější náměty k diskusi a zamyšlení stran možných a také vhodných budoucích úprav.

Předkládaná publikace se přitom zaměřuje na jednu z takto představitelných oblastí úvah a námětů, a to jmenovitě na problematiku tzv. žalobních typů v našem správním soudnictví. Jedná se o pohledy na stávající legislativní uchopení předmětu soudní kontroly v jeho vnitřní struktuře, a o hodnocení jeho vhodnosti a také efektivnosti. V tomto smyslu již samotný záměr autorů této publikace nabízí jistá očekávání, jak se s ním vypořádají a co zajímavého jejich pohledy přinesou. Předmět soudní kontroly ve správním soudnictví je přirozeně v základu dán již jeho posláním, a dále pak i jeho pojetím a bližším zaměřením. To se pak také zpravidla odráží právě i v možné vnitřní strukturovanosti prostředků iniciace zahajování soudních přezkumů.

Při koncipování správního soudnictví se zpravidla hledá odpověď na definování a naplnění podstaty a funkce správního soudnictví. Správní soudnictví je svojí podstatou specifické tím, že se vyznačuje obsahovým vztahem ke správě. Z pohledu funkce správního soudnictví jde pak především o to, že poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům, majícím v příslušných

souvislostech svůj původ v reálných výstupech činnosti orgánů veřejné správy, popř. i v jiných projevech či dopadech jejího chodu. Pro odpovídající naplnění podstaty a funkce správního soudnictví je přitom dále zřejmé, že toto je možné jen za předpokladu vystavění správního soudnictví na principu tzv. plné jurisdikce.

V historii se postupně konstituovaly a dále v průběhu vývoje dotvářely, resp. modifikovaly rozdílné přístupy ke správnímu soudnictví, nicméně nesporným pro ně společně bylo a je, že správní soudnictví je co do své podstaty a funkce nezastupitelné. Každý ze známých a také praktikovaných modelů správního soudnictví přitom umožňuje nejen předmětovou, ale současně často i institucionální, a souběžně s tím i procesní, diferenciaci mezi tzv. obecným soudnictvím a tzv. veřejnoprávním soudnictvím, resp. soudnictvím „veřejného práva". To platí i pro z dnešního pohledu nejvyspělejší režimy správního soudnictví, jako je anglický, francouzský, německý (ve své době nejvýrazněji formovaný v důsledku „sporů" O. Bähra a R. Gneista, jejichž názory nesporně ovlivnily i úvahy a přístupy ke správnímu soudnictví v jiných zemích) a rakouský.

V podmínkách naší republiky má správní soudnictví poměrně bohaté historické tradice již od samotného vzniku Československa v roce 1918, přičemž podstata těchto tradic spočívá v postavení, poslání a také v judikaturní produkci prvorepublikového nejvyššího správního soudu, který svojí činností navázal na tehdejší, i v našem zeměpisném půdorysu, praktikovaný rakouský model správního soudnictví. Činnost prvorepublikového nejvyššího správního soudu byla ukončena v roce 1952, přičemž obnovení zájmu o správní soudnictví, v odborných kruzích, bylo poté možné na krátkou dobu zaznamenat v souvislosti s demokratizačním procesem na přelomu šedesátých a sedmdesátých let, a následně pak byla zvýšená pozornost této problematice věnována od přelomu roku 1989 a 1990. Konkrétním projevem této zvýšené pozornosti bylo v prvé fázi legislativní zavedení široké soudní kontroly činnosti veřejné správy s účinností k 1. 1. 1992, provedené novelou občanského soudního řádu (zákonem č. 519/1991 Sb.), a přijatou v návaznosti na ústavní zakotvení možností domáhat se soudního přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy (čl. 36 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., tzv. federální verze Listiny).

Další významný posun v přístupech ke správnímu soudnictví pak znamenalo ústavně právní zakotvení instituce Nejvyššího správního soudu v Ústavě České republiky, které však na své uvedení do života muselo čekat ještě dalších deset let.

V červnu 2001 potom Ústavní soud svým nálezem č. 276/2001 Sb. úpravu soudní kontroly veřejné správy obsaženou v části páté tehdejšího znění občanského soudního řádu zrušil, a to s účinností k 31. 12. 2002, čímž byl nepřímo vytvořen tlak na přijetí samostatné ucelené právní úpravy správního soudnictví. V roce 2002 byl pak přijat dnešní soudní řád správní, který odstranil nejzřejmější nedostatky správního soudnictví 90. let u nás (ty zdaleka nespočívaly jenom v tom, že při něm chyběla tzv. plná jurisdikce, k níž jsme i mezinárodně právně zavázáni čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod), a zavedl zcela jinak koncipovaný systém správního soudnictví, jenž v jistém smyslu navázal na naši prvorepublikovou tradici a s tím spojené myšlenkové bohatství, a stejně tak i na cenné zkušenosti historicky právně příbuzných evropských zemí.

Zatímco bezprostředně předchozí právní úprava správního soudnictví vycházela z jeho tzv. funkční varianty, tzn. režimu či pojetí, kdy rozhodnutí orgánů veřejné správy přezkoumávaly tzv. obecné soudy, soudní řád správní staví na „aktivování“ ústavně právního záměru zřízení Nejvyššího správního soudu, a tím položení základu tzv. organizační variantě správního soudnictví. Z „organizačního“ hlediska právní úprava počítá s tím, že zásadně ve správním soudnictví rozhodují krajské soudy, a to prostřednictvím tzv. specializovaných senátů, příp. samosoudců. Nejvyššímu správnímu soudu potom přísluší zejména zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování, a to tím, že se usnáší na tzv. zásadních usneseních či na tzv. stanoviscích a dále rozhoduje ještě v některých dalších případech stanovených zákonem. V zájmu sjednocování rozhodování je zakládána i možnost podávat k Nejvyššímu správnímu soudu kasační stížnost (ze zákonem taxativně stanovených důvodů), jako mimořádný opravný prostředek.

Z hlediska obsahového, či předmětového, je správní soudnictví pojato jako soudní kontrola činnosti veřejné správy, s důrazem především na funkci ochrany veřejných subjektivních práv. Předmětná zákonná úprava tak zejména zakotvila režim přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů, a to těch, která

podléhají úpravě právě v již zmíněném čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, tzv. v plné jurisdikci.

Ostatně správní soudnictví v České republice bylo i historicky koncipováno na principu „subjektivní jurisdikce". Současná právní úprava správního soudnictví potom ochranu veřejných subjektivních práv vymezuje jako hlavní úkol hned v počátečních ustanoveních soudního řádu správního (jmenovitě v jeho § 2). To ostatně koresponduje dikci čl. 36 Listiny základních práv a svobod, která taktéž u práva na soudní ochranu ve veřejné správě akcentuje případy zkrácení rozhodnutím orgánu veřejné správy.

Současně je však třeba také připomenout, že z působnosti soudního řádu správního je přitom vyloučeno „soudní přezkoumávání" rozhodování, či rozhodnutí, správních orgánů ve věcech soukromého práva, kdy se tyto případy soudní kontroly veřejné správy i nadále realizují nikoliv ve správním soudnictví, ale v tzv. obecném soudnictví. Takto zvolený a praktikovaný režim soudní kontroly veřejné správy ve vztahu ke správním aktům (v rovině „podústavní") tak prakticky představuje dualismus předmětné soudní kontroly.

Dále ale také současně platí, že vedle právního režimu soudního přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů náležejícího správnímu soudnictví, které je v praxi správních soudů nejfrekventovanější, přitom soudní řád správní rovněž zahrnuje i ještě některé další soudně přezkumné režimy ve vztahu k veřejné správě, a poskytuje tak soudní ochranu i ve věcech dalších úkonů, aktů či stavů, ve spojení s působností a pravomocí orgánů veřejné správy. Soudy ve správním soudnictví takto dále, řečeno dikcí zákona, rozhodují také o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu a o kompetenčních žalobách. Mimo to soudům ve správním soudnictví přísluší rozhodovat ještě i ve věcech volebních, věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí, o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem a rovněž i o zrušení služebního předpisu.

A právě takto nastavené spektrum vnitřní strukturalizace předmětu soudní kontroly v našem aktuálním správním soudnictví, které zcela přirozeně nabízí nejrůznější podněty k zamyšlení a úvahám, přivedlo autorky a autory této publikace, jak bylo již shora ostatně poznamenáno, k záměru o dané problematice pojednat monograficky. Pro některé ze spoluautorů přitom byl tento

přístup prvoplánový, pro jiné potom souvisel či souvisí i s jejich pracemi na aktuálních kvalifikačních výstupech (rigorózní či disertační řízení). Ať již tak či tak, v obou případech jde o pojednání hodnotná a podnětná, způsobilá nejen zaujmout jejich čtenáře, ale současně je také podnítit k dalším zamyšlením a úvahám.

To i proto, že zpracování vychází nejen z teoretických bádání autorů a jejich studia judikatury, ale i z některých praktických poznatků a zkušeností, které měli, či mají, jednotliví spoluautoři možnost získat ze své spolupráce s praxí. Publikace po mém soudu právem aspiruje na to, aby se stala publikací, po níž bude odborná veřejnost, se zájmovým zaměřením na problematiku správního soudnictví, s očekáváním a uspokojením sahat, a to i z toho důvodu, že takto či obdobně zaměřená monografická publikace dosud v našem knižním fondu k dispozici není. Publikaci přeji právě onen naznačený pozitivní osud, a věřím, že každý ze čtenářů, který po ní vědomě sáhne, si v této zajímavé publikaci pro sebe najde ledacos podnětného.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

# 1 ÚVODNÍ POZNÁMKY

## 1.1 Zaměření a obsahové pojetí monografie

V úvodu každé odborné monografie by mělo být vymezeno nejen to, čím se zabývá, ale i to, co je naopak mimo rozsah jejího zaměření. Předmětem zkoumání této monografie je správní soudnictví v jeho funkčním rozměru. Tím lze z právního pohledu rozumět zejména „nastavení" jednotlivých druhů řízení před správními soudy, která jsou upravena v procesním předpisu regulujícím správní soudnictví – soudním řádu správním (účinným od 1. 1. 2003).[1] I toto vymezení je ale příliš široké, jelikož vedle „klasického správního soudnictví", které se zaměřuje na obecný přezkum forem činnosti veřejné správy, svěřuje soudní řád správní do kompetencí správního soudnictví také řadu dalších věcí (o kterých by důsledně vzato mohly rozhodovat i jiné orgány než správní soudy, srov. zejména § 88 až 101 SŘS).

Tato monografie se zaměřuje konkrétněji na oblast *základních žalobních typů*. „Základních" proto, že tyto žalobní typy směřují k poskytování soudní ochrany vůči tradičním, v teorii a právním řádu rozlišovaným právním formám činnosti veřejné správy vůči jejím adresátům (k těmto formám podrobněji viz kap. 1.2 či 6.2). Jde tedy o fungování správního soudnictví jako mechanismu obecné kontroly výkonu veřejné správy, které vyžaduje určitý procesní rámec. Ten za současného stavu sestává z žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (a odpovídajícího řízení podle § 65 a násl. SŘS), žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. SŘS), žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. SŘS) a návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí (§ 101a a násl. SŘS).

---

1 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Současně dodejme, že správní soudnictví je regulováno také v mnoha zvláštních zákonech. Zvláštní pozornost je v této monografii věnována zejména některým modifikacím soudní ochrany, které byly uplatněny na základě tzv. pandemického zákona (zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, v původním znění) v kontextu mimořádných opatření ke zvládání pandemie onemocnění COVID-19 (viz kap. 4.3, 6.4 či 7.3).

Důsledně vzato nejde jenom o žalobní typy, jelikož posledně uvedené řízení, které taktéž směřuje ke kontrole významné formy činnosti veřejné správy, není označeno jako *řízení o žalobě* (srov. § 4 SŘS). Stále ale jde především o žalobní typy, jisté zjednodušení v terminologii (a také názvu této monografie) je snad proto na místě. Dodejme, že základním žalobním typem nerozumíme kompetenční žalobu (§ 97 a násl. SŘS), jelikož jejím předmětem je řešení některých kompetenčních sporů „uvnitř" veřejné správy, nikoli kontrola výkonu veřejné správy „navenek".

Naznačená oblast samozřejmě není nedotčena odbornou literaturou. Je tomu spíše naopak. Zatímco ještě před deseti lety byla k dispozici pouze dvojice odborných komentářů k soudnímu řádu správnímu[2] a spíše omezenější okruh další literatury zaměřené na domácí správní soudnictví,[3] dnes je okruh literatury významně širší. V druhém desetiletí účinnosti soudního řádu správního vznikla další čtveřice rozsáhlých komentářů k soudnímu řádu správnímu.[4] V nedávné době byla publikována také řada dalších děl rozličného charakteru, a to jak děl reflektujících domácí správní soudnictví v jeho šíři,[5] tak děl zaměřených na jeho jednotlivé aspekty.[6] Nelze opomenout ani časopiseckou

2 Srov. VOPÁLKA, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, a BROTHÁNKOVÁ, J., ŽIŠKOVÁ, M. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006.

3 Poukázat lze zejména na publikace (od nejstarších vydání): MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996; PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998; VOPÁLKA, V. (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. Praha: ASPI, 2003; SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010; SEDLÁČEK, S. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011; či SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012.

4 V pořadí od nejnovějších vydání: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019; BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016; POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014; JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013.

5 Srov. (od nejnovějších vydání): FRUMAROVÁ, K. a kol., *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022; POMAHAČ, R. *Proměny správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2021; ADAMEC, M., ADAMUSOVÁ, Z., BALOUNOVÁ, J. a kol. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019; či KRYSKA, D. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013.

6 Srov. (od nejnovějších vydání): POTĚŠIL, L. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022; VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018; či KÜCHLEROVÁ, M. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015.

literaturu.[7] Čtenářky a čtenáři mají proto k dispozici relativně širokou nabídku odborných pramenů.

Autorky a autoři této monografie proto nepovažovali za smysluplné psát to, co již bylo napsáno dříve. Tato monografie tak především nemá jakkoli suplovat komentářovou literaturu. Čtenářstvo zde proto nenajde rozbor konkrétních ustanovení soudního řádu správního (který by byl stejně obsažen v existujících komentářích ve vyšší podrobnosti a ucelenosti). Namísto toho je tato monografie věnována obecnějším otázkám právní regulace fungování správního soudnictví, na které (zejména) v komentářové literatuře nezbývá prostor.

Jde-li o to, co je předmětem této monografie, obecně platí (což je také rozvedeno dále v této úvodní kapitole, viz kap. 1.2), že správní soudnictví má v principu *komplexně pokrývat* výkon veřejné správy soudní kontrolou. Méně jasné je, „co" pod tímto prostorem výkonu veřejné správy ještě chápat, resp. co (vše) má být přezkoumáváno. Vymezíme-li tento prostor, otevírá se ještě složitější otázka „jak", tedy prostřednictvím jakého systému žalobních typů (či obecněji typů řízení před správními soudy) a jak mezi nimi rozlišovat, resp. jaké má mít tento systém v jeho optimální podobě atributy. Konečně tento systém interaguje s jinými prostředky ochrany subjektivních práv či objektivní zákonnosti.

Důvody pro zkoumání žalobních typů ve správním soudnictví se aktuálně jeví zejména dva. Prvním je, jak se zdá, *rostoucí skepse* ohledně dosavadního nastavení základních žalobních typů ve správním soudnictví. Dílčích problémů je samozřejmě celá řada. Jako systémově významné se však jeví především otázky (ne)jasnosti hranic mezi těmito žalobními typy a efektivnosti poskytované soudní ochrany. V této souvislosti jsou v literatuře vyslovovány pochybnosti ohledně domácího systému žalobních typů.[8] Sekundárně je rok

7 Která je také z části citovaná v této monografii (viz seznam citovaných zdrojů na jejím konci), její reprezentativní přehled je však z praktických důvodů obtížné podat.

8 Srov. STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentární triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správneho súdneho poriadku*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2018; ŠIMKA, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců*. 2018, č. 2; HALML, F. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, č. 1, s. 110; či SVOBODA, T., CHAMRÁTHOVÁ, A. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 11 (a navazující 2. a 3. část).

vydání této monografie dvacátým rokem účinnosti soudního řádu správního. Dvacáté *výročí* soudního řádu správního přirozeně vybízí jak k retrospektivě, tak k úvahám o budoucnosti regulace domácího správního soudnictví.

Předložená monografie ale nejde tak daleko, že by předkládala již „hotová" řešení. Ostatně diskuze o možné budoucnosti soudního řádu správního je stále ve svých počátcích. Jejím cílem je spíše nastolit některé „aktuální otázky", kterými se má, jak se domníváme, smysl v kontextu budoucí podoby správního soudnictví zabývat. Možných otázek vyvstává pochopitelně celá řada, tato monografie proto není vyčerpávající ani v tomto ohledu. Jde spíše o výběr deseti otázek, kterým v dosavadní literatuře zpravidla není věnována hlubší pozornost (je-li jim pozornost vůbec věnována) a které autorky a autoři považují za významné a mající obecný přesah. Těmto otázkám je věnována pozornost v následujících kapitolách.

První zkoumanou otázkou [*Co vše by měly správní soudy přezkoumávat?* – kap. 2] je širší význam „veřejných" a „soukromých" práv v kontextu přezkumu ve správním soudnictví, resp. působnost a pravomoc správního soudnictví ve vztahu k aktům ležícím na pomezí tzv. vrchnostenské a nevrchnostenské veřejné správy. Ve své podstatě se jedná o otázku „co (vše)" ve správním soudnictví přezkoumávat, což se zdá být aktuální zejména v souvislosti s některými atypickými formami výkonu veřejné správy.

Druhou zkoumanou otázkou [*Potřebujeme více žalobních typů a na základě čeho mezi nimi volit?* – kap. 3] je problematika určení „správného" žalobního typu. Jak již bylo naznačeno, žalobní typy ve správním soudnictví vytvářejí určitý strukturovaný systém přezkumu forem činnosti veřejné správy. Tyto formy je ovšem třeba z pohledu správního soudnictví kvalifikovat a podřadit pod odpovídající žalobní typy. To ovšem jednak působí určité obtíže v praxi a jednak má tato otázka také teoretický přesah. Obojí se předmětná kapitola snaží přiblížit.

Třetí zkoumanou otázkou [*V čem jsou žalobní typy (obsahově) odlišné a proč na tom záleží?* – kap. 4] jsou odchylky v úpravě jednotlivých žalobních typů. Ty mohou ústit na jednu stranu v mezerovitost úpravy jednotlivých žalobních typů, na druhou stranu ale mohou i výběr žalobního typu determinovat (typicky z pohledu možných výroků správního soudu odpovídajících podobě

poskytované soudní ochrany). S touto otázkou souvisí také hlubší procesní vztah jednotlivých žalobních typů.

Čtvrtou zkoumanou otázkou [*Jaká je podstata a význam formálního a materiálního přístupu ve správním soudnictví?* – kap. 5] je aplikace materiálního (obsahového) nebo naopak formálního přístupu k přezkumu úkonů správních orgánů ve správním soudnictví. Každý z těchto přístupů totiž může vést k jiným výsledkům a má opodstatnění v jiných situacích. Systematičtěji mu však pozornost věnována dosud nebyla.

Pátou zkoumanou otázkou [*Jaké jsou důsledky tzv. propůjčování formy ve správním soudnictví?* – kap. 6] je otázka související s otázkou zkoumanou v předcházející kapitole. Je jí problematika tzv. propůjčování formy (zjednodušeně užívání odlišné než předpokládané formy správního úkonu, resp. propůjčení formy odpovídající úkonu jinému) a některé její obecné důsledky v rovině správního soudnictví.

Šestou zkoumanou otázkou [*Umožňuje systém žalobních typů přezkum normativních aktů?* – kap. 7] je absence obecného přezkumu normativních správních aktů (správní normotvorby) správními soudy, které jsou k tomuto přezkumu přirozeně „predisponovány“, a úvahy o opodstatněnosti tohoto řešení. Kapitola zejména demonstruje, že ani za současného stavu není přezkum normativních aktů správním soudům zcela cizí, byť se neodehrává na půdorysu zvláštního druhu řízení přímo zaměřeného na soudní přezkum těchto aktů ve správním soudnictví.

Sedmou zkoumanou otázkou [*Opodstatnění nečinnostní žaloby, aneb nadbytečný žalobní typ?* – kap. 8] je problematika postavení žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Tento žalobní typ je pozoruhodný zejména tím, že může být nejjednodušeji z aktuálního systému soudního řádu správního odstraněn, a to ve prospěch žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Nad touto možností se zmíněná kapitola blíže zamýšlí.

Osmá zkoumaná otázka [*Jaké je současné postavení ochrany veřejného zájmu v systému žalobních typů?* – kap. 9] není důsledně vzato otázka nová, jelikož se jí domácí literatura již rozsáhleji věnovala. Budeme-li ovšem uvažovat o nové koncepci systému žalobních typů, měla by v něm být obsažena také nová koncepce ochrany veřejného zájmu v podobě určitých podob *actio popularis*, která

je nyní (poněkud nesystematicky) vázána výhradně na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.

Devátou zkoumanou otázkou [*Jaké jsou projevy tzv. soudního dualismu a je opodstatněné jeho zachování?* – kap. 10] je širší problematika dualismu soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů (jeho rozdělení mezi soudy správní ve věcech veřejnoprávních a soudy civilní ve věcech soukromoprávních). Tato kapitola nenastoluje otázku nijak novou. Otázka dualismu je ale klíčovou pro vymezení kompetencí správního soudnictví a jeho budoucích změn. Nadto tato otázka nabyla na aktuálnosti společně s přípravou rekodifikace civilního práva procesního, je proto příhodné se k ní vrátit.

Konečně poslední zkoumanou otázkou [*Jak souvisí poskytování ochrany ve správním soudnictví a oblast odškodňování?* – kap. 11] jsou návaznosti správního soudnictví a oblasti odškodňování. Pro odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci sice obecně platí, že se jedná o odlišný právní mechanismus, nežli je soudní ochrana poskytovaná správními soudy. Tyto mechanismy proto mohou fungovat paralelně, nicméně mohou být také provázány za účelem zlepšení „kompenzační funkce" systému prostředků ochrany práv, čímž se zabývá tato kapitola.

Současně platí, že jednotlivé zkoumané otázky spolu více či méně souvisí, monografie proto na tyto souvislosti průběžně odkazuje. Určitou stručnou syntézu dosavadních závěrů čtenářky a čtenáři naleznou v závěrečné části monografie (kap. 12), kde jsou také obsaženy některé obecné náměty *de lege ferenda*. Naopak v této „úvodní" kapitole čtenářstvo nalezne v základní rovině vysvětlena některá východiska současného systému žalobních typů ve správním soudnictví, na kterých další kapitoly staví (viz kap. 1.2 až 1.6). To však při zachování již uvedeného, že tato monografie nemá být obdobou komentáře.

Na úvod autorky a autoři vyslovují přání, aby tato monografie přispěla, i kdyby jen z malé části, k diskuzi o budoucnosti soudního řádu správního a domácího správního soudnictví obecně. Poděkování náleží recenzentům monografie (doc. K. Frumarové a doc. P. Matesovi) za kritické připomínky k rukopisu a taktéž prof. P. Průchovi za cenné konzultace a předmluvu k monografii. Text vychází z právního stavu k 30. 9. 2022.

## 1.2 Systém žalobních typů

### 1.2.1 Geneze aktuální podoby správního soudnictví

Aniž bychom chtěli zabíhat do detailů, pro které lze čtenářstvo odkázat na jiná díla,[9] považujeme za vhodné alespoň ve stručnosti přiblížit vývoj vedoucí k dosavadní podobě českého správního soudnictví. Tento vývoj má význam zejména proto, že překlenul deficity správního soudnictví ve formě, ve které bylo obnoveno po roce 1989 (společně s obnovením demokratického právního státu a jeho typických atributů), což sekundárně vypovídá také o tom, jaký by „měl být" současný systém žalobních typů ve správním soudnictví.

Je obecně známé, že rozhodujícím impulzem k přijetí soudního řádu správního byl nález pléna Ústavního soudu (ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99) zrušující tehdejší úpravu správního soudnictví obsaženou v části páté občanského soudního řádu. Tato právní úprava byla zrušena z důvodu četných ústavních deficitů, které jsou stručně rozvedeny níže. Nejednalo se však o první rozhodnutí Ústavního soudu, které poukázalo na tehdejší nevyhovující stav.[10] Nadto řešení přijaté po listopadu 1989 již tehdy nebylo chápáno jako definitivní, resp. celé období devadesátých let dvacátého století lze vnímat jako období „znovuobjevení správního soudnictví" v domácím kontextu.[11]

Prvním krokem po listopadu 1989 bylo rozšiřování výčtu rozhodnutí přezkoumatelných v tehdejším (původně předlistopadovém, a tudíž také limitovaném[12]) modelu správního soudnictví na bázi „opravného prostředku". Za skutečné obnovení agendy správního soudnictví v pravém smyslu lze označit spíše až novelizaci občanského soudního řádu zákonem č. 519/1991 Sb., kterou bylo do tohoto procesního předpisu zavedeno řízení o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů (§ 247 až 250 OSŘ v tehdejším znění). Toto řízení již bylo vystavěno na principu *generální klauzule* přezkumu rozhodnutí

9 Která jsou porůznu citována v této podkapitole (viz zejména díla cit. v pozn. 4 až 6), přičemž pozornosti by neměla uniknout ani předmluva k této monografii.

10 K tomu podrobněji např. KADEČKA, S. Správní soudnictví ve světle ústavněprávní judikatury. *Právní rádce*. 2002, č. 3, s. 9–14.

11 Viz POTĚŠIL, L. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 10.

12 K předlistopadové právní úpravě správního soudnictví podrobněji např. MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 27–37.

správních orgánů, nikoli pozitivní enumerace (byť bylo, stejně jako dnes, doplněno některými kompetenčními výlukami).[13] Po organizační stránce vycházelo tehdejší správní soudnictví z dosavadní struktury civilních soudů. Nedošlo ani ke zřízení Nejvyššího správního soudu. Ačkoli jeho existenci předjímala Ústava,[14] tehdejší podústavní právo tento požadavek nenaplňovalo.

Právní úprava správního soudnictví byla v této době obsažena v občanském soudním řádu – jeho části páté (která má dnes odlišný obsah, viz kap. 10). Již v průběhu devadesátých let dvacátého století nicméně bylo toto řešení chápáno jako provizorní[15] a probíhaly přípravy reformy správního soudnictví. Úspěšný byl až třetí pokus o tuto reformu probíhající od roku 1998, který později vyústil v předložení možných variant Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, ze kterých byla zvolena varianta, která posléze vedla k přípravě soudního řádu správního. Předmětný nález Ústavního soudu proto přišel „v pravý čas" do již probíhajícího legislativního vývoje.[16]

Co se týče deficitů tehdejší (zrušené) právní úpravy správního soudnictví, nelze je zcela jednoduše shrnout. Některé nedostatky totiž vycházely z obecných (teoretických) požadavků na funkci správního soudnictví a některé byly

---

13 Tehdejší nikoli rozsáhlá úprava sestávala z obecných ustanovení o správním soudnictví (§ 244 až 246c OSŘ) a dále z ustanovení upravujících zmíněné rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů (§ 247 až 250 OSŘ) a konečně z rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů (§ 250l až 250t OSŘ).

14 Která od roku 1993 počítala (prostřednictvím čl. 91 a některých navazujících ustanovení) s konstituováním Nejvyššího správního soudu.

15 K četným problémům tehdejšího řešení podrobně viz MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 43 a násl.

16 Jak v této souvislosti podrobněji uvádí L. Potěšil: *„Výše v textu byly již zmíněny neúspěšné snahy o nové pojetí správního soudnictví z let 1993, 1994 a 1996. Teprve 3. pokus byl úspěšný. Jeho cesta byla poměrně dlouhá. Dne 23. 2. 1998 tzv. úřednická, resp. Tošovského vláda schválila věcný záměr zákona o Nejvyšším správním soudu. Následovaly další práce, kterých se posléze již ujala tzv. Zemanova vláda. V březnu a květnu 2000 probíhaly expertní jednání na bázi Legislativní rady vlády, a jejich výstupem byl celkový materiál, který mimo jiné vymezil 3 možné varianty budoucí podoby správního soudnictví po jeho organizační stránce, věnoval se však i funkcionálním aspektům správního soudnictví. Výsledný materiál byl následně v červnu 2000 předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu s tím, že je na ní, aby se vyslovila, která organizační varianta je jí preferována. Dne 24. 1. 2001 bylo dáno Poslaneckou sněmovnou Parlamentu doporučení ohledně kompromisní varianty (tzv. dvouhlavá saň). Na jejím základě posléze probíhaly vlastní práce na obsahu SŘS. Ty byly tedy podmíněny tím, že má být zřízen samostatný Nejvyšší správní soud a že jeho náplní bude rozhodování o mimořádném opravném prostředku – kasačních stížnostech. Zmíněný derogační nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001 tak přišel ‚v pravý čas' a bezesporu to další práce na reformě správního soudnictví výrazně podpořilo"* (POTĚŠIL, L., *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 16 a 17).

spíše praktické, zejména vedené požadavky ústavního pořádku. V rovině obecných požadavků lze poukázat zejména na jednoinstančnost tehdejšího správního soudnictví, která se ukazovala jako problematická ve spojení s absencí jakéhokoli opravného prostředku. Přičemž, jak poukazuje L. Potěšil, „[t]*ehdejší literatura neviděla ani tak potíž v tom, že řízení ve správním soudnictví bylo jednoinstanční a ani v tom, že vydaná rozhodnutí soudů nelze ‚plošně či široce' přezkoumávat a případně je ‚napravovat', nýbrž především v tom, že nebylo možné sjednocovat aplikační praxi soudů a držet jednotnou judikaturní linii.*"[17]

Jediným prostředkem, jehož prostřednictvím bylo možné rozhodnutí tehdejších správních soudů přezkoumat, byla ústavní stížnost. Tím ovšem v praxi docházelo k „přenášení úkolů" nezřízeného Nejvyššího správního soudu na Ústavní soud, čímž byl v mnoha případech stavěn do role vrcholného obecného soudu, nikoliv do postavení jemu náležícího soudního orgánu ochrany ústavnosti (srov. čl. 83 Ústavy). Ústavní soud přitom v řadě svých rozhodnutí konstatoval, že *„není jeho úkolem suplovat neexistující Nejvyšší správní soud, interpretovat obyčejné, zejména správní, právo a poskytovat ochranu jako jediná soudní instance"*,[18] či že *„… není dalším odvolacím orgánem v soustavě obecných soudů a nemůže ani suplovat zatím blíže nejasné pravomoci Nejvyššího správního soudu České republiky… "*[19]

Přesto však Ústavnímu soudu mnohdy nezbývalo, než do role neexistujícího Nejvyššího správního soudu více či méně vstupovat. Jak se např. konstatuje v jeho judikatuře z této doby: *„Ústavní soud si je vědom toho, že řešení sporných právních otázek, zaujímání stanovisek a sjednocování judikatury ve správním soudnictví by mělo náležet soudu, který by byl vrcholem soustavy tohoto soudnictví, nejspíše tedy Ústavou předpokládanému Nejvyššímu správnímu soudu. Při neexistenci takového soudního orgánu však Ústavnímu soudu nezbývá, než aby v odůvodněných případech* […], *takový orgán svým rozhodnutím nahradil."*[20]

Za uvedeným lze spatřovat zřetelný (ústavní) deficit, který nespočívá jen na prostém nezřízení předpokládaného vrcholného orgánu větve správního soudnictví, ale také zejména absenci odpovídajícího mechanismu sjednocování

17 Ibid., s. 13.
18 Nález ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.
19 Nález ÚS ze dne 20. 12. 1995, sp. zn. II. ÚS 203/94.
20 Nález ÚS ze dne 12. 9. 1996, sp. zn. IV. ÚS 35/96.

judikatury (a z toho plynoucího nejednotného rozhodování, kolidujícího zejména s předvídatelností rozhodování a rovností dotčených osob). Ještě poněkud závažnější problém však představovala skutečnost, že v rovině tehdejší právní úpravy správního soudnictví se bylo možné bránit pouze proti rozhodnutí,[21] a to nadto nikoli vždy v dostatečném rozsahu. Přezkum rozhodnutí správními soudy především nenaplňoval požadavek přezkumu v tzv. plné jurisdikci (umožňující přezkum po stránce právní i skutkové), vyžadovaný čl. 6 Úmluvy o ochraně základních práv a lidských svobod.[22]

Co v tehdejší podobě správního soudnictví *absentovalo zcela*, bylo poskytování ochrany proti úkonům správních orgánů odlišným od „rozhodnutí" či proti nečinnosti správních orgánů. Vycházelo se přitom ze staré rakouské úpravy správního soudnictví, která počítala taktéž pouze s přezkumem správních rozhodnutí.[23] Právní realita polistopadové veřejné správy však již byla jiná, sestávající z širší palety správních činností, které tehdejší správní soudnictví nepostihovalo.

Je poněkud nejasné, zda je tento deficit v pravém smyslu také deficitem ústavním. Z uvedeného rozhodnutí Ústavního soudu zrušujícího část pátou občanského soudního řádu (sp. zn. Pl. ÚS 16/99) se podává, že tomu tak je.[24] Lze ovšem dodat, že ústavní požadavek na přezkum všech forem činnosti

21 A to ve dvou rovinách – jednak na půdorysu již zmíněného „opravného prostředku" jako určitého rezidua dřívějšího přezkumu některých právních rozhodnutí (byť obsahově v tomto případě o správní soudnictví v pravém smyslu spíše nešlo; viz KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 475) a jednak na půdorysu již „běžné" správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

22 K tomu podrobněji např. ŠKUREK, M. Kapitola 2: Vývoj správního soudnictví v českých zemích. In: FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 58 a 59.

23 Podrobněji v literatuře viz např. JANDEROVÁ, J. Rozsah přezkumu správních rozhodnutí Nejvyšším správním soudem v letech 1918 až 1938. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *„Osmičkové roky" v historii československého a českého a slovenského správního práva a veřejné správy, jejich význam pro rozvoj, jakož i stávající podobu správního práva a jeho aplikaci v praxi*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 17–27.

24 V předmětném nálezů ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, se zejména uvádí: *„Ústavní soud uzavírá a shrnuje, 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. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí býti mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud."*

veřejné správy neplyne výslovně z čl. 36 odst. 1 Listiny, jelikož toto ustanovení zakládá právo na (mimo jiné) soudní ochranu v rozsahu, ve kterém je garantována (ve smyslu čl. 36 odst. 4 Listiny) zákonem.[25] Tím není bez dalšího řečeno, jak široký má být tento garantovaný rozsah přezkumu. To plyne z čl. 36 odst. 2 Listiny, podle nějž „[k]*do 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.*"

Zde se ovšem hovoří pouze o „rozhodnutí", nikoli o jiných formách správní činnosti. Kategorii rozhodnutí je ale zřejmě třeba jednak vykládat široce, za hranicemi rozhodnutí jako tzv. individuálního právního aktu.[26] Jednak lze ale přezkum jiných forem činnosti veřejné správy (obecněji výkonu veřejné moci) považovat za atribut právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy (dle kterého „*Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana*"). A to tím spíše, že se judikatura Ústavního soudu zřetelně hlásí k jeho materiálnímu pojetí, které je postaveno nikoliv pouze na formálním dodržování práva státem, ale také na respektování určitých základních idejí a hodnot.[27] Lze mít za to, že atributem soudobého materiálního právního státu je možnost víceméně *univerzální soudní ochrany* proti úkonům správních orgánů, respektující různé formy jejich správní činnosti i nečinnosti. Tomu ostatně nasvědčuje Ústavou založená kompetence Ústavního soudu rozhodovat o ústavní stížnosti směřující nejen proti pravomocnému rozhodnutí, ale také proti „jinému zásahu" orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy], kdy jiný zásah prakticky představuje určitou sběrnou kategorii forem odlišných od rozhodnutí. Nicméně soudní ochrana směřovaná „až" do roviny ústavního soudnictví, jak naznačuje výše uvedené, zřejmě ústavní požadavky nesplňuje.

Plénum Ústavního soudu (v předmětném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99) dospělo k závěru, že je nutné tehdejší právní úpravu správního soudnictví

25 Jak se konstatuje v tomto ustanovení: „*Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*"

26 Přesněji Ústavní soud v souvislosti s výkladem čl. 36 odst. 2 Listiny hovoří o rozhodnutí v „materiálním smyslu", pod které je přes svá specifika podřaditelné i opatření obecné povahy (viz nález ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07).

27 Srov. např. nález ÚS ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

(část pátou občanského soudního řádu) zrušit jako celek, jelikož derogace dílčích ustanovení by nevedla k nápravě protiústavnosti koncepce správního soudnictví. Ústavní soud nicméně odložil vykonatelnost zrušujícího nálezu do 31. 12. 2002, čímž vyhověl požadavku Ministerstva spravedlnosti ponechat dostatečný časový prostor pro přijetí (dokončení) reformy správního soudnictví. Pro úplnost dodejme, že nedostatků tehdejší konstrukce správního soudnictví bylo více.[28]

### 1.2.2 Formy činnosti veřejné správy a správní soudnictví

Jde-li o omezení ve správním soudnictví přezkoumatelných úkonů správního orgánu, tento nedostatek byl s přijetím a s účinností soudního řádu správního ve formální rovině odstraněn. Soudní řád správní se sice (a to ani v důvodové zprávě) k myšlence, že by každá (tzv. vrchnostenská) forma výkonu veřejné správy měla být podřaditelná pod kompetence správního soudnictví, nehlásí výslovně, ale jím konstruovaný „systém" žalobních typů k tomuto cíli zřetelně směřuje. Nejprve se však zastavme u pojmu *forma činnosti veřejné správy*.

Veřejná správa (jako zjednodušeně správa veřejných záležitostí veřejnými subjekty ve veřejném zájmu) netvoří organizačně ani funkčně homogenní strukturu. Jde-li o její aktivity, jsou z důvodu značné šíře úkolů sledovaných veřejnou správou vykonávány mnoha způsoby. Tyto způsoby mají různou právní povahu a míru právní relevance. Přesto teorie vymezuje některé

---

28 Např. důvodová zpráva k vládnímu návrhu soudního řádu správního identifikovala následující nedostatky dosavadní právní úpravy správního soudnictví (viz tisk PSPČR č. 1080/0, 3. volební období, 1998–2002, s. 46):

- *neexistence opravných prostředků proti rozhodnutím soudů ve správním soudnictví vede k nejednotnosti judikatury, ke sjednocování judikatury správního soudnictví dochází jen výjimečně prostřednictvím Nejvyššího soudu, popř. Ústavního soudu;*
- *Nejvyšší správní soud existuje pouze formálně podle Ústavy, za devět let ale nebyl zřízen, ani nebylo rozhodnuto o jeho vypuštění z Ústavy;*
- *platná úprava správního soudnictví se omezuje prakticky pouze na přezkum zákonnosti správních rozhodnutí;*
- *správní soudnictví neposkytuje žádoucí ochranu proti jiným zásahům a opatřením (ani proti nečinnosti) správních orgánů než proti rozhodnutím;*
- *není správně a systémově vyřešeno přezkoumávání rozhodování správních orgánů ve věcech soukromého práva podle zvláštních zákonů, protože soudy rozhodují o zákonnosti správního rozhodnutí bez ohledu na to, zda správní úřad judikoval o veřejném právu nebo o civilním nároku;*
- *není dořešena úprava rozhodování kompetenčních sporů mezi správními orgány, popř. orgány územní samosprávy, které je zatím v působnosti Ústavního soudu;*
- *mimo správní soudnictví jsou rozhodovány věci týkající se voleb a činnosti politických stran.*

kategorie, které na základě určitých charakteristických znaků odlišují nejběžnější způsoby výkonu veřejné správy. Ty bývají v teorii označovány jako formy správní činnosti, formy její realizace či obdobně (podrobněji k těmto formám viz kap. 6.2).

Konkrétněji jimi lze v teorii rozumět *„cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy výsledku ve výsledek sám.“*[29] Formy realizace veřejné správy s bezprostředními právními účinky mají odpovídající právní základ a plně se v nich projevuje podzákonný, výkonný a nařizovací charakter činnosti veřejné správy.[30] To na druhou stranu znamená, že tyto formy mají povahu výkonu veřejné (zejména státní) moci a že jsou více než „způsobilé“ dotýkat se subjektivních práv a povinností adresátů působení veřejné správy. Nadto jejich uplatňování pochopitelně může trpět vadami, z pohledu práva mohou zejména odporovat různým právním požadavkům. Odtud také plyne potřeba určitých prostředků ochrany práv (povinností), které víceméně korespondují s danými formami.

Přesuňme se nyní ke konkrétním, v domácím kontextu tradičně rozlišovaným formám realizace veřejné správy. Řadíme mezi ně správní akty, veřejnoprávní smlouvy a tzv. faktické úkony. Veřejnoprávní smlouva je charakterizována jako *„dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva“* (§ 159 odst. 1 SŘ, zde dále taktéž k běžně rozlišovaným kategoriím veřejnoprávních smluv). Faktické úkony jsou kategorií správních úkonů, které se, navzdory jejich mocenské povaze, vyznačují absencí jinak běžné formální stránky správního úkonu (podrobněji viz oddíl 1.5.2). Správní akty, jakožto jednostranné právně závazné úkony správních orgánů právně-aplikační povahy, jsou tradiční formou realizace veřejné správy. Lze je nejobecněji dělit na správní akty individuální, normativní a smíšené, a to v závislosti na předmětu jejich regulace a způsobu vymezení jejích adresátů (který může být v obou případech konkrétní, abstraktní či kombinací obou přístupů[31]). Dodejme, že terminologie domácí teorie

29 PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 264.
30 Srov. ibid., s. 265.
31 Podrobněji k vymezení adresátů a předmětu regulace viz HEJČ, D., BAHÝĽOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 5 a násl.

správního práva není vždy jednotná,[32] ve své podstatě ale uvedené formy odráží.

Podstatné je, že soudní řád správní nyní umožňuje, na rozdíl od dřívější úpravy správního soudnictví, přezkum valné většiny těchto forem činnosti veřejné správy. Výjimku představují pouze veřejnoprávní smlouvy, které jsou však přezkoumatelné nepřímo (a to na základě přezkumu rozhodnutí správního orgánu o sporu z této smlouvy, srov. § 169 SŘ). Původní návrh soudního řádu správního počítal dokonce i s přezkumem normativních správních aktů,[33] tento záměr ovšem nakonec nebyl realizován (podrobněji viz kap. 7.2). Soudní řád správní tak umožňuje nejen (nyní „plnohodnotný") přezkum individuálních správních aktů, ale také smíšených správních aktů (které v praxi zpravidla odpovídají kategorii opatření obecné povahy) a faktických úkonů, přičemž důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu reflektuje dokonce i existenci individuálních aktů správních orgánů, „které nejsou rozhodnutími". Těmi jsou myšleny *„různé akty deklaratorní povahy individuálně vydávané správními orgány, mající formu osvědčení nebo potvrzení již existujících práv a povinností"*.[34] Uvedené akty odpovídají kategorii tzv. jiných úkonů (procesně úkonů podle části čtvrté správního řádu), které mají některé atributy individuálních správních aktů, obsahově však nemají účinky srovnatelné s rozhodnutími (individuálními správními akty v pravém smyslu).[35] Ve správním soudnictví by proto zřetelně měly být přezkoumatelnými i tyto akty.

32 Např. správní akty jsou zřejmě převažující částí domácí doktríny chápány jako akty výhradně individuální, faktické úkony jsou někdy označovány jako „zásahy" apod. (k oběma srov. např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo.* 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 114 a 184 a navazující text). K proměnlivosti těchto označení obecněji viz STAŠA, J. K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica.* 2020, č. 2, s. 11–22.

33 Srov. § 96 až 104 vládního návrhu soudního řádu správního (tisk PSPČR č. 1080/0, 3. volební období, 1998–2002), v tomto směru také důvodová zpráva (ibid., s. 49), dle které správním soudům měla být svěřena také *„soudní kontrola podzákonných právních předpisů s pravomocí takový nezákonný právní předpis zrušit…"*

34 Ibid., s. 48.

35 Jejich pojímání v teorii však není jednotné. P. Průcha se k problematice jiných úkonů vyjadřuje tak, že „[i]*ndividuální správní akty však nemusejí mít vždy jen povahu správních rozhodnutí vydávaných ve správním řízení. Mohou jimi být a často také jsou, nejrůznější opatření, vyjádření, stanoviska, posudky, osvědčení apod., jimž právní úprava povahu rozhodnutí vydávaného ve správním řízení nepřiznává…"* (PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část.* 8 vyd. Brno: Doplněk, s. 280). Opačný názor však zřejmě zastává V. Sládeček, který tzv. jiné úkony podřazuje pod „další úkony a činnosti", nikoli správní akty (srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 186 a násl.); obdobně řadí jiné úkony do zvláštní kategorie úkonů „neregulativních" M. Kopecký (srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část.* Praha: C. H. Beck, 2019, s. 198 a násl.).

### 1.2.3 Systém (základních) žalobních typů

Pro účely poskytování ochrany vůči výše uvedeným formám činnosti soudní řád správní konstruuje určitý „systém" základních žalobních typů. Rozdělení na jednotlivé žalobní typy ale jednak není *a priori* samoúčelné, jelikož odráží různá (obsahová) specifika těchto žalobních typů (včetně podob poskytované soudní ochrany) a jelikož vymezené žalobní typy nejsou ani zaměnitelné procesně. Jak v této souvislosti konstatuje Nejvyšší správní soud: *„Rozlišování mezi jednotlivými žalobními typy není samoúčelným cvičením v soudním formalismu abstrahujícím od potřeby ochrany práv stěžovatele. Důsledné vážení, zda je namístě zvolit k ochraně práv zásahovou žalobu, je nutno nejen k tomu, aby se předešlo vícečetnému rozhodování soudu o téže věci, ale také a především k zachování základních systémových principů, na nichž je správní soudnictví založeno…"*[36]

Konkrétně po procesní stránce platí, že „volbu" žalobního typu provádí žalobce, nicméně neodpovídající žalobě nelze věcně vyhovět. Zda zvolený žalobní typ odpovídá žalované správní (ne)činnosti, hodnotí správní soud, a to podle obsahu žaloby, nikoliv dle jejího označení samotným žalobcem.[37] Přesněji řečeno, pro správní soud je závazným petit žaloby. Ten ovšem nemůže být změněn soudem, resp. soud je povinen respektovat povahu žaloby,[38] jelikož soudní řízení je vedeno zásadou dispoziční a v tomto směru s řízením „disponuje" žalobce. Vyloučeno je taktéž vedení řízení o několika žalobách souběžně,[39] což lze vnímat jako obecně iracionální. Uvedené v souhrnu otevírá zejména potenciální problém volby nesprávného žalobního typu žalobcem a souvisejících negativních důsledků.[40]

V širším smyslu vícečetnost žalobních typů sice na jednu stranu zajišťuje dostatečný „dosah" správního soudnictví, na druhou stranu ovšem otevírá otázky vztahu a zejména *hranic* mezi žalobními typy. V případě široce pojatého soudního přezkumu se tak prakticky významnou stává spíše než otázka „zda", otázka „jak" napadené správní úkony přezkoumat. V závislosti na způsobu,

36 Rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2022, č. j. 5 As 191/2021-40.
37 Srov. např. rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009-197.
38 Rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005-70.
39 Srov. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2020, č. j. 7 Afs 198/2020-20.
40 Podrobněji viz SVOBODA, T., CHAMRÁTHOVÁ, A. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 11, s. 388–393 (a navazující 2. a 3. část).

kterým jsou žalobní typy vymezeny, pak vyvstává potřeba kvalifikovat úkony správních orgánů pro účely jejich podřazení v tomto systému. Zvláště „náchylnou" se v tomto směru ukazuje hranice mezi rozhodnutími a zásahy (podrobněji viz kap. 3.5).[41] Současně je ovšem třeba dodat, že naznačené je problémem tzv. hraničních (či atypických, nestandardních apod.[42]) správních úkonů, nikoli úkonů všech. Významným hlediskem se přitom zdá být zejména efektivnost poskytované soudní ochrany.[43] Problematice určování žalobního typu se monografie věnuje podrobněji v samostatné kapitole (viz kap. 3).

Stávající systém řízení obsažených v soudním řádu správním v sobě kombinuje to, co lze označit jako klasické správní soudnictví (jehož podstatou je kontrola správních činností v obecném smyslu) a rozhodování v dalších věcech (které by důsledně vzato nemusely být rozhodovány správními soudy, nýbrž jinými orgány). Tento „mix" je patrný na vymezení kompetencí správních soudů v § 4 SŘS, dle jehož odst. 1 do správního soudnictví spadá rozhodování o:

- ***žalobách proti rozhodnutí správního orgánu,***
- ***žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu,***
- ***žalobách na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,***
- *kompetenčních žalobách.*

---

41 Jak se např. konstatuje v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2008, č. j. 7 Aps 3/2008-98: *„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."*

42 Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, kde se konstatuje: *„Při úvahách, jakému procesnímu režimu soudní kontrolu jednotlivých ‚hraničních' úkonů správních orgánů podřídit, je tedy třeba vždy v každém z jednotlivých typových případů přihlédnout k celé řadě znaků a charakteristik daného úkonu vyplývajících mj. 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 mj. 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."*

43 Viz již výše citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Podle odst. 2 téhož ustanovení ve správním soudnictví „dále“ správní soudy rozhodují:[44]

- *ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda,*
- *ve věcech politických stran a politických hnutí,*
- ***o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.***

Tato monografie je dále zaměřena na základní žalobní typy, za které považujeme žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (tzv. nečinnostní žalobu), žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (tzv. zásahovou žalobu) a taktéž návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí (zvýrazněno výše). Je tomu tak proto, že právě tato řízení směřují na obecný přezkum forem správních činností. Jedná se proto ve své podstatě o *modality* obecné správní žaloby.[45] A to navzdory tomu, že označením nemusí jít vždy o „žaloby“.

Naopak mimo naši pozornost zůstávají kompetenční žaloby. Ty sice představují typickou agendu správního soudnictví (a v jistém směru proto jsou také základní), nesměřují ale „navenek“ (ve smyslu přezkumu externě zaměřených forem), nýbrž dovnitř veřejné správy (na řešení některých jejích kompetenčních konfliktů). Předmětem zájmu této monografie taktéž nejsou výše zmíněné „další věci“ svěřené správním soudům, jako jsou věci volební či politických stran atd.

Jde-li o zcela základní vztah výše uvedených základních žalobních typů, platí, že žaloba proti rozhodnutí má před zbývajícími žalobními typy přednost,[46] resp. „[t]*zv. nečinnostní žaloba (společně s tzv. zásahovou žalobou) hraje roli pomyslného pomocného prostředku ochrany subjektivních práv v těch případech, kdy se nelze domáhat ochrany v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. SŘS.*“[47] Subsidiarita zásahové žaloby (a primát žaloby proti rozhodnutí správního orgánu) platí i vůči návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho

44 Nejde ale o úplný výčet, jelikož správní soudy rozhodují také v řízení o zrušení služebního předpisu (§ 101e a 101f SŘS), které bylo do soudního řádu správního doplněno později. Kompetence správních soudů může být také založena či modifikována zvláštními zákony (srov. např. § 13 PandZ).

45 Srov. POMAHAČ, R. Modality obecné správní žaloby. *Justiční praxe*. 2002, č. 3, s. 100 a násl.

46 Srov. např. rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2011, č. j. 2 Aps 3/2010-112.

47 POTĚŠIL, L. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 754.

části. Vztahy těchto žalobních typů jsou ale pochopitelně komplikovanější, čemuž je věnována pozornost dále.

Naznačený systém je současně do značné míry neoddělitelný také od vymezení prostředků ochrany práv ve správním řádu (či obecněji „uvnitř" veřejné správy, či „před" správními orgány), což vychází z principu *subsidiarity*, na kterém je správní soudnictví založeno. Ten lze vyjádřit jednoduše tak, že *„… dává prostor k tomu, aby případná nezákonnost mohla být nejprve odstraněna vlastními mechanismy veřejné správy a až v případě jejich selhání ve správním soudnictví."*[48] Důvodem je zejména zachování principu dělby moci ve státě, kdy veřejné správě musí být ponechán dostatečný prostor pro vlastní činnost (v tomto případě nápravu pochybení), resp. jak se konstatuje v judikatuře, „[ú]*kolem správního soudnictví není suplovat řízení před správním orgánem…* "[49] Ochrana (veřejných) subjektivních práv poskytovaná ve správním soudnictví je proto pouze *následná*.[50] Opačný přístup je někdy označován jako tzv. soudní aktivismus.[51]

Praktickým projevem principu subsidiarity je požadavek na vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, jako podmínka pro domáhání se ochrany ve správním soudnictví (§ 5 SŘS), či případně obdobné vyčerpání prostředků jiných (srov. např. § 85 SŘS). Z toho plyne, že je na místě vnímat i tyto prostředky v jejich systémových návaznostech na soudní řád správní.

Výše identifikované základní žalobní typy (a na ně navázané „přezkumné kategorie" v podobě rozhodnutí, nezákonného zásahu, nečinnosti a opatření obecné povahy) jsou stručně rozvedeny v dalších částech této kapitoly. V dalších částech této monografie (kap. 2 až 11) je následně věnována pozornost některým vybraným atributům tohoto systému žalobních typů a jeho souvislostí.

---

48 Rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Aps 4/2013-25.
49 Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2017, č. j. 9 As 34/2016-53.
50 Srov. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004-65.
51 Srov. POTĚŠIL, L. § 5. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář.* Praha: Leges, 2014, s. 49.

## 1.3 Žaloba proti rozhodnutí[52]

### 1.3.1 Základní charakteristika

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je, vyjma obecného vymezení kompetencí správního soudnictví v § 4 SŘS, podrobněji upravena v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 až 78 SŘS). Tento žalobní typ není prvním v systému žalobních typů dle soudního řádu správního jen chronologicky, ale je to také žalobní typ *primární*. Nejprve má být zkoumáno, zda nelze přezkoumávaný akt podřadit pod tento žalobní typ (kategorii rozhodnutí) a až následně přichází v úvahu uplatnění žalobních typů zbývajících, které jsou k žalobě proti rozhodnutí subsidiární (podpůrné).

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je konstruována na základě vymezení přezkoumávaných aktů prostřednictvím *generální klauzule* (dosah žaloby proti rozhodnutí je proto obecný a nestojí na pozitivním enumerativním výčtu přezkoumatelných rozhodnutí). Toto řešení lze chápat jako žádoucí z pohledu východisek soudní ochrany (viz kap. 1.2). Přesto s sebou nese určitá rizika. Jelikož tím, že mají být přezkoumávána správní rozhodnutí, ještě není řečeno, co vše za „rozhodnutí" považovat.

Ústřední pro vymezení žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je § 65 odst. 1 SŘS, kterému je věnována pozornost dále. Nejedná se ovšem o jediné klíčové ustanovení. Rozsah kompetencí správního soudnictví je ve vztahu k systému žalobních typů obsažen již v § 4 odst. 1 písm. a) SŘS, podle kterého „[s]*oudy 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'),* …" Z toho lze dovozovat, že aby byla dána pravomoc správního soudu určité rozhodnutí přezkoumat, musí být splněny čtyři podmínky:

- rozhodnutí musí být vydáno předpokládaným, tj. *správním orgánem*,

52 Text podkapitoly z části vychází ze závěrečné práce jednoho z autorů, která byla přepracována pro účely monografie (HALML, F. *Nezákonný zásah ve veřejné správě z pohledu správního soudnictví*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022. Vedoucí práce Petr Průcha. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/gurjp/ [cit. 18. 9. 2022]).

- rozhodování se odehrávalo *v oblasti veřejné správy*,
- rozhodováno je o *právech a povinnostech fyzických a právnických osob*,
- a tato práva (povinnosti) mají mít *povahu veřejnoprávní* (nikoli soukromoprávní).[53]

Výkladem těchto podmínek se monografie zabývá podrobněji (viz kap. 2.2), na tomto místě se proto omezíme na některá zjednodušení. Jako správní orgány mohou vystupovat obdobné orgány jako orgány ve smyslu správního řádu (srov. § 1 odst. 1 SŘ). Rozhodné je přitom nejen podřazení pod danou množinu (orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků atd.). Postavení správního orgánu podle soudního řádu správního totiž tyto orgány nemají vždy. Jejich postavení dotváří také dovětek „v oblasti veřejné správy". Tím lze v kontextu rozhodování správního orgánu rozumět rozhodování v jeho veřejnoprávním smyslu, tj. v rámci nerovného (autoritativního, mocenského) vystupování určitého orgánu vůči adresátům veřejné správy. Nepůjde proto o „rozhodování" veřejné správy, postrádá-li tyto atributy.[54] Práva a povinnosti (fyzických či právnických osob) veřejnoprávní povahy jsou zjednodušeně řečeno práva (povinnosti) plynoucí z veřejného práva.

Jsou-li splněny dané podmínky, sekundárně je potřeba zkoumat, zda žalovaný úkon naplňuje charakteristiku rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního, a je tak úkonem přezkoumatelným v rámci předmětného žalobního typu.

### 1.3.2 Kategorie rozhodnutí

Jde-li o vymezení rozhodnutí v soudním řádu správním, rozumí se jím *„úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti"* (§ 65 odst. 1 SŘS). Je patrné, že by mělo jít o rozhodnutí zásadně tzv. meritorní, tj. ve věci samé, odrážející se v hmotněprávním postavení dotčené osoby [srov. § 70 písm. c) SŘS vylučující z přezkumu rozhodnutí,

53 Srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2018, č. j. 9 As 79/2016-57.

54 Obecně platí, že „rozhodování" ve veřejné správě je mnohem širším konceptem než vydávání správních rozhodnutí (v domácí literatuře k možným podobám rozhodování zejména SKULOVÁ, S. *Rozhodování ve veřejné správě*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1996). V rovině legislativní lze poukázat např. na rozhodování zastupitelstva obce podle § 84 ObecZř, které je povětšinou rozhodováním v rámci utváření vůle uvnitř obce (taky jakýmsi „vnitřním rozhodováním"), nikoli rozhodováním o subjektivních právech a povinnostech adresátů veřejné správy.

jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, tedy rozhodnutí pouze procesní povahy].

Jak se podrobněji konstatuje v § 65 odst. 1 SŘS ve vztahu k vymezení aktivní žalobní legitimace: „*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.*"

Na první pohled se tato definice rozhodnutí jeví jako založena čistě na jeho předpokládaných účincích v rovině dotčené osoby (žalobce), tedy na tzv. materiálních znacích. Bližší pohled ovšem odhaluje i některé soudním řádem správním předvídané formální znaky. Především již vymezení rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního předpokládá, že se jedná o úkon, který je výsledkem určitého řízení (srov. § 65 odst. 1 SŘS). Obdobně se předpokládá doručování rozhodnutí účastníkům tohoto řízení (srov. § 72 odst. 2 SŘS) či existence spisu (srov. § 74 odst. 1 SŘS). Tím se ovšem vymezení rozhodnutí nezanedbatelně rozchází s pojetím (meritorního) rozhodnutí ve smyslu správního řádu (§ 67 a násl. SŘ), které sice má taktéž materiální rovinu,[55] je však zřetelně formalizovanější. Bývá proto konstatováno, že pojetí rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního je širší než pojetí rozhodnutí podle správního řádu.

To ovšem vede k systémovému problému *nesouladnosti forem*, kdy postupy upravené správním řádem (vycházející z teoretických forem činnosti veřejné správy) nejsou vždy jednoduše podřaditelné pod „přezkumné kategorie" konstruované správním soudnictvím.[56] V praxi se jedná o okrajový jev, neboť ve většině případů nebude o povaze přezkoumávaného správního úkonu pochyb, a to jak z pohledu správního řádu, tak z pohledu soudního řádu správního (a kvalifikace žalovaného úkonu bude prostá, resp.

55 Srov. § 9 SŘ, dle kterého je správní řízení je *„postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá"* (obdobně počítá s „materiálními" účinky rozhodnutí také vymezení rozhodnutí v § 67 odst. 1 SŘ).

56 Přičemž dodejme, že přirozeným řešením může být pochopitelně jejich sblížení [k tomu viz PRŮCHA, P. Ke vztahu správního řádu a soudního řádu správního. In: RAJCHL, J. (ed.). *Správní řád: 10 let v akci.* Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 217].

až nepostřehnutelná[57]). Nepříliš četný výskyt těchto případů v praxi ovšem nic nemění na tom, že z kvalitativního hlediska mohou mít značné dopady.

Rozdíl přitom není pouze „kosmetický", jelikož s odlišnou kvalifikací žalovaného správního úkonu se proměňují požadavky žalobní legitimace, žalobní lhůty, možnosti poskytované soudní ochrany co do výroků správního soudu apod. (k tomu obecněji viz kap. 4), což může mít citelné dopady do sféry dotčené osoby. Zde lze hovořit o obecnějším problému (nejasných) hranic mezi žalobními typy.[58] Tímto problémem pochopitelně nejsou zatíženy všechny situace přezkumu správního rozhodnutí. Mohou ovšem vyvstat situace, kdy tomu tak nebude, a to zejména v souvislosti s již zmíněnými atypickými správními úkony.

Ve vztahu ke kategorii rozhodnutí pak může vyvstávat naznačené „rozcházení se" správního řádu a soudního řádu správního v obou směrech.[59] V případě rozhodnutí podle správního řádu, která nejsou přezkoumatelná ve správním soudnictví, jde zejména o rozhodnutí, jejichž obsahem jsou hmotněprávně soukromoprávní věci (jde o problém dualismu soudního přezkumu; podrobněji viz kap. 10). K tomuto míjení ovšem může zřejmě docházet také v případech tzv. propůjčení formy, kdy bude forma rozhodnutí podle správního řádu propůjčena úkonu, který jako rozhodnutí podle soudního řádu správního kvalifikovatelný není (k podstatě propůjčování formy viz kap. 6).

Prakticky významnější jsou však spíše případy, kdy jsou správními orgány realizovány úkony, které nejsou *prima facie* rozhodnutími podle správního řádu, avšak rozhodnutí se svými znaky přibližují. Zde lze hovořit zejména o hranici mezi žalobou proti rozhodnutí a zásahovou žalobou v podobě hranice mezi rozhodnutím a „formalizovaným" zásahem. Problematikou určení žalobního typu a pojetí rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního se monografie zabývá samostatně (viz kap. 3.5). Lze však dodat, že pod kategorii rozhodnutí

57 Srov. SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 12, s. 436 a násl.

58 Podrobněji viz ibid., s. 434 a násl.

59 Srov. SEDLÁČEK, S. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 32.

podle soudního řádu správního může být v praxi podřaditelná řada různých správních úkonů.[60]

### 1.3.3 Základní procesní aspekty

Stejně jako v případě každého soudního řízení správního je řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vedeno mezi soudem a účastníky soudního řízení na druhé straně (kterými jsou v případě řízení o žalobě žalobce a žalovaný). Tímto soudem je obecně krajský soud (srov. § 7 SŘS), přičemž Nejvyšší správní soud rozhoduje zejména o kasačních stížnostech proti rozhodnutí krajského soudu (srov. § 102 a násl. SŘS, kasační stížnost je považována za mimořádný opravný prostředek[61]).

Níže čtenářky a čtenáři naleznou stručnou procesní charakteristiku předmětného žalobního typu (a obdobně taktéž v případě dalších základních žalobních typů, jak je chápeme; viz oddíly 1.4.3, 1.5.3 a 1.6.3). V rámci této

60 Z těch „atypických" se jedná např. o sdělení o neshledání důvodů k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti (srov. rozsudek KS v Ostravě ze dne 14. 10. 2009, č. j. 22 Ca 121/2009-50); výzvu ručiteli k zaplacení daňového nedoplatku (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2004, č. j. 2 Afs 28/2003-48); odvolání z funkce člena Rady Energetického regulačního úřadu vládou (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 391/2020-65); písemnou výtku podle § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2021, č. j. 4 Ads 265/2020-49); rozhodnutí Finančního analytického úřadu o odložení splnění příkazu klienta (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2020, č. j. 6 Afs 129/2019-55); rozhodnutí zdravotní pojišťovny dle § 16 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, o úhradě zdravotních služeb jinak zdravotní pojišťovnou nehrazených (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 Ads 214/2018-63) a taktéž „souhlasy" vydávané stavebním úřadem podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 StavZ (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43). Mnohé úkony však navzdory svému označení rozhodnutími podle § 65 odst. 1 SŘS dle judikatury nejsou, např. rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66); rozhodnutí správce daně o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k podání daňového tvrzení (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 Afs 165/2016-26); rozhodnutí rektora vysoké školy o neudělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu spočívající v prominutí nevykonání státní závěrečné zkoušky v určené lhůtě (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2013, č. j. 1 As 52/2012-114); rozhodnutí zřizovatele školy o odvolání (jmenování) ředitele školy (srov. usnesení KS v Ústí nad Labem ze dne 26. 3. 2003, č. j. 15 Ca 24/2003-19); či rozhodnutí správce daně o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k podání daňového tvrzení dle § 36 odst. 4 DŘ (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 Afs 165/2016-26).

61 Srov. POTĚŠIL, L. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 67 a násl.

charakteristiky se přitom zaměřujeme na základní aspekty (pomíjíme proto např. obecné podmínky řízení, jako je procesní způsobilost žalující osoby či příslušnost soudu atd., nebo obecné náležitosti podání ve správním soudnictví podle § 37 odst. 3 SŘS apod.).

Aktivně legitimovaným k podání žaloby proti rozhodnutí může být kdokoliv (fyzická nebo právnická osoba soukromého či veřejného práva), kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Aktivní žalobní legitimace je proto založena tvrzením o zkrácení veřejných subjektivních práv v předcházejícím řízení (§ 65 odst. 1 SŘS). Dodejme, že konstrukce této žalobní legitimace důsledně vzato nevyžaduje účastenství v předcházejícím správním řízení a tím spíše dopadá také na tzv. opomenuté účastníky.[62] Zvláštním případem je žalobní legitimace tzv. zájemníků, kteří nemusejí být dotčeni na svých subjektivních právech hmotněprávní povahy, avšak musejí být účastníky řízení, ze kterého rozhodnutí vzešlo (a náleží jim tak procesní práva, která mohla být v předcházejícím řízení porušena; § 65 odst. 2 SŘS),[63] a především zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu (§ 66 SŘS), které je věnována samostatná pozornost (viz kap. 9).

Žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni (typicky na základě odvolání), nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla (§ 69 SŘS). Žalovaný je tak vymezen *ex lege*, tedy prostřednictvím soudního řádu správního, nikoliv tvrzením žalobce.[64] Obecně platí, že aby mohl být v řízení o žalobě proti rozhodnutí přezkoumán úkon správního orgánu, musí tento úkon mít povahu rozhodnutí (viz výše) a současně nesmí být naplněn některý z důvodů nepřípustnosti žaloby (§ 68 SŘS).[65] Dalším významným

62 Srov. usnesení NSS ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002-54, dle něhož „[s]*kutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal*“ (přičemž lze dodat, že správní soud v rámci poskytování ochrany fakticky deklaruje, že žalobce byl účastníkem předmětného řízení).

63 Srov. ibid.

64 Srov. např. rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2011, č. j. 2 Aps 3/2010-112.

65 Významnými jsou zejména dva z těchto důvodů. První z nich spočívá na nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem před podáním žaloby v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon (což je zřetelný projev již zmíněné subsidiarity správního soudnictví). Druhým významným důvodem nepřijatelnosti je situace, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Jedná se o projev tzv. dualismu soudního přezkumu správních rozhodnutí (podrobněji viz kap. 10).

procesním aspektem žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jsou kompetenční výluky, jakožto zákonem taxativně stanovené správní úkony, které jsou ze soudního přezkumu vyloučeny, i kdyby byly pod rozsah přezkumu jinak podřaditelné (§ 70 SŘS či případně prostřednictvím zvláštních zákonů).

Žalobu proti rozhodnutí je obecně možné podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením jeho písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem (§ 72 odst. 1 SŘS), přičemž zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout a následkem je odmítnutí žaloby (§ 46 SŘS). Podání žaloby proti rozhodnutí obecně nemá odkladný účinek, lze jej však na návrh žalobce a po předchozím vyjádření žalovaného přiznat, a to za splnění určitých podmínek (§ 73 SŘS, taktéž viz kap. 4.5).

Soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí správního orgánu vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu v posledním stupni, přičemž soud obecně přezkoumává napadené rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů (§ 75 SŘS). K některým vadám se ovšem přihlíží z moci úřední, zejména k vadám napadeného rozhodnutí, které vyvolávají jeho nicotnost, či k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí (§ 76 odst. 1 a 2 SŘS). V těchto případech může správní soud rozhodovat i bez nařízení jednání.

Jak již bylo uvedeno, správní soudnictví je vybudováno na kasačním principu, napadené rozhodnutí je proto možné zásadně pouze zrušit, nikoliv změnit či nahradit vlastním rozhodnutím správního soudu (a to na základě vad – nezákonnosti – samotného rozhodnutí nebo vad řízení mu předcházejícího, § 78 odst. 1 SŘS). Výjimku z kasačního principu představuje zejména tzv. moderační právo soudu ve vztahu ke zjevně nepřiměřenému trestu za správní delikt (§ 65 odst. 3 ve spojení s § 78 odst. 2 SŘS).

Soud může zrušit pouze napadené rozhodnutí, avšak podle okolností může přistoupit i ke zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které takovému rozhodnutí předcházelo. Současně se zrušením rozhodnutí vrací věc k dalšímu řízení žalovanému správnímu orgánu, přičemž ten je právním názorem správního soudu v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 3 až 5 SŘS).

Za závěrečnou zmínku stojí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je v soudním řádu správním poměrně podrobně upravena, kdežto zbývající

žalobní typy jsou upraveny poněkud „úsporně“. To může v praxi otevírat otázku (ne)úplnosti vymezení těchto žalobních typů a možnost aplikovat ustanovení upravující řízení o žalobě proti rozhodnutí také v rámci jiných řízení podle soudního řádu správního. Rovněž této otázce se monografie věnuje samostatně (viz kap. 4).

## 1.4 Žaloba na ochranu proti nečinnosti[66]

### 1.4.1 Základní charakteristika

V systematice soudního řádu správního v pořadí druhým žalobním typem je žaloba proti nečinnosti správního orgánu, neboli zkráceně tzv. nečinnostní žaloba (takto také v textu monografie). Je upravena v rámci *ochrany proti nečinnosti správního orgánu*, resp. takto označeného řízení podle soudního řádu správního (§ 79 až 81 SŘS). Také tato žaloba je subsidiární k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, resp. přichází v úvahu zásadně tehdy, pokud správní orgán nevydal rozhodnutí v zákonné lhůtě (§ 80 odst. 1 SŘS). Tyto lhůty nejsou upraveny v soudním řádu správním, nýbrž v jiných procesních předpisech regulujících předmětné řízení, ve kterém nedošlo k vydání rozhodnutí. Soudní řád správní hovoří o nevydání „rozhodnutí ve věci samé“ (§ 79 odst. 1 SŘS), čímž je třeba rozumět rozhodnutí podle § 65 odst. 1 SŘS. Ostatně toto rozhodnutí je svou povahou také tzv. meritorní, jelikož rozhodnutí ryze procesní povahy takto přezkoumatelná nejsou [srov. § 70 písm. c) SŘS]. Dodejme, že k nečinnosti nepovede ani vydání rozhodnutí tzv. fiktivního.[67]

Druhým případem, ve kterém se lze bránit prostřednictvím nečinnostní žaloby, je nevydání osvědčení ve lhůtě. Osvědčením se rozumí jeden z (vyjmenovaných) správních úkonů činěných podle části čtvrté správního řádu (§ 154 a násl. SŘ). Ty jsou někdy označovány jako tzv. jiné úkony, přičemž tím

66 Text podkapitoly z části vychází ze závěrečné práce jednoho z autorů, která byla přepracována pro účely monografie (HALML, F. *Nezákonný zásah ve veřejné správě z pohledu správního soudnictví*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022. Vedoucí práce Petr Průcha. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/gurjp/ [cit. 18. 9. 2022]).

67 K podstatě této specifické legislativní techniky v kontextu ochrany před nečinností např. FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 85 a násl.

je myšleno zejména „jiné od rozhodnutí“. Odlišnost osvědčení od deklaratorního rozhodnutí spočívá zejména v tom, že zatímco deklaratorní rozhodnutí připadá v úvahu v situacích, kdy je předmět rozhodnutí sporný, předmětem osvědčení jsou skutečnosti nesporné.[68] Má proto obecně poněkud nižší právní význam nežli rozhodnutí. Přesto ale zřetelný právní význam má, jelikož se jím „osvědčuje“ existence určitého veřejného subjektivního práva, na čemž pochopitelně může mít jeho adresát značný právní zájem (bez osvědčení totiž nelze některé činnosti vykonávat).

Podstatou charakteristiky nečinnostní žaloby ovšem je, že nesměřuje vůči jiným případům nečinnosti správních orgánů. Přitom je zjevné, že správní orgány mohou porušovat zákonem stanovené lhůty (nebo lhůtu přiměřenou, srov. § 6 odst. 1 SŘ) i v jiných případech, na které nečinnostní žaloba nedosahuje. Není tedy „univerzálním“ prostředkem soudní ochrany proti nečinnosti. Z východisek správního soudnictví ovšem plyne, že i v těchto případech má být soudní ochrana poskytnuta (viz oddíl 1.2.1), což v systému žalobních typů ústí v uplatnění „posledního“ žalobního typu, kterým je zásahová žaloba (v tomto případě mířící vůči tzv. nečinnostnímu zásahu). Tím se ochrana proti nečinnosti správních orgánů rozděluje do dvou žalobních typů, mezi nimiž musí žalobce v hraničních případech volit. Toto řešení spočívající na „dvojkolejnosti“ soudní ochrany pochopitelně není příliš systematické, čemuž se monografie věnuje podrobněji (viz kap. 8).

Také pro nečinnostní žalobu platí obecné východisko (princip) *subsidiarity* soudní ochrany, které se projevuje hned v úvodu vymezení tohoto žalobního typu v soudním řádu správním, kde je aktivní procesní legitimace vázána na to, že žalobce *„bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu“* (§ 79 odst. 1 SŘS). Tyto prostředky proto musejí být jednak existující a jednak způsobilé ochrany proti nečinnosti.[69] Takovým prostředkem, který musí být „vyčerpán“, je v obecné rovině opatření proti nečinnosti podle správního řádu, konkrétněji žádost o jeho návrhovou variantu směřující na uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí (§ 80 odst. 3 *in fine* SŘ).

68 Srov. FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 114.

69 Srov. POTĚŠIL, L. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 754.

### 1.4.2 Kategorie nečinnosti

V případě kategorie nečinnosti ve smyslu soudního řádu správního je, jak již bylo naznačeno, situace poměrně jednoduchá. Nečinnost totiž není vymezena tzv. neurčitě (prostřednictvím široké kategorie nečinnosti), nýbrž je definována v podobě dvou výše uvedených případů nečinnosti (nevydání meritorního rozhodnutí či osvědčení v zákonné lhůtě). Tyto případy jsou sice vymezeny prostřednictvím generálních klauzulí (tj. není specifikováno, o jaká rozhodnutí či osvědčení musí jít), i tak je ovšem tento okruh možné nečinnosti správního orgánu značně neúplný.

Obecněji řečeno, s nečinností v nyní převažujícím teoretickém pojetí není nakládáno jako s formou činnosti veřejné správy. To nás nicméně opět vede k problému *nesouladnosti forem* naznačenému dříve (viz oddíly 1.3.2 a 1.5.2 či dále v kap. 3.3 a 11.6). Nečinností ve smyslu správního řádu lze totiž rozumět právem nedovolenou nečinnost správního orgánu obecně, či přesněji řečeno *„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.“*[70] Tomu odpovídá také široká uplatnitelnost prostředků ochrany proti nečinnosti ve správním řádu – již zmíněného opatření proti nečinnosti a jeho variant (§ 80 SŘ).

Toto poněkud nesystematické vnímání nečinnosti se následně projevuje také v rovině návazností na správní řád, kdy stojí za zmínku např. to, že správní řád upravuje prostředek s potenciálem pokrýt všechny formy nečinnosti podle soudního řádu správního. Je tomu tak jednak v rovině opatření proti nečinnosti na návrh, které směřuje proti nevydání rozhodnutí (§ 80 odst. 3 *in fine* SŘ), jednak v rovině uplatnění opatření proti nečinnosti z moci úřední (dle zbývajících částí § 80 SŘ). Pro účely podání nečinnostní žaloby je vyžadováno pouze vyčerpání zmíněného návrhového opatření proti nečinnosti,[71] přičemž se obecně vychází z myšlenky, že pouze návrhové prostředky (nikoli prostředky uplatňované z moci úřední – tzv. dozorčí prostředky) jsou žalobci k dispozici (a jsou tak stanoveny k ochraně žalobce ve smyslu § 79

70 FRUMAROVÁ, K. Kapitola 8: Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. In: FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 436.

71 Srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2004, č. j. 1 Ans 1/2003-50.

odst. 1 SŘS).[72] Dodejme, že v souvislosti se vztahem nečinnostní žaloby a opatření proti nečinnosti je poukazováno na více problematických aspektů.[73] Ty již překračují zaměření této monografie, ilustrují však „nepropojenost" správního řádu a soudního řádu správního.

### 1.4.3 Základní procesní aspekty

Řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu (o nečinnostní žalobě) je v soudním řádu správním upraveno, ve srovnání s žalobou proti rozhodnutí a zásahovou žalobou, poměrně stručně. Tento druh řízení totiž regulují pouze tři ustanovení (§ 79, 80 a 81 SŘS), ve zbytku se stále vychází z principů žalobního řízení. Jako v případě jiných základních žalobních typů je k projednání nečinnostní žaloby příslušný krajský soud (§ 7 SŘS).

Účastníky řízení jsou na jedné straně žalobce, na něhož se váže povinnost tvrdit (a na podporu svých tvrzení navrhovat důkazy) nečinnost správního orgánu a „vyčerpat" stanovené prostředky ochrany (viz výše), a na druhé straně žalovaný, kterým je správní orgán, nečinný ve smyslu soudního řádu správního (§ 79 SŘS). Žalovaný ovšem, obdobně jako v případě zásahové žaloby, je určen tvrzením žalobce. Existuje zde proto prostor pro omyl žalobce v rovině identifikace nečinného správního orgánu. Tento prostor by však měl být v praxi zúžen poučovací povinností správního soudu (srov. § 37 odst. 5 SŘS).

Pro podání žaloby je stanovena lhůta *„jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon"*, přičemž prominutí zmeškání lhůty není umožněno (§ 80 odst. 1 a 2 SŘS).

---

72 Pro úplnost však dodejme, že optikou správního řádu slouží k ochraně před nečinností i jiné instituty než opatření proti nečinnosti, byť nemají povahu návrhového či obdobného prostředku (podrobněji viz FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 83 a násl.). Dodejme taktéž to, že zvláštní zákony mohou upravovat také zvláštní prostředky k ochraně žalobce, jejichž vyčerpání tak může být vyžadováno.

73 Např. je poukazováno na problematické uplatnění opatření proti nečinnosti nadřízených a ústředních správních úřadů či na nezbytnost uplatnění opatření proti nečinnosti také v případě nečinnostní žaloby směřující na nevydání osvědčení, resp. zda je v tomto případě aplikovatelné opatření proti nečinnosti v jeho „návrhové variantě". K těmto otázkám však lze odkázat na zvláště zaměřenou literaturu (zejména ibid., s. 73 a násl.).

Ve vztahu k úpravě žalobní lhůty lze poznamenat, že v případě tzv. nečinnostních zásahů jsou aplikovány lhůty upravené v rámci zásahové žaloby (což vede k jistým odchylkám, podrobněji viz oddíl 8.4.3).

Co se týče náležitostí nečinnostní žaloby, vyjma obecných náležitostí podání musí obsahovat *„označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a návrh výroku rozsudku“*, neboli žalobní petit (§ 80 odst. 3 SŘS).

Soud v řízení o nečinnostní žalobě vychází ze stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, tj. z doby, ve které již mohla být nečinnost odstraněna (přičemž její odstranění povede k nemožnosti žalobě věcně vyhovět, resp. k jejímu zamítnutí jako nedůvodné). V případě důvodnosti žaloby soud *„uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon“* (§ 81 SŘS). Dodejme, že podstatou nečinnostní žaloby je skutečně pouze odstranění nečinnosti správního orgánu.

Postup, jímž by správní soud v rámci nečinnostní žaloby již predeterminoval způsob, kterým má správní orgán rozhodnout (jeho obsah), by v současnosti bylo možné pokládat za „vykročení“ soudu z jeho kontrolní funkce (která je obecně aposteriorní[74]). Není proto překvapením, že judikatura Nejvyššího správního soudu toto možné pojetí nečinnostní žaloby nepřijala.[75] Specifická je ovšem situace v případě nečinnostní žaloby směřující proti nevydání osvědčení.[76]

---

74 Případně se hovoří o správním soudnictví „retrospektivním“ (viz POTĚŠIL, L. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 50, pozn. 143 a literatura či judikatura zde odkazovaná).

75 Srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003-80.

76 Jak se konstatuje v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98: *„Jde-li však o akt jiné povahy nežli rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a zároveň spadá do množiny taxativně vymezených aktů dle § 79 odst. 1 s. ř. s. (tj. jde-li o osvědčení), možnost následného přezkumu aktu v navazujícím žalobním řízení není dána, neboť neexistuje žádný žalobní typ vztahující se na osvědčení, který by byl obdobou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Proto se soud zabývá již v rámci řízení o nečinnostní žalobě obsahovou stránkou takového aktu a z pravidla správnímu orgánu vymezí (v závislosti na tom, co je mezi stranami sporné), zda vůbec má být osvědčení vydáno a případně, vede-li se spor například o jeho určitý dílčí obsahový aspekt, též jaký obsah musí, anebo naopak nesmí mít dotyčný akt (soud se zde nezabývá veškerými obsahovými aspekty daného aktu, nýbrž pouze těmi, které jsou mezi stranami sporné, nebo těmi, které se spornými aspekty aktu souvisejí či jsou na nich závislé).“* Obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71.

## 1.5 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem[77]

### 1.5.1 Základní charakteristika

Posledním ze základních žalobních typů dle soudního řádu správního, který je explicitně vymezen jako žalobní typ, je tzv. zásahová žaloba (takto také v textu monografie), která je upravena v rámci *řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu* (§ 82 až 87 SŘS).

Nejen správní soudnictví jako takové je postaveno na subsidiaritě soudní ochrany. Tento princip se silně projevuje také v kontextu zásahové žaloby. *Subsidiaritou* zásahové žaloby se má na mysli vztah zásahové žaloby k ostatním základním žalobním typům upraveným v soudním řádu správním. Zásahová žaloba v tomto smyslu nachází své uplatnění, tedy je přípustná, pokud se ochrany subjektivních práv nelze domáhat prostřednictvím jiného základního žalobního typu (mezi které v monografii vyjma zásahové žaloby řadíme žalobu proti rozhodnutí, nečinnostní žalobu a prakticky taktéž návrh na zrušení opatření obecné povahy; viz oddíl 1.2.3). Zásahovou žalobu naopak nelze dle judikatury vykládat tak, že by se jednalo o „univerzální" prostředek ochrany proti jakémukoliv úkonu správního orgánu, se kterým žalobce nesouhlasí.[78]

Namísto toho jde v případě zásahové žaloby o jakýsi žalobní typ „poslední volby", není-li se možné domoci ochrany prostřednictvím žalobního typu jiného. Opodstatnění této konstrukce lze spojovat s požadavkem na přezkoumatelnost v principu všech relevantních úkonů správních orgánů (viz oddíl 1.2.1), přičemž lišit se může procesní způsob (žalobní typ) a na něj navázaná specifika. Prostor zásahové žaloby je tak negativně vymezen prostorem zbývajících základních žalobních typů. Nezákonný zásah, který je kategorií, na níž je zásahová žaloba vystavěna, je proto úkonem odlišným od rozhodnutí a nečinnosti ve smyslu soudního řádu správního a taktéž se liší od opatření obecné povahy (viz dále).

---

77 Text podkapitoly z části vychází ze závěrečné práce jednoho z autorů, která byla přepracována pro účely monografie (HALML, F. *Nezákonný zásah ve veřejné správě z pohledu správního soudnictví*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022. Vedoucí práce Petr Průcha. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/gurjp/ [cit. 18. 9. 2022]).

78 Srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39.

### 1.5.2 Kategorie nezákonného zásahu

Zásahová žaloba je prostředkem ochrany proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Vymezení kategorie „zásahu" ale není snadné. V první řadě lze poukázat, že uvažujeme o zásahu ve smyslu soudního řádu správního. Pojem zásah je totiž ve veřejné správě užíván ve vícero případech, a jeho význam se proto může lišit.[79] Soudní řád správní však pojem zásah konkrétně nevymezuje.[80] Stejné platí pro správní řád, který tento pojem vůbec nezná.[81]

Zásah ve smyslu soudního řádu správního je proto příkladem tzv. *neurčitého právního pojmu*, u něhož nezbývá, než vyložit jeho obsah a rozsah aplikujícími orgány.[82] Těmi jsou v případě (nezákonného) zásahu dle soudního řádu správního správní soudy. Určitý „katalog" zcela konkrétních podob zásahů je proto vytvářen až *ex post*, a to prostřednictvím judikatury či v menší míře v odborné literatuře. To lze vnímat jako určité oslabení principu právní jistoty (předvídatelnosti práva), a to jak z pohledu požadavků kladených na správní orgány, tak z pohledu identifikovatelnosti zásahů dotčenými osobami.

Naznačený problém ale není zásadního významu. Jednak zásahy dle soudního řádu správního jsou zásahy *nezákonnými*. Zakládají se tak na porušení určitých pravidel závazných pro správní orgány (v širším smyslu zásady legality jako ústřední zásady právního výkonu veřejné správy[83]), byť ne ve všech případech. V druhé řadě je neurčité vymezení nezákonného zásahu zřetelně

---

79 V kontextu veřejného práva jsou významné zejména „zásahy" dle ústavního pořádku, srov. zejména čl. 87 odst. 1 písm. c) a d) Ústavy (byť lze dodat, že tyto zásahy mohou být obsahově blízké zásahu podle soudního řádu správního či se s ním překrývat). Podrobněji k dalším výskytům pojmu zásah ve veřejné správě viz MIKULE, V. Část sedmá: Kontrola veřejné správy. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 393 a 394.

80 Srov. VETEŠNÍK, P. § 82 [Žalobní legitimace]. In: JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 702.

81 Lze však upozornit, že obsah nezákonného zásahu může být přiblížen ve zvláštních právních úpravách (srov. např. § 13 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších přepisů).

82 Podrobněji k chápání neurčitých pojmů z pohledu jejich obsahu a rozsahu viz MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 90 a násl.; či BAŽIL, Z. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čsl. nejvyššího správního soudu)*. Praha: Karlova univerzita, 1993, s. 52.

83 Blíže k obsahu a významu této zásady např. SKULOVÁ, S. Základní zásady činnosti správního orgánů. In: SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 60–63.

„legitimizováno“ potřebou jeho široké aplikovatelnosti, tak aby nezákonný zásah mohl efektivně vyplnit mezery potenciálně vzniklé konstrukcí žalobní legitimace na principu pozitivní enumerace, která by byla navzdory sebevětším snahám vždy neúplná. Jinak řečeno, úplná definice zásahu ani není možná, což ostatně konstatuje také judikatura: *„Definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny.“*[84]

Přesto lze nezákonný zásah rámcově vymezit, a to ve dvou rovinách. První rovinou je rovina forem činnosti veřejné správy (k těmto formám podrobněji viz oddíl 1.2.2 a kap. 6.2), které jsou pod tuto kategorii podřaditelné. V první řadě je takovou formou tzv. faktický úkon správního orgánu. Tyto úkony lze ve smyslu jejich teoretického pojetí chápat jako správní úkony „bez formální stránky“, tedy nevydávané stanoveným procesním postupem ústícím zpravidla v určitý formalizovaný akt správního orgánu. Těmto úkonům je naopak vlastní bezprostřednost či až bezodkladnost jejich provedení, která je s jejich formalizací v protikladu. Stále se ovšem jedná o úkony správních orgánů s jejich typickými atributy, jakými jsou existence konkrétního zákonného základu pro provedení faktického úkonu a vrchnostenské postavení správního orgánu ústící v jeho závaznost a vynutitelnost. Jedná se proto o určitý „protipól“ zejména klasického správního řízení (podle části druhé a třetí správního řádu) a v něm vydávaného správního rozhodnutí. To však pouze co do míry jejich formalizace, nikoli účinků. V případě faktických úkonů jde stále o výkon veřejné moci.

Faktické úkony se zpravidla dělí na tzv. bezprostřední zásahy, faktické pokyny a exekuční či zajišťovací správní úkony. Toto dělení je, byť s jistými terminologickými odchylkami, přítomné v teorii a odráží se také v judikatuře. O tom svědčí např. následující konstatování: *„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 zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.“* Jedná se tak o *„úkony, které nejsou činěny formou 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*

84 Rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003-54.

*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.*"[85]

Mohli bychom spekulovat, že výše uvedené dělení faktických úkonů se odráží již v samotném textu soudního řádu správního. Vymezení nezákonných zásahů nalezneme v § 82 SŘS, který uvádí, že „[k]*ažd*ý, *kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen ‚zásah') správního orgánu, který není rozhodnutím,* …", z čehož plyne, že soudní řád správní odlišuje nezákonný zásah jako (legislativní zkratku) a dále jeho „druhy":

- *nezákonné zásahy (v užším smyslu),*
- *nezákonné pokyny,*
- *nezákonné donucení správního orgánu.*

(Nezákonný) zásah jako přezkumná kategorie je jakýmsi zásahem *largo sensu*, který se skládá z nezákonného zásahu *stricto sensu* (který v teorii odpovídá nezákonnému bezprostřednímu zásahu), nezákonného pokynu (který odpovídá nezákonnému faktickému pokynu) a nezákonného donucení (za kterým můžeme spatřovat nezákonné tzv. exekuční či zajišťovací úkony).

Lze ale na základě uvedené úvahy nezákonný zásah ztotožnit s kategorií faktického úkonu? Jak ukazuje soudní judikatura, nikoli. V judikaturní praxi se totiž vyskytují formalizované správní úkony, které mohou mít povahu nezákonného zásahu, a to zejména proto, že se nejedná o úkony s povahou odpovídající rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního, přesto však mohou zasahovat do subjektivních práv jejich adresátů (podrobněji viz kap. 3). Takové úkony přitom musí být, jak již bylo zmíněno, přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Existenci úkonů na pomezí rozhodnutí podle soudního řádu správního (jako teoretické formy individuálního správního aktu) a faktických úkonů přitom reflektuje také důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu. Zde se např. konstatuje: „*Správní soudnictví by mělo obecně zajišťovat působnost ve věcech:* […] *d) rozhodování o zákonnosti faktických zásahů veřejné moci do práv osob, které nejsou ani rozhodnutími ani jinými individuálními akty (např. policejní zásah). Obrana proti takovým zásahům orgánů veřejné moci (do ústavně zaručených) práv a svobod*

[85] Rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003-54.

*je dnes možná pouze cestou ústavní stížnosti…*"[86] Důvodová zpráva zde sice hovoří o „faktických zásazích", jde však jen o jiné označení faktických úkonů.[87]

Tyto úkony ovšem zpravidla budou nejobtížněji kvalifikovatelné[88] a budou generovat nejvíce „hraničních situací" mezi základními žalobními typy ve správním soudnictví. Je to z prostého důvodu, že v případě úkonu povahy rozhodnutí o zásah již definičně jít nemůže. To plyne jednak ze shora naznačené podpůrné role zásahové žaloby vůči žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jednak ze samotné definice zásahu v § 82 SŘS, kde je nezákonný zásah definován vůči rozhodnutí negativně (viz citace výše). Výklad kategorie rozhodnutí ovšem bude sekundárně ovlivňovat nejen prostor pro uplatnění žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, ale také zásahové žaloby. Zkrátka pojetí rozhodnutí přímo determinuje, co (ne)může být zásahem. Uvedené souvisí i s obecnějším problémem určování žalobního typu (viz kap. 3.3).

Druhou rovinou vymezení nezákonného zásahu je kategorizace na základě jeho trvání (včetně trvání jeho důsledků). V tomto směru judikatura dovodila, že nezákonný zásah může být jednorázový, a to buď s trvajícími, nebo s již ukončenými následky, dále i trvající nebo opakující se. Nezákonný zásah může spočívat i v pasivitě (nečinnosti) správního orgánu, nikoli pouze v aktivním konání (podrobněji viz kap. 8.3).

Byť to již bylo zmíněno, stojí za to zdůraznit, že (nezákonný) zásah není pojmem správního řádu. Opět lze tedy hovořit o nesouladnosti forem identifikovaných soudním řádem správním a správním řádem (obdobně viz oddíl 1.3.2 a 1.4.2). To platí již z důvodu zvolené koncepce správního řádu, která nesměřuje na realizaci faktických úkonů, představujících „jádro" kategorie nezákonného zásahu. Současně ovšem platí, že správní řád může některé zásahy regulovat nepřímo. Zejména upravuje vydávání tzv. jiných úkonů (podle části čtvrté správního řádu), které mohou v rovině soudního přezkumu mít povahu nezákonného zásahu.[89]

---

86 Viz tisk PSPČR č. 1080/0, 3. volební období, 1998–2002, s. 48.

87 Srov. např. STAŠA, J. Část třetí: Činnost veřejné správy. In: HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185 a násl.

88 Podrobněji viz správní úkony analyzované v článku SKLÁDALOVÁ, D. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. *Právní rozhledy*. 2021, č. 12, s. 435–442.

89 Srov. ibid.

### 1.5.3 Základní procesní aspekty

Obdobně jako jiné základní žalobní typy projednává zásahovou žalobu místně příslušný krajský soud (§ 7 SŘS). Aktivně procesně legitimovaným k podání zásahové žaloby (žalobcem) je podle § 82 SŘS každý (kdokoliv), kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem *largo sensu*, který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Platí proto, že *„procesní legitimace dle § 82 s. ř. s. se nezakládá zkrácením na právech nezákonným zásahem, nýbrž tvrzením o tom, že ke zkrácení došlo.“*[90] Soud v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze tvrzení žalobce o přímém zkrácení na jeho veřejných subjektivních právech, nikoliv už jeho důvodnost, neboť ta je předmětem vlastního meritorního posouzení.[91] K založení aktivní legitimace tak žalobci plně postačí, že v zásahové žalobě vylíčí, jakým způsobem byl zkrácen na svých právech (přičemž dodejme, že přímým zkrácením práv judikatura podmiňuje i jiné žalobní typy, resp. jejich uplatnění).[92]

Pasivně legitimovaným (žalovaným) je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah (§ 83 SŘS). Žalovaný je určován na základě žalobního tvrzení (obdobně jako v případě nečinnostní žaloby, srov. § 79 odst. 2 SŘS).[93] Označení žalovaného má proto vyšší procesní význam než v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.[94]

Aby bylo možné zásahové žalobě meritorně vyhovět, musí být kumulativně splněny podmínky plynoucí z § 82 SŘS, které Nejvyšší správní soud shrnuje

---

90 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247; či ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005-62.

91 Srov. rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68.

92 Za přímé zkrácení na právech jednotlivce ve smyslu § 82 SŘS pak nelze považovat např. důsledky či účinky přímo plynoucí z právního předpisu; srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51 (k tomu také viz oddíl 7.3.3). Naopak dostatečná míra „dotčenosti“ vznikne např. provedením nezákonného místního šetření (případně jeho jednotlivými částmi či v jeho souvislosti vzniklými povinnostmi) bez ohledu na to, zda dojde k uložení správního trestu na jeho základě či nikoli (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2022, č. j. 2 As 250/2020-81).

93 Srov. usnesení NSS ze dne 13. 2. 2014, č. j. Nad 45/2014-47.

94 Přičemž nesprávné označení žalovaného je otázkou pasivní věcné žalobní legitimaci, nikoli legitimace procesní, neodstranění této vady žalobcem proto vede k zamítnutí žaloby (viz KÜHN, Z. § 83 [Žalovaný]. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 712).

následovně: *„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), přičemž ‚zásah' v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování ‚zásahu' (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout."*[95] Poslední (šestá) podmínka však již pozbyla na významu společně s tzv. velkou novelou soudního řádu správního s účinností od 1. 1. 2012.[96] Po této novelizaci již lze deklarovat nezákonnost skončeného nezákonného zásahu (podrobněji viz oddíl 11.3.2). Dodejme taktéž to, že naplnění uvedených podmínek není vyžadováno pro samotnou meritorní projednatelnost žaloby (musí však být patrný „potenciál" jejich naplnění[97]).

K nepřípustnosti zásahové žaloby vede, lze-li se domáhat se nápravy nebo ochrany jinými právními prostředky, kterými se rozumí nejen prostředky podle správního řádu, ale taktéž jiné základní žalobní typy. Jde tak o projev jak subsidiarity správního soudnictví (§ 5 SŘS), tak subsidiarity zásahové žaloby jako takové (§ 85 SŘS). Uvedená podmínka se ovšem neuplatňuje na zmíněné deklarování nezákonnosti zásahu. Nepřípustnost vede, jako v případě jiných žalobních typů, k odmítnutí návrhu (srov. § 46 odst. 1 SŘS).

Další podmínkou přípustnosti je podání zásahové žaloby v zákonné lhůtě. Ta představuje kombinaci lhůty subjektivní a objektivní (§ 84 odst. 1 SŘS). Subjektivní lhůta k podání žaloby činí dva měsíce ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Subjektivní lhůta se tak odvíjí od vědomosti žalobce o nezákonném zásahu.[98] Objektivní lhůta naopak činí dva roky od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo. Zde se její běh počítá již od samotné realizace nezákonného zásahu. Aby byla žaloba podána včas, nesmí uplynout ani jedna z těchto lhůt. Zmeškání lhůty není možné ze zákona prominout (§ 84 odst. 2 SŘS), resp. důsledkem je odmítnutí žaloby pro opožděnost.

---

95 Rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.

96 Pro reflexi této novelizace v literatuře viz zejména SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.).* Praha: Leges, 2012.

97 Srov. rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2011, č. j. 2 Aps 3/2010-112.

98 Srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-301.

Počátek běhu lhůty pro podání žaloby není identický pro všechny druhy zásahů. Soudní řád správní a v té návaznosti i judikatura správních soudů rozlišuje dva základní druhy nezákonných zásahů, a to *zásahy trvající* a *zásahy jednorázové* (již skončené). Pokud jde o již jednorázový (skončený) zásah, kde netrvají důsledky takového zásahu a nehrozí ani jeho opakování,[99] subjektivní lhůta k podání žaloby běží ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Poněkud odlišná situace panuje v případě trvajících zásahů. Jelikož se lhůta pro podání zásahové žaloby počítá od vědomosti žalobce o nezákonném zásahu, resp. od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo, nemůže v případě trvajícího zásahu uplynout subjektivní ani objektivní lhůta k podání žaloby.[100] To vede mj. k určitým disproporcím mezi ochranou poskytovanou vůči tzv. nečinnostním zásahům a ochranou proti nečinnosti v rámci nečinnostní žaloby (viz oddíl 8.4.3).

Co se týče možných podob poskytované ochrany na půdorysu zásahové žaloby, prostřednictvím tzv. *zápůrčí* zásahové žaloby se žalobce může domáhat vydání rozhodnutí zakazujícího pokračování v porušování veřejných subjektivních práv žalobce (včetně možné obnovy stavu před zásahem – restitučního nároku).[101] Trvá-li nezákonný zásah v době rozhodování nebo trvají-li jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, soud zakáže správnímu orgánu, aby pokračoval v porušování žalobcových subjektivních práv, a přikáže, je-li to možné, aby obnovil stav před zásahem. „Opakem" zápůrčí zásahové žaloby je žaloba *určovací* (deklaratorní), kterou se žalobce domáhá pouhého určení, že již ukončený (jednorázový) zásah byl nezákonný (výsledkem ovšem není pouze tzv. akademický výrok, nýbrž určení nezákonnosti zásahu má také účinky srovnatelné s poskytnutím přiměřeného zadostiučinění, viz kap. 11.3). V závislosti na příslušné variantě se liší nejen výroky rozsudku správního soudu (je-li žaloba důvodná), ale také skutkový stav, ze kterého soud vychází.

99 Srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2013, č. j. 8 Aps 8/2012-28.

100 Srov. rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2022, č. j. 2 As 364/2020-62 (a zde odkazovaná judikatura Ústavního soudu), či již dříve rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-51.

101 Přičemž tyto dva druhy je třeba odlišovat, resp. je jimi vytvářena určitá „vnitřní hranice" zásahové žaloby (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2022, č. j. 4 As 343/2021-31).

## 1.6 Návrh na zrušení opatření obecné povahy

### 1.6.1 Základní charakteristika

Opatření obecné povahy, jehož soudnímu přezkumu je věnováno *řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části* (§ 101a až 101d SŘS), je právní forma určená pro tzv. smíšené správní akty, stojící na pomezí mezi normativními a individuálními správními akty. Nejedná se totiž o od sebe striktně oddělené právní formy. Akty normativní (či také abstraktní) a akty individuální (či také konkrétní) jsou vzájemně „propustné" (co do pojmových znaků), což má za důsledek to, že mezi nimi nachází své místo smíšený správní akt.[102] Smíšený správní akt tak z pohledu soudobé teorie správního práva vykazuje jak některé znaky normativních správních aktů, tak některé znaky individuálních správních aktů.

Podle P. Průchy vzhledem k tomu, že se normativní správní akty týkají abstraktně vymezeného předmětu regulace ve vztahu k neurčitě vymezenému okruhu adresátů, a individuální správní akty se týkají konkrétní věci ve vztahu k jmenovitě individualizovaným subjektům, potom tedy pro smíšené správní akty platí, že schematicky vzato u nich budou předmětné znaky normativních a individuálních správních aktů přicházet v úvahu „křížem": *„Tzn. že buďto půjde o řešení relativně konkrétní správní věci, avšak s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů (což je či bude zřejmě častější případ smíšených správních aktů), nebo půjde o řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům."*[103]

Ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu se má opatření obecné povahy uplatnit pouze v případě správního aktu s konkrétním předmětem regulace a abstraktně vymezenými adresáty,[104] ačkoliv tomu, aby opatřením obecné povahy byla i obrácená varianta smíšeného správního aktu, obecná právní úprava *de lege lata* přinejmenším výslovně nebrání,[105] neboť podle

---

102 Srov. HENDRYCH, D. Kapitola VIII: Právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 122 a násl.

103 PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 302.

104 Viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

105 Blíže viz HEJČ, D. Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. *Právník*. 2016, č. 10, s. 837.

obecné definice opatření obecné povahy podle § 171 SŘ jde o závazný úkon, který není právním předpisem ani rozhodnutím.

V porovnání s normativními a individuálními správními akty došlo k legislativnímu zakotvení obecného právního institutu určeného pro právní formu smíšeného správního aktu v českém právu relativně nedávno (a to prostřednictvím správního řádu, který je účinný od 1. 1. 2006). Do té doby domácí právní řád z hlediska procedurální právní úpravy reflektoval „pouze" správní akty individuální (zejména správní rozhodnutí) a správní akty normativní (právní předpisy). I před přijetím správního řádu sice existovala řada případů, které by bylo možno označit za (svou povahou) smíšené správní akty, ovšem chyběl u nich (jakýkoliv) společný základ, spočívající zejména v procesní právní úpravě.[106]

Soudní přezkum opatření obecné povahy nebyl obsažen v soudním řádu správním od samého počátku. Byl však správnímu soudnictví svěřen relativně záhy s účinností zákona č. 127/2005 Sb. (ode dne 1. 5. 2005). Stalo se tak ještě několik měsíců před účinností správního řádu, který přinesl obecnou úpravu procesu přijímání opatření obecné povahy orgány veřejné správy.

### 1.6.2 Kategorie opatření obecné povahy

Právní úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části správním soudem ani soudní řád správní jako takový neobsahují žádnou vlastní definici opatření obecné povahy. Pro zodpovězení otázky, který správní akt je přezkoumatelný v rámci tohoto řízení, je nutné vycházet ze zákonné (negativní) definice opatření obecné povahy obsažené ve správním řádu, podle níž jde o konkrétně-abstraktní správní akt, jak bylo zmíněno.

V této souvislosti lze konstatovat, že v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy mohou správní soudy přezkoumávat nejen správní akty, které jsou jako opatření obecné povahy v zákoně výslovně pojmenovány (v praxi jde o nejčastější případ), ale rovněž akty, které naplňují pojmové znaky opatření obecné povahy, aniž by jim zákonodárce jakoukoliv právní formu přímo nebo alespoň nepřímo přiděloval – jde

106 KADEČKA, S. a kol. *Správní řád: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 11. 2006*. Praha: ASPI, 2006, s. 450.

o tzv. materiálně-formální přístup.[107] Nezřídka se lze setkat s případy, kdy na základě tohoto materiálně-formálního přístupu některé úkony správního orgánu, ačkoliv nebyly vydány podle části šesté správního řádu (resp. jsou vydávány mimo tento procesní režim), jsou i přesto opatřeními obecné povahy podle soudního řádu správního. I tyto úkony jsou proto přezkoumávány v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.[108] V souvislosti s tímto materiálně-formálním přístupem se lze v oblasti soudního přezkumu opatření obecné povahy setkat i s případy „prolomení" zákonodárcem výslovně přidělené právní formy (blíže viz kap. 6.4 či oddíl 7.3.2).

Obecný způsob vydávání opatření obecné povahy odpovídá, stejně jako povaha tohoto smíšeného správního aktu samotného, procesu na pomezí mezi normotvorbou vedoucí k vydání právního předpisu a správním řízením vrcholícím vydáním správního rozhodnutí. V některé části se řízení o vydání opatření obecné povahy podobá více procesu vydávání podzákonných právních předpisů (vypracování návrhu, publikace a účinnost opatření obecné povahy). Na druhou stranu lze v právní úpravě opatření obecné povahy vysledovat řadu institutů, které řízení o vydání opatření obecné povahy naopak přibližují ke správnímu řízení, zejména přiměřené užití části právní úpravy určené pro správní řízení, způsob zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy a (snad nejvýznamněji) projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými osobami skrze jejich námitky a připomínky, včetně obsahu a funkce odůvodnění. Nicméně podobnosti se správním řízením převládají, a to zejména z pohledu úrovně ochrany subjektivních práv jejich adresátů, tedy alespoň pokud jde o obecnou právní úpravu (v rámci odchylek obsažených ve zvláštních právních úpravách uvedené vždy platit nemusí).[109]

Následující text se zabývá odpovědí na otázku, zda se hybridní povaha opatření obecné povahy promítá podobným způsobem také do právní úpravy jeho soudního přezkumu, resp. k jakému ze soudních přezkumů má blíže, zda k přezkumu právních předpisů nebo k přezkumu správních rozhodnutí.

---

107 HEJČ, D. Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. *Právník*. 2016, č. 10, s. 840.

108 HEJČ, D. § 171 [Povinnost postupovat podle části šesté] In: POTĚŠIL Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 824.

109 HEJČ, D. Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. *Právník*. 2016, č. 10, s. 839.

### 1.6.3 Základní procesní aspekty

Povaha soudního přezkumu opatření obecné povahy (nejen) z pohledu ochrany subjektivních práv osob dotčených tímto aktem je formována především tím, kdo může návrh na zrušení opatření obecné povahy podat (aktivní procesní legitimace). Uvedené upravuje § 101a SŘS, podle kterého je každý oprávněn – vedle případů aktivní legitimace obcí napadnout opatření obecné povahy vydaná kraji – podat návrh na zrušení opatření obecné povahy (nebo jeho části), pokud tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.[110] Prostřednictvím této aktivní procesní legitimace je dán přímý přístup dotčených osob k soudní ochraně před opatřeními obecné povahy.[111]

Rozsah aktivní legitimace je fakticky výrazně ovlivněn tím, o jaké konkrétní opatření obecné povahy jde, resp. jakou právní regulaci obsahuje. Ke konkretizaci práv, jejichž porušení musí být tvrzeno, aby byla naplněna aktivní procesní legitimace, dochází ze strany soudů až v návaznosti na jednotlivá opatření obecné povahy.[112] Obecně lze nicméně sledovat spíše trend otevřenějšího přístupu k posouzení této podmínky řízení,[113] což zřejmě opět

110 Rozšířený senát Nejvyššího soudu k tomu uvádí, že „[s]*plnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy* …“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).

111 Takto otevřený přístup k soudu v případě opatření obecné povahy potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu také již ustáleným závěrem, že k odmítnutí takového návrhu z důvodu jeho podání osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) SŘS] lze přistoupit pouze v případech *„nedostatku procesní legitimace* [např. absence osoby v právním slova smyslu na místě navrhovatele, nedostatek tvrzení o poškozených právech či nedostatek tvrzení o nezákonnosti napadeného aktu – pozn. aut.] *a jen zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné* [navrhovatel tvrdí porušení práva, jehož nemůže být nositelem – pozn. aut.], *zjistitelných bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného.“* V opačném případě musí soud přistoupit k meritornímu projednání návrhu a rozhodnout rozsudkem (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59).

112 Např. k aktivní legitimaci u opatření obecné povahy z oblasti regulace dopravy viz HEJČ, D. Judikatura NSS: Aktivní legitimace k návrhu na zrušení OOP z oblasti místní úpravy provozu. *Soudní rozhledy*. C. H. Beck, 2014, č. 6, s. 202–206.

113 Z poslední doby viz nález ÚS ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21, podle kterého *„zásah do práv navrhovatele musí mít určitou kvalitu a souvislost s opatřením obecné povahy. Podle Ústavního soudu je výkladem respektujícím právo na soudní přezkum takový výklad, podle kterého znemožňuje-li opatření obecné povahy faktickou realizaci obsahu dvoustranného (či vícestranného) právního vztahu, je nutné připustit aktivní procesní legitimaci všem stranám tohoto (potenciálního) právního vztahu, nejenom té, které byla uložena povinnost, nýbrž i straně, které bylo v důsledku uložení takové povinnosti odňato právo se něčeho domáhat.“*

obecně více odpovídá požadavkům vyplývajícím z ústavně garantovaného práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 2 Listiny.[114] Ve světle uvedeného lze stran aktivní procesní legitimace, která výrazně formuje povahu řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, uzavřít, že je zákonem i jeho výkladem ze strany soudů nastavena obdobně jako v případě soudního přezkumu správních rozhodnutí.[115]

Blíže k právní úpravě soudního přezkumu správních rozhodnutí (než k soudnímu přezkumu právních předpisů) má i nastavení zákonné lhůty k podání návrhu na zahájení řízení. Původně soudní řád správní neobsahoval žádnou takovou lhůtu, opatření obecné povahy bylo proto možné napadnout u správního soudu bez časového omezení, podobně jako není časově omezen přezkum normativních správních aktů u Ústavního soudu (blíže viz kap. 7.2). Tzv. velkou novelou soudního řádu správního[116] byla do SŘS s účinností od 1. 1. 2012 nejprve včleněna lhůta tří let k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Další následnou novelizací předmětné právní úpravy došlo s účinností od 1. 1. 2018 ke zkrácení této lhůty, která je nyní jednoletá (§ 101b odst. 1 SŘS).

Nelze přitom nevidět, že na rozdíl od výše popsané situace aktivní procesní legitimace nevede toto sbližování lhůt pro zahájení soudního přezkumu opatření obecné povahy a správního rozhodnutí k jednoznačnému zvyšování úrovně ochrany subjektivních práv dotčených osob,[117] nýbrž ke stanovení

114 Ačkoliv se článek 36 odst. 2 Listiny výslovně týká „rozhodnutí orgánů veřejné správy“, dospěl Ústavní soud k závěru, že *„ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny je aplikovatelné i na opatření obecné povahy, neboť opatření obecné povahy v materiálním smyslu je podřaditelné pod pojem ‚rozhodnutí‘ ve smyslu tohoto ustanovení ústavního pořádku*“ (nález ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07).

115 Obdobně též HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 11, s. 399.

116 Zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

117 V tomto směru lze poukázat na zvláštní právní úpravu obsaženou v § 13 odst. 2 PandZ, který stanoví, že návrh lze podat do 1 měsíce ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Ve srovnání s obecnou lhůtou podle soudního řádu správního, která je jednoletá, touto zvláštní úpravou dochází k jejímu výraznému zkrácení. To může vyvolávat otázky týkající se ústavnosti „absolutní nedotknutelnosti“ těchto opatření obecné povahy – je-li objektivně protiprávní – po jejím uplynutí, s ohledem na trvající dopady takového aktu do práv a povinností relativně širokého okruhu adresátů, pokud bude jejich „životnost“ délku 1 měsíce překračovat [viz HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 11, s. 400].

limitů pro přístup k soudu v zájmu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Uvedený limit je však významně relativizován v případech, kdy bylo opatření obecné povahy aplikováno, resp. na jeho základě bylo vydáno správní rozhodnutí. V takovém případě může být podle § 101a odst. 1 SŘS návrh na zrušení opatření obecné povahy podán jen společně se žalobou proti rozhodnutí, které bylo na jeho základě vydáno. Lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pro takový incidenční přezkum upravena odlišně od lhůty pro abstraktní přezkum. Návrh na zrušení opatření obecné povahy se v případě incidenčního přezkumu podává *„společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.“*[118]

Uvedené platí i navzdory výslovnému znění § 101b odst. 1 SŘS, podle kterého *„zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.“* Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se totiž citovaná právní úprava týká toliko procesního institutu prominutí zmeškání lhůty, a nijak tedy neomezuje možnost incidenčního přezkumu po uplynutí roční lhůty pro abstraktní přezkum opatření obecné povahy.[119]

Konečně také rozsah přezkumu opatření obecné povahy prošel vývojem ve směru od počáteční blízkosti k přezkumu právních předpisů až k podobě, která je naopak podobná přezkumu správních rozhodnutí. Nejvyšší správní soud totiž na počátku judikatorně vymezil *pětistupňový algoritmus* přezkumu opatření obecné povahy,[120] který připomíná testy, kterými posuzuje Ústavní

118 Rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2022, č. j. 2 As 373/2019-50.

119 Rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019-40.

120 Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Test spočívá v následujících pěti krocích: 1. přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2. přezkum otázky, zda při vydávání opatření obecné povahy nebyly překročeny meze zákonem vymezené působnosti ze strany orgánu veřejné správy (jednání *ultra vires)*; 3. přezkum otázky, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem; 4. přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu s hmotným právem; 5. přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Soudy přitom při přezkumu opatření obecné povahy postupovaly od prvního kroku k dalším, a to i nad rámec návrhových důvodů, s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledaly důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již zpravidla věcně nezabývaly (viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185).

soud napadené právní předpisy.[121] Soud tak mohl napadené opatření obecné povahy zrušit i z jiných než navrhovatelem uvedených důvodů, byť v širším rámci byl soudní přezkum samozřejmě determinován obsahem návrhu, resp. aktivitou účastníků.[122]

Změna v uvedeném nastala s již zmíněnou velkou novelou soudního řádu správního (zákonem č. 303/2011 Sb.), která nahradila dřívější právní úpravu ustanovením, že *„při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu"*. Nyní je soud již vázán jak rozsahem, tak právními důvody návrhu. Provedená změna má za důsledek, že uvedený algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy již nadále správní soudy nevyužívají automaticky, ale jeho aplikace nastoupí v rozsahu, ve kterém se jej navrhovatel domáhá v podobě svých tvrzení o rozporu opatření obecné povahy s právem.[123] Na stejných principech vázanosti důvody návrhu je vybudováno i řízení o žalobě proti rozhodnutí,[124] proto je judikatura z této oblasti přenositelná i na řízení o zrušení opatření obecné povahy.[125]

Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy obsahuje vedle výše uvedených i další procesní instituty, přičemž o některých z nich bychom opět mohli konstatovat, že přibližují tento soudní přezkum k řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí. Týká se to např. možnosti účasti dalších osob na tomto typu řízení. Zatímco původně byla účast osob zúčastněných na řízení vyloučena, nyní jejich účast soudní řád správní s určitými specifiky připouští.[126] I v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se tedy přiměřeně použijí pravidla pro účast osob zúčastněných na řízení (§ 101b odst. 4 SŘS).

Lze proto uzavřít, že soudní přezkum opatření obecné povahy má podstatně blíže k tomu, jak je nastavena právní úprava soudního přezkumu správních

121 K tomu srov. např. nález ÚS ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, v němž byl „konstruován" test o čtyřech krocích pro přezkoumání obecně závazné vyhlášky.

122 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 28.

123 HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření", odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 11, s. 399.

124 ČERNÍN, K. § 101d [Rozsudek a jeho účinky]. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 887.

125 Srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2015, č. j. 6 As 176/2015-31, bod 14; a rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Aos 6/2013-55, bod 17.

126 HEJČ, D., BAHÝĽOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 122.

rozhodnutí,[127] než jak je tomu v případě právních předpisů, kde především neexistuje žádný přímý prostředek soudní ochrany jejich adresátů (k tomu viz kap. 7.2). Vzhledem k tomu může být v případě mnohdy neostrých hranic mezi právními předpisy a opatřeními obecné povahy klíčová odpověď na otázku, jaké akty mají být v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy přezkoumávány. Tato odpověď by měla vyplynout z uplatnění materiálně-formálního přístupu (viz kap. 5.2).

127 Jak ostatně v této souvislosti konstatoval Nejvyšší správní soud: *„Již zařazením přezkumu opatření obecné povahy do soudního řádu správního je totiž vyjádřen základní směr, kterým by se tento přezkum měl ubírat. Nejvyšší správní soud má tudíž za to, že mnohem případnější je srovnání řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části s řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního"* (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 3/2012-36).

# 2 CO VŠE BY MĚLY SPRÁVNÍ SOUDY PŘEZKOUMÁVAT?

## 2.1 Úvod do kapitoly

Zřejmě nejobecnější (a v důsledku také možná nejsložitější) aktuální otázkou nastavení systému žalobních typů v soudním řádu správním je samotná otázka, co vše by mělo být předmětem kontrolní činnosti správního soudnictví. Při pohledu na text soudního řádu správního se zdá být odpověď poměrně prostá, jelikož podle § 2 SŘS platí: *„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"*, na což navazuje vymezení pravomoci správního soudnictví v § 4 až 6 SŘS. V tom je významné zejména odlišení jednotlivých žalobních typů (resp. druhů řízení), které jsou podrobněji upraveny v navazujících ustanoveních (§ 65 až 101f SŘS).

Na první pohled se jeví, že pro rozsah působnosti a pravomoci správního soudnictví[128] je, vyjma samotných „přezkumných kategorií" (podrobněji viz kap. 1.2), rozhodující zejména vymezení *veřejných subjektivních práv*. Problematika povahy chráněných subjektivních práv úzce souvisí s otázkou dualismu soudního přezkumu, která je stále otázkou aktuální a které se tato monografie věnuje samostatně (viz kap. 10), problematice jednotlivých žalobních typů a jejich odlišení se monografie věnuje víceméně průběžně (především však viz kap. 3 a 4). Současně některé „výstupy" veřejné správy jsou z přezkumu vyloučeny výslovně (srov. § 6 zejména ve spojení s § 70 SŘS).

Ani uvedené ale neposkytuje úplný obraz dosahu správního soudnictví. Vymezení působnosti a pravomoci správních soudů totiž pracuje ještě s dalším parametrem, resp. důsledně vzato jím začíná. Tím je *správní orgán* jako původce dotčení subjektivního práva žalobce (navrhovatele), který determinuje charakter tohoto dotčení. Nejedná se nutně o orgán veřejné správy

128 K podstatě pojmů působnost a pravomoc a jejich rozlišování v kontextu správního práva viz např. POUPEROVÁ, O. Pravomoc a působnost správních orgánů. In: RAJCHL, J. (ed.). *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 76 a násl.

v organizačním pojetí, nýbrž podstatné je odpovídající procesní postavení ve funkčním smyslu, resp. charakter „výstupu" tohoto orgánu (jelikož ne každé vystupování orgánu, který je „typově" správním orgánem, bude ve správním soudnictví přezkoumatelné).

Nelze upřít, že výše naznačené vymezení se ukazuje jako funkční. Mohou jej však provázet některé nejasnosti mezi „veřejnoprávním" a „soukromoprávním", na které se zaměřuje text této kapitoly. Nejde však o text nijak vyčerpávající.

## 2.2 Správní orgán dle soudního řádu správního

Jak již bylo uvedeno, ochrana ve správním soudnictvím je ochranou před dotčením práva správním orgánem (typicky prostřednictvím správního rozhodnutí). Vymezení postavení správního orgánu v soudním řádu správním je situováno do § 4 odst. 1 písm. a) SŘS, kde se konstatuje, že 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…"* Tato definice není na první pohled problematická, není ovšem ani nejzdařilejší. Správní orgán je zde (jako legislativní zkratka) vymezen pro účely žaloby proti rozhodnutí a následně užíván v kontextu zbývajících druhů řízení, které vlastní vymezení správního orgánu nemají [srov. § 4 odst. 1 písm. b) a c) a řada dalších ustanovení SŘS]. Významnějším se jeví opakující se slovní spojení „v oblasti veřejné správy".

Z principu racionálního zákonodárce lze dovozovat, že jím má být myšleno totéž.[129] A to jak napříč právními předpisy, tak tím spíše v jedné normativní větě. Nedávalo by valného smyslu, aby zákonodárce vymezil „rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy" a „práva a povinnosti osob v oblasti veřejné správy" tak, aby se jejich výklad rozcházel. Lze předpokládat, že tím má být vyjádřena shodná charakteristika těchto rozhodnutí a dotčených práv (povinností). Vzhledem k tomu, že působnost správního soudnictví je (alespoň na první pohled) zaměřena na ochranu „veřejných" subjektivních práv,

129 Srov. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 93.

přirozeně se nabízí, že „oblastí veřejné správy" je myšlena (pouze) oblast veřejnoprávní. Předmětné rozhodnutí by tedy mělo být rozhodnutím „veřejnoprávním" a obdobně má být „veřejnoprávním" také zásah, nečinnost a opatření obecné povahy (viz oddíl 1.2.3) či taktéž služební předpis (srov. § 101e a násl. SŘS).

Realita se jeví složitější. Budeme-li veřejnoprávním rozhodnutím chápat rozhodnutí, jehož předmětem jsou veřejná subjektivní práva (jak naznačuje § 2 SŘS), jeho „opak" (rozhodnutí správního orgánu „v soukromoprávní věci") skutečně ve správním soudnictví přezkoumatelný není, nýbrž spadá do pravomoci civilního soudnictví.[130] Jenže ztotožnění „oblasti veřejné správy" s povahou dotčených práv by nás vedlo k závěru, že vymezení správního orgánu ve správním řádu, jehož prakticky shodným atributem je „výkon působnosti v oblasti veřejné správy",[131] je odlišné od správního orgánu podle soudního řádu správního. A to proto, že správní řád zřetelně připouští rozhodování správním orgánem ve věcech soukromého práva (srov. § 141 SŘ a zde upravené sporné řízení, zejména odst. 1 *in fine* uvedeného ustanovení). Vymezení správního orgánu ve správním řádu ale zřejmě odlišné být nemá.[132] Nadto lze poukázat na problematiku nečinnosti či zásahu (viz dále), kde je optika dotčených práv výhradně veřejnoprávní povahy také obtížně aplikovatelná.

Správnějším se proto jeví výklad, dle kterého „oblastí veřejné správy" podle § 4 odst. 1 písm. a) SŘS nemá být míněno „veřejnoprávní" ve smyslu povahy chráněných práv, nýbrž spíše kontext, ve kterém správní orgány operují. Tím je z tradičního pohledu jejich více či méně nerovné postavení vůči adresátům veřejné správy, ve kterém mají správní orgány „převahu" danou mocenskou

130 A to na základě obecného vymezení pravomoci civilních soudů v § 7 odst. 1 OSŘ, dle kterého: *„V občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány."* V odstavci druhém téhož ustanovení se dále dodává, že „[s]*pory a jiné právní věci uvedené v odstavci 1, o nichž podle zákona rozhodly jiné orgány než soudy, soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují za podmínek uvedených v části páté tohoto zákona."*

131 Srov. § 1 odst. 1 SŘ, dle kterého: *„Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy."*

132 Byť důsledně vzato užívá-li právní řád legislativní zkratku správní orgán, její význam vždy stejný být nemusí (srov. zejména § 244 odst. 1 OSŘ podřazující pod množinu správních orgánů také „smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu", se kterými nijak výslovně nepočítá správní řád ani soudní řád správní).

povahou jejich působení. Zde se zpravidla hovoří o tzv. *vrchnostenské (výsostné, mocenské) veřejné správě*. Takto je ostatně stabilně vykládán „výkon působnosti (správního orgánu) v oblasti veřejné správy" v kontextu § 1 odst. 1 SŘ.[133] Z pravomoci správního soudnictví proto, jak se zdá, mají být vyloučeny případy, ve kterých správní orgán nevystupoval předpokládaným – vrchnostenským způsobem (resp. tento orgán v tomto případě neměl postavení „správního orgánu" ve smyslu soudního řádu správního).

Tímto není samo o sobě vyloučeno postavení správního orgánu v situacích, kdy je rozhodováno ve věcech soukromého práva (jelikož zde stále jde o jeho vrchnostenské působení). Tyto věci jsou vyloučeny z kompetence správního soudnictví „až" prostřednictvím § 2 SŘS.[134] Uvedenému nasvědčuje také judikatura Nejvyššího správního soudu.[135]

## 2.3 Ochrana (převážně) veřejným subjektivním právům?

Pokud jsme ovšem dospěli k závěru, že ochrana veřejných subjektivních práv není „integrální součástí" postavení správního orgánu, jaká je role těchto práv předvídaná § 2 SŘS ve správním soudnictví? Podle všeho menší, než by bylo možné očekávat.

Prvním problémem je, že lpění na dotčení zcela konkrétně identifikovatelných veřejných subjektivních práv může v praxi limitovat poskytování soudní ochrany, pokud by tato práva (či povinnosti) byla chápána příliš úzce. Na tento problém reaguje již raná judikatura Nejvyššího správního soudu, která poněkud posunula význam chráněných práv, resp. zaujala přístup, dle kterého „[u]*stanovení § 65 odst. 1 SŘS nelze interpretovat doslovným jazykovým*

133 Což je i závěr komentářové literatury, viz VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 17; či obdobně POTĚŠIL, L. § 1 [Předmět úpravy a rozsah působnosti]. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 5.

134 Resp. návazně taktéž prostřednictvím § 68 písm. b) a § 46 odst. 2 SŘS, které upravují nepřípustnost žaloby v těchto věcech a procesní následek v podobě jejího odmítnutí.

135 Ta hovoří o čtyřech „prvcích" rámce kompetence správních soudů v kontextu přezkumu rozhodnutí, přičemž „… *zákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, 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.*" Tyto znaky pramení z § 4 odst. 1 SŘS. K nim má přistupovat znak dotčení veřejných subjektivních práv fyzických nebo právnických osob činností správního orgánu, plynoucí z § 2 SŘS (viz rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010-59).

*výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce.*"[136] Obdobně je skrze dotčení právní sféry nahlíženo na dotčení veřejných subjektivních práv i v případě jiných základních žalobních typů, než je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.[137]

Ve vztahu k výkladu chráněných práv ale bylo třeba jít ještě dále. Ze současného vymezení správního orgánu (ve správním řádu a obdobně také v soudním řádu správním) totiž plyne, že správní orgán může vystupovat vrchnostensky v jinak soukromoprávním kontextu, a to nejen v případě, kdy vydává rozhodnutí. Správní orgán může být také nečinný či jinak zasahovat do práv soukromoprávní povahy, kde restriktivní výklad § 2 SŘS vede k vyloučení pravomoci správního soudnictví.[138] Soudní přezkum je přitom výslovně upraven jen pro případy rozhodování správního orgánu v soukromoprávní věci, a to v civilním soudnictví na základě ustanovení občanského soudního řádu. Důsledně vzato přitom nejde ani o soudní ochranu ve smyslu přezkumu nezákonnosti předmětného rozhodnutí, nýbrž o nové projednání v občanském soudním řízení (srov. § 244 odst. 1 OSŘ).[139] Žádná „obdoba" nečinnostní či zásahové žaloby v civilním soudnictví přítomna není.

---

136 Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42. Byť pro úplnost lze dodat, že ačkoli tento závěr je obsažen v (oficiální) právní větě citovaného rozhodnutí, v samotném textu větší oporu nemá. To však nemění nic na tom, že koncepce „dotčení v právní sféře" je pozdější judikaturou správních soudů zřetelně následována.

137 A to zejména v kontextu opatření obecné povahy; srov. usnesení NSS ze dne 10. 8. 2021, č. j. 1 Ao 12/2021-44, dle kterého: *„Judikatura Nejvyššího správního soudu spojila možnost dotčení právní sféry navrhovatele především s požadavkem přímého a nezprostředkovaného vztahu k předmětu regulace daného opatření obecné povahy (viz bod 36 usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120) a na tomto požadavku Nejvyšší správní soud trvá i v případě mimořádných opatření vydaných podle pandemického zákona (srov. usnesení ze dne 7. 5. 2021, č. j. 5 Ao 3/2021-96, ze dne 27. 5. 2021, č. j. 5 Ao 7/2021-169, nebo rozsudek ze dne 29. 7. 2021, č. j. 1 Ao 9/2021-90, a další).*"

138 Tento výklad je zaujat např. v rozsudku NSS ze dne 30. 8. 2007, č. j. 7 Afs 27/2007-707, kde se konstatuje: *„Smyslem a účelem platné právní úpravy správního soudnictví je poskytovat efektivní ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, jak je to také vyjádřeno v ustanovení § 2 SŘS.* […] *Soud rozhodující ve správním soudnictví musí tedy vždy zkoumat, zda byla porušena veřejná subjektivní práva žalobce. Tato otázka je otázkou klíčovou, a pokud ji soud zodpoví negativně, nemůže napadené správní rozhodnutí v tomto rozsahu přezkoumávat.*" Je však třeba dodat, že pozdější judikatura zejména zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů, tímto směrem nevedla.

139 Srov. nález ÚS ze dne 23. 3. 2021, sp. zn. I. ÚS 1893/18.

Přirozeně vyvstává otázka, jakým způsobem má být poskytnuta soudní ochrana v případech, kdy správní orgán zasáhl do primárně soukromých jinak než rozhodnutím. Zdá se, že se nabízejí dvě řešení. Prvním je „nalezení" odpovídajícího veřejného subjektivního práva v rámci nečinnosti či zásahu správního orgánu, které by otevřelo cestu k soudní ochraně ve správním soudnictví. Druhým je nezohlednění aspektu „veřejnoprávnosti" chráněného práva (v jeho hmotněprávním smyslu) v kontextu nečinnostní a zásahové žaloby.

Soudní judikatura se vydala druhým z naznačených směrů, když nejprve Nejvyšší správní soud dovodil, že *„ochranu proti nečinnosti nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní."*[140] Tento závěr byl podrobněji založen na výkladu § 4 odst. 1 písm. b) SŘS jako ustanovení autonomního na východisku ochrany veřejných subjektivních práv podle § 2 SŘS.[141] Tento výklad není ideální, jelikož poněkud překračuje znění § 2 SŘS, který v sobě na první pohled odlišuje dvě roviny správního soudnictví.[142] Nicméně ideální není ani první naznačené řešení spočívající na „nalezení" dotčeného veřejného subjektivního práva v kontextu nečinnosti či zásahu

140 Rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 As 31/2003-49.

141 Tamtéž se podrobněji uvádí: *„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 II dílu 2 soudního řádu správního. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení."*

142 První rovinou je „klasické" správní soudnictví směřující k ochraně veřejných subjektivních práv (srov. § 2 SŘS, dle kterého „[v]*e správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem*") a „rozhodování v dalších věcech" svěřených správním soudům soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem (typicky věci volební, politických stran a hnutí atd.), které důsledně vzato správním soudnictvím v jeho pravém smyslu není (jelikož mohlo být svěřeno i jinému orgánu). Pod tyto „další věci" jsou přitom tímto výkladem podřazovány jak nečinnostní, tak zásahová žaloba, které ale nepochybně spadají pod správní soudnictví v jeho „jádru".

správního orgánu.[143] Jde tak zřejmě o „mezeru" v nastavení systému, který, jak se zdá, nepočítal s dotčením soukromých subjektivních práv správními orgány jinak než správním rozhodnutím.

O nemnoho později judikatura zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu (zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů[144]) výše uvedený závěr uplatnila také na zásahovou žalobu, když konstatovala, že *„poskytnout ochranu před tvrzeným zásahem správního orgánu přitom může jen správní soud, a to dokonce i tehdy, byla-li by sporná věc svou povahou soukromoprávní…"*[145] Obdobný závěr zvláštní senát zaujal i ve vztahu k vyslovování nicotnosti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci[146] či k přezkumu procesních rozhodnutí správních orgánů vydaných ve stejném kontextu.[147] Na uvedené navázala také pozdější judikatura.

Dodejme, že řeč je stále pouze o obecném vymezení působnosti a pravomoci správního soudnictví. Správní soudy mohou poskytovat ochranu soukromým subjektivním právům také ve zvláštních (zákonem stanovených) případech, přičemž tato zvláštní ustanovení mají před obecným vymezením kompetencí správního soudnictví přednost. Typicky se může jednat o přezkum rozhodnutí správních orgánů o různých „kompenzačních" nárocích, které jsou svou podstatou spíše soukromoprávní, avšak byly zákonodárcem

143 Toto právo by totiž mnohdy bylo nejvýše procesního charakteru (nikoli veřejnoprávní v jeho hmotněprávní rovině), které by nadto muselo být dovozeno jen velmi obecně, poněkud účelově či až krkolomně. V případě nečinnosti by se jednalo o „právo na rozhodnutí" v zahájeném řízení (srov. závěry Krajského soudu v Plzni reprodukované v již citovaném rozsudku NSS ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 As 31/2003-49, které však NSS jednak neakceptoval a jednak na předmětný závěr o povaze dotčeného práva dle krajského soudu stejně, poněkud překvapivě, nevedl k podřazení nečinnosti správního orgánu pod pravomoc správního soudnictví). V případě nezákonného zásahu lze dovozovat, že je výsledkem porušení určitých povinností správního orgánu, kterým zrcadlově odpovídá právo dotčené osoby na jejich splnění (jakési „právo na zákonný zásah").

144 Dále v monografii také jako „zvláštní senát podle zákona č. 131/2002 Sb." či jen „zvláštní senát".

145 Usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 31. 1. 2007, č. j. Konf 30/2006-5.

146 Srov. usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 20. 9. 2007, č. j. Konf 22/2006-8.

147 Srov. usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 5. 3. 2012, č. j. Konf 53/2011-25.

z různých důvodů „zveřejnoprávněny“ uplatněním vrchnostenské veřejnosprávní formy.[148]

Lze proto uzavřít, že ačkoli je správní soudnictví vystavěno na předpokladu ochrany veřejných subjektivních práv, jak plyne z § 2 SŘS, ale taktéž z důvodové zprávy[149] či z teorie,[150] nelze se v jeho rámci vyhnout ani poskytování ochrany právům povahy soukromoprávní. Jiné cesty zřejmě není, jelikož opak by představoval kolizi s důvody, pro které byla aktuální úprava správního soudnictví přijata (podrobněji viz kap. 1.2), resp. jedinou reálnou možnost soudní ochrany v takových případech poskytuje správní soudnictví. Otázkou je spíše to, zda koncepce přezkumu správními soudy postavená na oddělení soukromých a veřejných subjektivních práv (povinností), které vůbec není tak ostré, jak se zdá, je koncepcí zdařilou a perspektivní (v tomto směru kriticky také viz kap. 10).

## 2.4 Veřejná správa jako „škála činností“

Druhým výše naznačeným problémem, kterému se tato kapitola věnuje podrobněji, je otázka hranic tzv. vrchnostenské veřejné správy. Pokud jsme totiž dospěli k závěru, že základem vymezení správního orgánu v soudním řádu správním (ale obdobně i ve správním řádu) je mimo jiného jeho

148 Typickým příkladem může být *poskytování dotací* na základě správního rozhodnutí [srov. § 14 a porůznu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů], ačkoli bychom mohli argumentovat i pro soukromoprávní pojetí jejich poskytování (po vzoru rozhodování zadavatele veřejné zakázky o námitkách proti vyloučení uchazeče o veřejnou zakázku, která judikatura vyhodnotila jako úkon mimo kompetenci správního soudnictví; viz rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 5/2013-32). Pro další zvláštní příklady rozhodování správních soudů v soukromoprávních věcech lze odkázat na komentářovou literaturu (např. KÜHN, Z. § 2 [Poslání správních soudů] In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 13).

149 Zde se např. v obecné části konstatuje, že „[b]*ezprostředně po změnách v listopadu 1989 bylo zapotřebí zajistit, aby nové zákony zajistily soudní ochranu veřejných subjektivních práv, alespoň v těch směrech, kde absence této ochrany byla zcela neslučitelná se základními principy právního státu (právo shromažďovací, spolčovací, sdružování v politických stranách, činnost některých veřejnoprávních samosprávných korporací)*“; viz tisk PSPČR č. 1080/0, 3. volební období, 1998–2002, s. 43.

150 Např. J. Macur označuje poskytování ochrany „subjektivním veřejným právům“ za nejdůležitější funkci správního soudnictví vůbec (MACUR, J. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době.* Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 43).

vrchnostenské (mocenské) vystupování, hodnocení tohoto předpokladu determinuje rozsah působnosti a pravomoci správního soudnictví.

Praktický problém může představovat, že hodnocení toho, zda je určitý projev veřejné správy vrchnostenský či nikoli, není vždy jednoznačné. Literatura zpravidla nabízí poněkud *binární vnímání* veřejné správy, kdy se veřejná správa odehrává buď na půdorysu „klasických" právních forem činnosti veřejné správy, anebo je představována soukromoprávními (typicky majetkoprávními) úkony subjektů veřejné správy. V tomto duchu se rozlišuje vystupování „orgánu veřejné správy" (státu či jiného subjektu veřejné správy jako nositele veřejné správy) a vystupování státu či jiného veřejného subjektu jako právnické osoby, kdy první je výkonem veřejné správy v jejím vrchnostenském chápání a druhé v jejím chápání nevrchnostenském.[151] Totéž lze nalézt i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, kde se např. konstatuje: *„Stejně jako stát, který je také veřejnoprávní korporací, totiž mají i územní samosprávné celky ‚Janusovu tvář': buď vystupují v nadřazeném, vrchnostenském postavení, a pak jde o regulaci spadající svojí podstatou do veřejného práva; anebo jednají jako běžný smluvní partner v soukromoprávních vztazích."*[152]

Nesnažíme se říci, že uvedené základní dělení na „veřejné" a „soukromé" neplatí. Problém dichotomie sféry veřejného a soukromého práva nespočívá v těchto kategoriích jako takových, které své opodstatnění pochopitelně mají, nýbrž na absenci ostré hranice mezi nimi. To jistě platí i pro veřejnou správu. Jen obtížně ji lze totiž – v rozmanitosti jejích úkolů a forem působení – redukovat na výkon veřejné moci v nejužším smyslu na straně jedné a její ryze soukromoprávní jednání na straně druhé.

Příkladem může být poskytování vzdělávání v rámci tzv. regionálního školství, pro které platí, že některé jeho rozměry mají povahu výkonu státní správy v jejím ryze vrchnostenském významu (zejména se zde rozhoduje o některých aspektech práva na vzdělání[153]), nicméně v převážné části o výkon veřejné moci nejde. Můžeme ale říci, že zbývající část chodu vzdělávacího systému nemající tento charakter je jen produktem jakéhosi zvláštního

151 Srov. např. KÜHN, Z., BERAN, K. § 4 [Pravomoc správních soudů; vymezení správního orgánu] In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 31.

152 Rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005-114.

153 Srov. § 164 § 2 odst. 3 ŠkolZ.

„soukromoprávního jednání“ subjektů veřejné správy? Již školský zákon, označující ve svých úvodních ustanoveních vzdělávání poskytované na jeho základě za „veřejnou službu“,[154] naznačuje, že tomu tak být nemá.[155]

Výstižným se proto zdá být závěr, že „veřejné“ není totéž co „veřejnoprávní“ a obdobně „soukromé“ není totéž co „soukromoprávní“.[156] Z čehož plyne, že účelů a cílů „veřejného“ lze dosahovat i soukromoprávními prostředky, a naopak. Tvrzení, že nevrchnostenská správa je vykonávána výhradně prostředky soukromého práva,[157] resp. že toto hledisko je dostačující k jejímu odlišení od veřejné správy vrchnostenské, se proto nezdá být úplné. Přesnějším se jeví spíše vnímání veřejné správy jako určité *škály činností*. Ta se nadto důsledně vzato nepohybuje mezi veřejnoprávním a soukromoprávním, nýbrž spíše mezi „ryze veřejnoprávním“ a „převážně soukromoprávním“ (zřejmě ale nikoli „ryze soukromoprávním“).[158]

154 Srov. § 2 odst. 3 ŠkolZ.

155 Zde bychom mohli vnímat teorií rozlišovanou tzv. *pečovatelskou veřejnou správu* jako určitý mezistupeň mezi veřejnou správou vrchnostenskou a nevrchnostenskou, kombinující obě tyto roviny (zvláštní poděkování za tuto připomínku náleží P. Matesovi, recenzentovi monografie); uvedené by si ale samozřejmě zasluhovalo širší rozbor.

156 Jak poukazuje P. Havlan v kontextu tzv. veřejného vlastnictví, jeho závěr je ale nepochybně platný obecně (viz HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 52, 54 či obdobně s. 68).

157 V tomto smyslu např. HENDRYCH, D. Část první: Základy správního práva. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 7; obdobně taktéž v judikatuře (srov. např. usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 30. 11. 2021, č. j. Konf 17/2020-19).

158 I vystupování veřejné správy využívající v základu soukromoprávních institutů (typicky smlouvy), tedy vystupování zdánlivě ryze soukromoprávní, je totiž více či méně ovlivňováno zvláštními pravidly veřejného práva (např. srov. zejména zásady obsažené v § 14 MajČR). Nadto i ve zdánlivě soukromoprávním vystupování subjektů veřejné správy je vždy přítomen určitý „veřejný účel“, který není jen proklamací (i tzv. nevrchnostenská správa je proto oblastí zřetelné *publicizace*).

## 2.5 Poznámka k zablokování dezinformačních webů

Z uvedeného plyne, že v principu „soukromé“ může být zajišťováno veřejnoprávními prostředky.[159] Lze ale uvažovat také o opačné situaci? Pro vymezení působnosti a pravomoci správního soudnictví je tato situace problematičtější. „Zveřejnoprávnění soukromého“ s sebou sice může nést vyšší míru formalizace, zpravidla je ale jeho důsledkem aplikace přísnějších veřejnoprávních požadavků a prostředků ochrany práv. Opačný postup může vést k „úniku“ z těchto požadavků a dosahu ochrany práv, včetně ochrany ve správním soudnictví.[160]

Zdá se však, že naznačený únik z kontrolní pravomoci správního soudnictví za využití hranice mezi správou vrchnostenskou a nevrchnostenskou není možný jen teoreticky, ale také prakticky. Příkladem takové situace v tomto smyslu může být „žádost“ Národního centra kybernetických operací ze dne 25. 2. 2022 (tj. den po vpádu ruských vojenských sil na území Ukrajiny) adresovaná zájmovému sdružení právnických osob CZ.NIC. Obsahem této žádosti bylo provedení „preventivního opatření“ v podobě technického znemožnění přístupu k dvaadvaceti „dezinformačním internetovým stránkám“

159 Příkladem této situace může být institut zápisu v oblasti hospodaření s majetkem státu (§ 19 odst. 1 MajČR). Jeho prostřednictvím (fakticky, nikoli v rovině subjektivního práva) hospodaří s majetkem organizační složky státu mezi sebou. Jde tedy o určitou obdobu smlouvy. O smlouvu ale právně nejde, neboť se jedná o zvláštní institut práva veřejného, určený k majetkoprávním (tedy principiálně soukromoprávním) operacím státu. Obdobně lze pohlížet na poskytování dotací, které bylo zákonodárcem „zveřejnoprávněno“, jejich prostřednictvím si ale veřejnoprávní poskytovatelé *de facto* kupují určité výsledky dotačního financování (dotace jsou totiž zpravidla poskytovány jako vázané na určitý účel). Např. prostřednictvím tzv. státní dotační politiky si stát „kupuje“ některé sociální služby, které následně nemusí poskytovat sám (přitom druhou rovinu – pokud by tyto služby poskytoval stát sám – bychom takřka jistě považovali za projev nevrchnostenské správy, o rovině první to ale neplatí).

160 Naznačené riziko lze aktuálně spojovat zejména s různými atypickými správními úkony či až „novými formami“ výkonu veřejné správy, které přináší jednak zvyšující se složitost společenských vztahů a právní regulace a jednak legislativa v rovině její nedůslednosti (nerespektování forem již upravených) či laxnosti (neupravení forem nových navzdory existenci potřeby). Dodejme, že problematice forem činnosti veřejné správy se monografie věnuje na jiných místech (viz kap. 1.2, 5 a 6), na tomto místě proto nebudeme opakovat zde uváděné.

uvedeným v žádosti.[161] Této žádosti sdružení CZ.NIC, disponující technickými možnostmi weby na této doméně „vypnout", skutečně přinejmenším v části vyhovělo. To přirozeně vyvolalo otázky ohledně právní stránky věci.

Zaměříme-li se nejprve na status NCKO, již ten je pozoruhodný. Formálně totiž nemá postavení samostatně zákonem zřízeného správního orgánu, je však z organizačního pohledu součástí Vojenského zpravodajství, které je jednou ze zpravodajských služeb České republiky.[162] Zde může být diskusní, zda lze tzv. veřejný sbor považovat za správní orgán v pravém smyslu. Nicméně i v případě opačného závěru bude za jeho činnost obecně odpovídat správní orgán tomuto sboru nadřízený (srov. § 83 SŘS). Je proto zřejmé, že NCKO je způsobilé ke „správní činnosti", byť je útvarem, u kterého se to patrně v pravém smyslu nepředpokládá.

Pozoruhodná je i samotná žádost, resp. její text. V tom je sice předmětný požadavek formulován jako žádost, nikoli jako vrchnostenský příkaz (kterému

161 V této žádosti, tak jak je dostupná z veřejných zdrojů (viz CIBULKA, J. ‚Hybridně působí ve prospěch Ruska.' Vojenští rozvědčíci zveřejnili dopis, proč žádali blokaci webů. *IROZHLAS* [online]. 5. 4. 2022 [cit. 27. 9. 2022]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vz-rozvedka-armada-blokace-webu-cenzura-svoboda-projevu_2204050644_cib), se uvádělo: *„Vážený pane řediteli, na základě dostupných informací a vzhledem k aktuálně probíhající agresi ozbrojených sil Ruské federace na území Ukrajiny Vás chceme v souladu s usnesením vlády České republiky požádat o spolupráci a komunikaci směrem k významné členské základně, která je sdružena právě v NIX.CZ. Žádáme Vaším prostřednictvím jednotlivé sítě zapojené do neutrálního uzlu NIX.CZ o preventivní opatření, a to technické znemožnění přístupu k navrženým dezinformačním stránkám obsaženým v připojeném seznamu. V aktuální krizové situaci je Česká republika vystavena šíření informací potenciálně naplňujících podstatu podpory nezákonného jednání postižitelného i v trestně právní rovině. Subjekty na seznamu se dlouhodobě účastní aktivní podpory hybridního působení ruských bezpečnostních entit, potažmo ruského státu proti zájmům České republiky a jeho partnerů v EU a NATO a zmíněné hybridní působení je de facto povýšeno na úroveň agrese. Z dlouhodobého hlediska jde o známé a potvrzené entity podílející se na hybridním působení ve prospěch agresivních kroků Ruské federace souvisejících s porušováním širokého portfolia základních mezinárodních norem. Jednou z nich je například i nařízení rady EU č. 269/2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny. Cílem tohoto vládního opatření je, aby došlo k omezení šíření nepravdivých a zavádějících informací v kybernetickém prostoru, které slouží agresorovi k obelhávání a manipulování obyvatel České republiky s cílem ospravedlnit a schvalovat aktuální agresi proti Ukrajině. Stejně jako svoboda projevu je ohraničena právem jednotlivce na ochranu osobnosti, tak i stát má právo bránit svou integritu proti dezinformacím, jimž jsou vystaveni jeho obyvatelé. Toto opatření je v souladu s výjimkami, které předpokládají pravidla síťové neutrality, která umožňují blokování přístupu ke konkrétnímu obsahu, aplikací nebo služeb v případě že se opatření týká veřejné bezpečnosti a souladu s právními předpisy na národní a mezinárodní úrovni. Děkujeme a Vážíme si Vaší odvahy. Národní centrum kybernetických operací."*

162 Srov. zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů.

nelze nevyhovět), nicméně současně je zde její mocenský základ víceméně naznačován. Jednak je v žádosti odkazováno na usnesení vlády (čímž je indikován její „prováděcí“ charakter). Dále je zde zdůrazňován „veřejný účel“ zablokování přístupu k předmětným stránkám. Konečně se zde opakovaně hovoří o „opatření“, což je terminologie vlastní právním úpravám nástrojů určených k reakcím na mimořádné situace (srov. např. § 2 PandZ). Tou je v nejširším smyslu i ruská invaze na Ukrajinu (a s ní související tzv. hybridní hrozby), v jejímž bezprostředním kontextu byla žádost formulována. Případně jde o terminologii signalizující závaznost skrze právní formu opatření obecné povahy (srov. § 171 odst. 1 SŘ).

Tentokrát ovšem nemá jít o opatření veřejné správy, nýbrž o opatření CZ.NIC, které je subjektem soukromého práva, které stát pouze „žádá“. Současně ovšem toto opatření zřetelně zasahuje do subjektivních práv, včetně práv veřejných. Nabízí se zejména svoboda projevu a právo šířit informace ve smyslu čl. 17 Listiny, resp. jemu odpovídající právo informace přijímat. Právě zejména z důvodu porušení posledně uvedeného (základního) práva byla, jak plyne z veřejných zdrojů, předmětná žádost napadena před správními soudy jako nezákonný zásah.[163]

Měla by ale tato zásahová žaloba být úspěšná? Intuitivní odpověď patrně zní, že nikoli. NCKO (či v širším smyslu Vojenskému zpravodajství) právní řád nezakládá žádnou konkrétní působnost (tím méně pravomoc) učinit předmětnou „žádost“, kterou nadto lze sotva chápat jako výkon veřejné moci v tradičním smyslu. Popsané vystupování NCKO lze spíše chápat jako „něco navíc“, pro co nemá stát odpovídající zákonný základ. To obecně signalizuje, že se nejedná o vrchnostenskou správu (nemá-li jít o výkon veřejné moci *ultra vires*, výkon veřejné moci tu však indikován není). Pak by ovšem ani nešlo o vystupování správního orgánu, jak je vymezován soudním řádem správním (viz kap. 2.2), a nebyla by založena pravomoc správního soudnictví. Obrana státu vůči zmíněné správní žalobě je nepochybně vedena právě tímto směrem.

Uvedený závěr o nepřezkoumatelnosti správními soudy s sebou ale nese přinejmenším dva problémy. Prvním je skutečnost, že adresát takového

163 Dle informací autorek a autorů této monografie by předmětná věc měla být vedena u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 11 A 25/2022, k datu uzavření textu této monografie ale nebyla rozhodnuta.

působení veřejné správy nemusí být srozuměn s tím, že se jedná o úkon právně nezávazný, „soukromoprávní", resp. že správní orgán vůči němu tentokrát nevystupuje mocensky. To bude platit zvláště tehdy, bude-li z obsahu tohoto úkonu patrný jeho veřejný rozměr (např. v podobě alespoň naznačené veřejnoprávní formy či zjevného veřejného účelu apod.) a adresát není výslovně poučen o možnosti tento úkon neuposlechnout („žádosti" nevyhovět).[164] Zřejmě závažnějším problémem je možná zneužitelnost této praktiky pro ovlivnění adresátů veřejnosprávního působení za současného vyloučení přezkumu správními soudy.

## 2.6 Místo pro materiální nahlížení?

Jde-li o otázku, „co (vše)" ve správním soudnictví přezkoumávat, odpověď není snadná. Při jejím hledání bychom mohli začít již od optikou vývoje správního soudnictví „pradávného" dilematu, zda je podstatou správního soudnictví „pokračování" postupu správního orgánu (a správní soudnictví tak je v pravém smyslu opravným prostředkem vůči tomuto postupu), kdy má být významným rozměrem (účelem) správního soudnictví také ochrana objektivní zákonnosti, anebo zda má být správní soudnictví chápáno jako specifický (oddělený) prostředek kontroly veřejné správy s důrazem na poskytování ochrany subjektivním právům dotčených osob.[165]

První přístup lze obecně spojovat s aktivnější rolí správního soudnictví. V tomto pojetí by správní soudnictví např. mohlo nejen rozhodovat ve věcech jemu předložených, ale také samo „žalovat", resp. přesněji zahajovat řízení z moci úřední v případech ochrany veřejného zájmu a celkově by v jistém smyslu splývalo s veřejnou správou, resp. bylo jejím „pokračováním".

Druhý přístup, který se zřetelně prosadil v domácím kontextu, se naopak vyznačuje zjevnou *zdrženlivostí*. Ta pramení zejména z principu dělby moci, kdy se širší ingerencí správního soudnictví do oblasti veřejné správy smazává hranice mezi správním soudnictvím (jako mocí soudní) a veřejnou správou (jako mocí výkonnou). Přesněji jde zejména o „posílení" moci soudní vůči

164 Byť dodejme, že toto zřejmě nebyl významný aspekt řešeného případu, jelikož v případě CZ.NIC lze usuzovat, že se jedná o subjekt, který byl schopen dostatečně vyhodnotit (ne)závaznost předmětné „žádosti" NCKO.

165 Podrobněji viz např. MACUR, J. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 19 a násl.

moci výkonné a obavy z narušení vztahů dělby moci v právním státě. Někdy se v této souvislosti hovoří o fenoménu *judicializace* veřejné správy. V současném pojetí nastavení správního soudnictví a vztahů dělby moci proto má naznačená zdrženlivost své opodstatnění.

Důsledkem současného paradigmatu důsledného oddělení správního soudnictví od veřejné správy ovšem nemusí být pouze riziko tzv. soudního aktivismu, ale také riziko přílišné zdrženlivosti správních soudů při posuzování hranic kompetencí správního soudnictví. Jsou-li správní soudy od veřejné správy odděleny, musejí přirozeně poskytovat správním orgánům dostatečný prostor pro výkon veřejné správy a korigovat pouze jejich excesy. Argumentem pro nepřezkoumatelnost předmětné žádosti NCKO proto může být právě tato „zdravá zdrženlivost" správního soudnictví před bezbřehým soudním přezkumem.

Na druhou stranu lze protiargumentovat zejména tím, že prostor ponechaný veřejné správě by neměl jejím orgánům umožňovat výkon úkolů veřejné správy typicky spadajících do oblasti vrchnostenské správy (v tomto případě státní regulace šíření dezinformací) prostředky správy nevrchnostenské. Akceptací tohoto přístupu může být vytvářen problematický mechanismus neformálního výkonu veřejné moci potenciálně vedoucí až k *erozi* odpovědnosti státu a nastaveného systému právních záruk.[166]

Že tato obava nemusí být jen hypotetická, může naznačovat stav regulace sociálních sítí. Ty jsou, jak se zdá, navzdory svému masivnímu společenskému významu státní legislativou vesměs přehlíženy.[167] Přitom jednou z interpretací

166 Konkrétněji řečeno, namísto toho, aby stát (příslušný orgán) vydal rozhodnutí ukládající určitému subjektu povinnost, může se s tímto subjektem jednoduše „soukromoprávně" domluvit na dobrovolném splnění této povinnosti. Tento postup může mít pro obě strany zřetelné výhody. Pro tento subjekt je výhodou absence zákonné úpravy umožňující (skutečný) mocenský zásah ze strany státu do jeho práv a případný prostor pro nesplnění formálně nezávazného požadavku. Pro stát je výhodou zejména „odbourání" formálních požadavků na výkon veřejné moci a absence typické veřejnoprávní odpovědnosti. Pomineme-li možné podoby soukromoprávní odpovědnosti, odpovědnost nese primárně sám takto „regulovaný" subjekt. To je podstatné zvláště tehdy, pokud tento subjekt působí dále na skutečné adresáty chtěné státní politiky (jako je tomu v případě blokace internetových stránek). V duchu této strategie má právně odpovídat „mezistupeň" mezi státem a adresátem regulace.

167 Byť lze dodat, že v kontextu práva Evropské unie se situace proměňuje; srov. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o jednotném trhu digitálních služeb (akt o digitálních službách) a o změně směrnice 2000/31/ES (COM/2020/825 final).

důvodů tohoto nezájmu může být skutečnost, že státy mohou preferovat působení na sociální sítě a dobrovolné akceptování státních politik těmito subjekty „výměnou" za absenci veřejnoprávní regulace.[168] Tento přístup je rizikový zejména ve spojení s problematickým závěrem, že sociální sítě nemohou zasahovat do základních práv (v tomto případě svobody projevu a práva na informace[169]), a tudíž jejich uživatelům nenáleží ani odpovídající právní ochrana. Uvedené totiž umožňuje zavést státní regulaci projevů na sociálních sítích, aniž by tato regulace podléhala standardnímu přezkumu její zákonnosti (ústavnosti).

Naznačený přístup vytváří prostor pro již zmíněný „únik" z nastavených mechanismů právního státu a uplatňování regulace *de facto* (nikoli *de iure)*. Lze jej chápat i jako projev privatizace veřejné správy, pokud role typické pro veřejnou správu přebírá jiný subjekt (jakkoli na základě „dohody" s orgány veřejné správy). Především však lze uvedené považovat za projev potenciální *dejudicializace* veřejné správy a vyprazdňování práva na soudní ochranu vůči výkonu veřejné správy z důvodu uplatnění nevrchnostenské formy.

Tím nemá být řečeno, že v případě předmětné žádosti NCKO by měly správní soudy podané žalobě vyhovět. Uvedené směřuje spíše k obecnějšímu závěru, že „mocenské mechanismy" veřejné správy mohou mít různé podoby a někdy i formy, které s výkonem veřejné správy apriorně nespojujeme. V takovém případě by mohl být opodstatněný *spíše materiální* nežli formální přístup k výkonu veřejné správy, jelikož sledování formy nemusí být spolehlivé.

V takovém případě bychom mohli dospět k provokativnímu závěru, že bychom měli ve správním soudnictví poskytovat soudní ochranu i v případech správních úkonů, které sice formálně-právně nejsou závazné (nýbrž „doporučující"), avšak současně mohou být vadné a zprostředkovaně zasahovat do veřejných subjektivních práv svým neformálním působením.

168 Literatura v této souvislosti hovoří např. o snaze sociálních sítí „předběhnout" veřejnoprávní regulaci prostřednictvím vlastních politik moderace obsahu za účelem se této regulaci vyhnout (viz DOUEK, E. Governing Online Speech: From "Posts-as-Trumps" to Proportionality and Probability. *Columbia Law Review*. 2021, č. 3, s. 763).

169 Přesněji, že cenzury v ústavněprávním smyslu se může dopustit jen stát, resp. veřejnoprávní subjekty, kterými sociální sítě zpravidla nejsou [srov. BARTOŇ, M. Čl. 17 (Svoboda projevu a právo na informace). In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 537].

Popřípadě bychom ve správním soudnictví mohli dokonce výjimečně připustit přezkum úkonů, které jsou formálně projevem nevrchnostenské správy, sledují-li veřejnoprávní účel (a tím také obcházejí předpokládanou právní formu).

## 2.7 Dílčí závěry

Tuto kapitolu bychom zřejmě mohli shrnout zejména následujícími konstatováními. V první řadě se zdá, že problém nejasných hranic ve správním soudnictví není důsledně vzato jen „vnitřním" problémem systému základních žalobních typů. Nejasné hranice se mohou nacházet také na hranicích tohoto systému, tedy ve fázi otázky „co (vše)" přezkoumávat. I v tomto případě, podle všeho, platí, že tato hranice není vždy zřetelná, jedná-li se o určitý „hraniční správní úkon". To lze usuzovat ze skutečnosti, že správní soudy se v praxi otázkou, zda je předmětný úkon přezkoumatelný ve správním soudnictví, často nezabývají.[170] A to proto, že zpravidla je odpověď na tuto otázku jednoznačná.

Není-li ovšem odpověď na tuto otázku jednoznačná, zdá se, že paradigma spočívající na jednoduchém rozhraničení tzv. vrchnostenské a nevrchnostenské správy nemusí vždy poskytovat uspokojivé odpovědi. Toto paradigma je totiž postaveno spíše na formálním pohledu založeném na právní povaze předmětného vystupování správního orgánu (resp. subjektu veřejné správy), nikoli na účelu, který je sledován. Zde může vzniknout nesoulad.

Situace, kdy jsou v základu účely nevrchnostenské správy vykonávány formami vrchnostenskými, zřejmě nejsou problematické, jelikož dotčené osoby nezkracují na ochraně jejich práv. Je tomu spíše naopak, jelikož vrchnostenské formy jsou zpravidla formami přísnějšími, se souvisejícími prostředky ochrany práv.

Potenciální problém mohou představovat opačné situace, kdy jsou účely vrchnostenské správy namísto tradičních vrchnostenských forem realizovány formami nevrchnostenskými (v základu soukromoprávními). Bude-li tímto

170 Byť samozřejmě v některých případech je tato otázka klíčová; srov. např. VEDRAL, J. Kde jsou hranice subjektivních práv chráněných ve správním soudnictví. In: SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.). *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě: sborník příspěvků z workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 147 a násl.

způsobem docházet k nezákonnému porušování veřejných subjektivních práv, správní soudnictví by zřejmě mělo na tyto aktivity veřejné správy nahlížet materiálně a být nakloněno jejich přezkumu, tak aby nemohlo docházet k obcházení soudního přezkumu.

# 3 POTŘEBUJEME VÍCE ŽALOBNÍCH TYPŮ A NA ZÁKLADĚ ČEHO MEZI NIMI VOLIT?

## 3.1 Úvod do kapitoly

Existuje-li ve správním soudnictví více žalobních typů, existují rovněž hranice mezi nimi. Pokud se jedná o žalobní typy natolik odlišné, že jejich záměna pojmově nepřichází v úvahu, jsou hranice mezi nimi zřetelné. To je případ skupiny *zvláštních* žalobních typů, do níž lze zařadit návrh ve věcech volebních a věcech krajského a místního referenda, návrh ve věcech politických stran a politických hnutí a kompetenční žalobu. Zde zřejmě bude možné o vztahu „konkurence“[171] (a tím i případného pochybení při volbě žalobního typu) uvažovat jen výjimečně,[172] např. v souvislosti s nečinnostní žalobou a kompetenční žalobou v případě negativního kompetenčního konfliktu.[173]

Situace se liší v případě *základních* žalobních typů, tj. výchozí trojice žaloby proti rozhodnutí, nečinnostní a zásahové, spolu s návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Tyto jsou zaměřeny obecně a odpovídají nejčastěji se vyskytujícím právním formám činnosti veřejné správy (podrobněji viz kap. 1.2). S tím, jak se stírají rozdíly mezi úkony a činnostmi, k jejichž přezkumu žalobní typy slouží, se rozmělňují i hranice mezi konkurujícími si žalobními typy. V praxi se tedy nejvýznamnější obtíže pojí právě se základními žalobními typy a s jejich vzájemným rozlišováním.

Tato kapitola se zabývá kategorizací základních žalobních typů jako takovou, jejím účelem a fungováním v praxi. Dále nastiňuje problémy spojené s určením žalobního typu a stručně představuje možná (stávající i teoretická) řešení, která by mohla žalobcům proces určování žalobního typu usnadnit. Kapitola se ve stručnosti věnuje také problematice hranice mezi žalobou

171 Přičemž nejde o konkurenci ve smyslu souběžné uplatnitelnosti konkurujících si žalobních typů, jelikož takové řešení není soudní judikaturou přijímáno (podrobněji viz kap. 1.2), nýbrž konkurence ve smyslu „aplikační blízkosti“ a z toho plynoucí nejistoty.

172 SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 12, s. 435–439.

173 STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentární triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správneho súdneho poriadku*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2018, s. 316.

proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou jako zřejmě nejproblematičtější „hraniční situaci" v praxi správního soudnictví.

## 3.2 Kategorizace žalobních typů a její účel

Dřívější právní úprava, obsažená v části páté občanského soudního řádu, rozlišovala mezi rozhodováním o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů (srov. § 247 až § 250k OSŘ ve znění do 31. 12. 2002) a rozhodováním o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů (srov. § 250l až § 250t OSŘ ve znění do 31. 12. 2002). O správní soudnictví *stricto sensu* se přitom jednalo pouze v případě řízení o žalobě (viz již kap. 1.2). Problém hranic mezi žalobními typy proto za právního stavu před přijetím soudního řádu správního prakticky neexistoval, resp. žaloba proti rozhodnutí byla jedinou možností (což také vedlo k jejímu poněkud extensivnímu uplatňování spojovanému s tzv. materiálním pojetím rozhodnutí[174]). Stávající členění žalobních typů přinesl až soudní řád správní.

Při vytváření procesní úpravy řízení před krajskými soudy se proto zákonodárce musel rozhodnout pro určitý způsob vymezení žalobních typů neboli vytvoření určitých „přezkumných kategorií", a to včetně rozlišení mezi nimi – tedy nastavení vzájemných hranic. Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu neposkytuje informace o tom, proč bylo zvoleno právě stávající členění. Zákonodárce však nepochybně reagoval na slabá místa dřívější právní úpravy, která neumožňovala ochranu proti nečinnosti veřejné správy a tzv. faktickým úkonům (viz kap. 1.2). Zákonodárce proto při přijímání nové úpravy doplnil žalobu proti rozhodnutí o žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (tzv. nečinnostní žaloba, k jejímu základnímu vymezení viz kap. 1.4) a o žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu (tzv. zásahovou žalobu, k jejímu základnímu vymezení viz kap. 1.5), jakožto subsidiární žalobní typ pokrývající primárně škálu faktických úkonů, které nejsou ani rozhodnutími ani jinými individuálními akty.[175] Připomeňme, že zanedlouho poté byla tato trojice žalobních typů obohacena o návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (k jeho základnímu vymezení viz kap. 1.6),

174 Srov. KÜHN, Z. § 65 [Žalobní legitimace]. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 517.

175 Důvodová zpráva k vládnímu návrhu soudního řádu správního (viz tisk PSPČR č. 1080/0, 3. volební období, 1998–2002).

a to v reakci na přijetí správního řádu (účinného od 1. 1. 2006), který kategorii opatření obecné povahy do českého právního řádu zavedl.

Otázka kategorizace žalobních typů je sama o sobě především otázkou procesní, která však má zásadní důsledky pro ochranu hmotných i procesních veřejných subjektivních práv.[176] Žalobní typy představují kategorie, do jejichž rozsahu by žalobce měl být schopen bez problémů „zařadit" žalovaný úkon správního orgánu. Lze na ně pohlížet také jako na množiny, které v ideálním případě stojí zřetelně odděleny vedle sebe a jejichž obsah se nepřekrývá. Každý úkon správního orgánu, který se dotýká veřejných subjektivních práv určitého subjektu, by měl být zařaditelný do příslušné množiny, a žádný takový úkon by neměl zůstat stranou. Každá (ne)činnost správního orgánu dotýkající se veřejných subjektivních práv by proto měla být soudně přezkoumatelná za užití příslušného žalobního typu a jemu odpovídajícího řízení. Ve prospěch tohoto závěru hovoří jak judikatura,[177] tak odborná literatura[178] (k „systému" základních žalobních typů obecněji viz již kap. 1.2).

Ke smyslu a účelu kategorizace žalobních typů se soudní řád správní ani jeho důvodová zpráva nevyjadřuje. Lze však předpokládat, že její účel bude podobný jako účel jakéhokoliv jiného členění, s nímž se v právu lze setkat – vytvoření přehledné struktury a zpřehlednění procesní úpravy pro její adresáty, resp. zjednodušení procesního postupu pro žalobce i soudy samotné.[179] Ústavní soud k tomu dodává, že „[z]*ájem na zachování jednotlivých žalobních*

---

176 Pro úplnost dodejme, že správní soudy mohou poskytovat ochranu také soukromým subjektivních právům, jde však spíše o praktické řešení dosavadní koncepce než východisko správního soudnictví (podrobněji viz kap. 2.3). Dále v textu této kapitoly pro zjednodušení vycházíme z primárního dotčení právě subjektivních práv (a povinností) veřejné povahy.

177 Jak se konstatuje v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98: „… *věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. 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 nárokovaná 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.*"

178 Srov. např. ŠTENCEL, V., VOMÁČKA, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy.* 2017, č. 5, s. 146–151.

179 V tomto směru již HALML, F. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi.* 2019, č. 1, s. 110.

*typů ve správním soudnictví směřuje k zachování předvídatelnosti postupu správních soudů, tedy k Ústavou chráněné hodnotě právní jistoty*",[180] a proto se jedná o zájem legitimní. Ani legitimní zájem však bez dalšího nemůže převážit nad ústavně zaručenými právy. Jinak řečeno, snaha o zachování žalobních typů není sama o sobě hodnotou, kterou lze bez dalšího upřednostňovat.

Právě naopak – kategorizace má být *instrumentem* k dosažení soudní ochrany ve správním soudnictví procesně předvídatelným způsobem, který žalobci poskytne účinnou ochranu jeho práv. Právě takový je totiž význam pravidel pro řízení před správními soudy, která nejsou (či přinejmenším by neměla být) samoúčelná. Úlohou procesního práva je totiž zajistit řádnou funkci práva hmotného, poskytovat ochranu hmotným subjektivním právům a oprávněným zájmům.[181] K obdobným závěrům dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu také v souvislosti s poučovací povinností soudu o označení žalovaného správního orgánu v zásahové žalobě. Procesní pravidla jsou pouze nástrojem k dosažení vlastního účelu správního soudnictví, jímž je nalezení práva a poskytnutí účinné ochrany veřejným subjektivním právům jednotlivce před zásahem veřejné správy, a nemají proto *„být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli – k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli.*"[182] Správnou volbu žalobního typu přitom předurčuje také jednoznačnost a srozumitelnost samotné právní úpravy, podle níž správní orgán v příslušné věci postupuje.[183]

Vzhledem k výše uvedenému bychom zřejmě mohli dojít k závěru, že ukáže-li se, že stávající členění žalobních typů nepřiměřeně zasahuje do ústavně zaručeného práva na soudní ochranu a komplikuje jeho nositelům výkon tohoto práva, je na čase provést jeho revizi (a to na základě převahy zájmu na poskytování včasné, účinné a jednoduše přístupné soudní ochrany nad zachováním dosavadního vymezení, za kterým lze spatřovat rozměr právní jistoty).

Na základě více či méně přímých indicií tak můžeme dovodit, že *kategorizace* žalobních typů má sloužit zejména k zajištění právní jistoty pro žalobce

180 Nález ÚS ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18.

181 MACUR, J. *Problémy vzájemného vztahu práva procesního a práva hmotného*. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 54.

182 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-62.

183 Rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016-50.

a k zvýšení přehlednosti právní úpravy, která žalobce strukturovaně a uživatelsky přívětivě „provede“ celým řízením o příslušném žalobním typu.

*Kvalifikace* napadeného úkonu je druhotným úkolem na cestě za poskytnutím soudní ochrany, a neměla by se proto stát ústředním tématem řízení před správním soudem. Skutečnost je ale mnohdy jiná. Žalobce může být na počátku soudního řízení postaven před nelehký úkol spočívající ve volbě „správného“ žalobního typu. Posouzení, zda je napadený úkon správního orgánu pro účely soudního přezkumu třeba vyhodnotit jako rozhodnutí, zásah, nebo jinou soudním řádem správním identifikovanou kategorii, je přitom pro žalobce podružnou otázkou; primární je pro něj ochrana jeho práv. Její nesprávné zodpovězení pro něj však může mít značně nepříznivé důsledky. V horším případě soud opomene svou poučovací povinnost (k této povinnosti podrobněji viz kap. 3.4) a žalobu odmítne, neboť žalobce nezvolil odpovídající žalobní typ, v lepším případě se řízení zkomplikuje a prodlouží v důsledku vnořeného „řízení o určení žalobního typu“. Uvedený jev je již v literatuře kritizován.[184]

Kritické odezvy se mu však dostává i z řad Nejvyššího správního soudu. Podle K. Šimky, současného předsedy Nejvyššího správního soudu, se často jedná *„o judikování ‚procesu pro proces‘, místo aby soud poskytoval řešení sporu v oblasti hmotného práva“*,[185] a o vysilování se *„hledáním procesních cest, které by měly být jasné a všem srozumitelné“*.[186] O tom, že volba žalobního typu může žalobci přivodit zásadní obtíže, svědčí kromě postupně narůstajícího objemu judikatury Nejvyššího správního soudu řešící hranice mezi žalobními typy i slova Ústavního soudu, podle nějž „[z]*ahájení řízení před správními soudy je dle současné právní úpravy z pohledu žalobce složitější než v jiných druzích soudních řízení.*“[187]

---

184 V obecné rovině viz STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentární triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správneho súdneho poriadku*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2018, s. 313; či podrobněji SVOBODA, T., CHAMRÁTHOVÁ, A. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*, 2019, č. 11, s. 388–393 (a navazující část 2. a 3.).

185 ŠIMKA, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců*. 2018, č. 2, s. 28.

186 ŠIMKA, K. Daňové aspekty insolvence se ukazují jako čím dál důležitější agenda. *e-Bulletin Komory daňových poradců ČR*. 2021, č. 3.

187 Nález ÚS ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18.

Nejedná se sice o problém, který by se v praxi vyskytoval pravidelně, nicméně v nenulovém počtu případů způsobí volba žalobního typu žalobci zbytečné procesní komplikace.[188] Ty jej oddálí od meritorního řešení sporu, přivodí nadbytečné náklady a patrně se také potenciálně nepříznivě promítnou v důvěře žalobce ve správní soudnictví jako efektivní (a spravedlivý) způsob ochrany jeho práv. Je proto namístě položit si otázku, zda je účel kategorizace žalobních typů v současnosti účinně naplňován – a pokud ne, jaká řešení či jaké alternativy se českému správnímu soudnictví nabízejí.

Problematiku (a problematičnost) hranic mezi žalobními typy nelze bez dalšího ztotožňovat s mnohostí žalobních typů.[189] Výskyt vícero žalobních typů ve správním soudnictví je v zemích kontinentálního práva běžným jevem,[190] který sám o sobě nemusí působit komplikace. Ačkoliv v domácím právním prostředí nejsou obtíže spojené s určením žalobního typu významné z hlediska kvantitativního, kvalitativně představují problém, s nímž se judikatura správních soudů intenzivněji potýká přinejmenším poslední desetiletí. Sbližování a prolínání jednotlivých kategorií může mít (a v určitém podílu případů má) za následek vznik situací, v nichž je určení správného žalobního typu nejednoznačné a poměrně komplikované i pro právní profesionály.

Problém však nutně nespočívá v kategorizaci jako takové, ale v její aktuální podobě v praxi. Stávající členění žalobních typů přitom není jediným myslitelným. Kategorizace se může zakládat na různých kritériích. Při letmém pohledu do právních řádů sousedních zemí lze vysledovat v zásadě tři výchozí kritéria.[191]

*První* z nich, které je patrně nejčastější a pro které se rozhodl také český zákonodárce, se odvíjí od kvalifikace žalované (ne)činnosti veřejné správy. Ve většině případů se lze setkat s žalobou proti rozhodnutí, žalobou na ochranu proti nečinnosti nebo s žalobou na ochranu před jinými akty *(a contrario* těmi, které nelze zařadit do kategorie rozhodnutí ani nezákonné nečinnosti).

188 Podrobněji viz SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 12, s. 437–439.

189 Srov. ibid., s. 435.

190 Srov. zahraniční přístupy prezentované v domácí literatuře, zejm. SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010; či PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998.

191 Podrobněji např. ibid. či ze zahraniční literatury BACKES, C., ELIANTONIO, M. (eds.). *Cases, materials and text on judicial review of administrative action*. Oxford: Hart, 2019.

Příkladem může být právní úprava rakouská, kde se lze setkat s žalobou proti meritorním rozhodnutím správních orgánů *(Bescheidbeschwerde)*, proti nečinnosti správního orgánu *(Säumnisbeschwerde)* nebo proti nezákonnosti postupu orgánu veřejné moci při výkonu práva *(Beschwerde wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens einer Behörde in Vollziehung der Gesetze)*.[192] Obdobný přístup je aplikován také v polském právním řádu.[193] Právní úprava může pamatovat i na specifika, jakým je třeba žaloba zaměřená na úkony orgánů samosprávy.

*Druhou* možností je členění na základě hmotněprávního hlediska, tedy podle právního důvodu žaloby – například slovenská právní úprava obsahuje zvláštní žalobní typy pro věci správního trestání, věci sociální a pro věci azylu, zajištění a administrativního vyhoštění (srov. § 6 odst. 2 SSP).

*Zatřetí* přichází v úvahu kategorizace na základě žalobního návrhu, která zdůrazňuje cíl a funkci žaloby (resp. výrokový potenciál soudního rozhodnutí, vyhoví-li soud žalobě). Např. v Německu se žalobce může domáhat mj. toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat určitý akt *(Verpflichtungsklage)*, případně se domáhat zrušení napadeného úkonu *(Anfechtungsklage)* nebo nějakého plnění *(allgemeine Leistungsklage)*.[194] Vzniká tak určitá „zrušovací žaloba“ apod.[195] Teoreticky lze uvažovat rovněž o určité kombinaci těchto kritérií, například po vzoru slovenské právní úpravy (srov. § 6 SSP).

## 3.3 Problematika určení „správného“ žalobního typu

Proč je vlastně volba žalobního typu někdy tou nejobtížnější částí soudního řízení? Na první pohled jsou hranice mezi žalobními typy poměrně zřetelné.

---

192 V podrobnostech viz např. GRABENWARTER, C., FISTER, M. *Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit: Lehrbuch*. Wien: Verlag Österreich, 2014, s. 203–217.

193 Polská právní úprava rozeznává žalobu proti meritornímu rozhodnutí, proti jiným aktům nebo činnostem z oblasti veřejné správy, proti nečinnosti správního orgánu nebo proti písemným výkladům právních předpisů daňového práva. Setkat se lze také se zvláštními žalobními typy, které se pojí se samosprávou. Podrobněji viz např. KRYSKA, D. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 106–108.

194 Srov. KÜNNECKE, M. *Tradition and Change in Administrative Law: an Anglo-German Comparison*. Berlin: Springer, 2007, s. 42–43; či MÜLLER, B. *Verwaltungsrecht: schnell erfasst*. 3. vyd. Berlin: Springer, 2004, s. 177 a násl.

195 Srov. SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 13–14, s. 480–481.

Do práv žalobce může být – nejobecněji vzato – zasaženo buď činností, nebo nečinností správního orgánu. Jak již bylo uvedeno, domácí koncepce vymezení žalobních typů stojí na formách činnosti veřejné správy. Pro tyto formy jsou proto vymezeny samostatné žalobní typy či jejich kombinace (byť nikoli vždy, viz kap. 7).

V případě roviny *činnosti* veřejné správy se jedná typicky o formu *rozhodnutí*, tedy úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti adresáta. Obecně vzato jde o teoretickou kategorii individuálního správního aktu, který se jedním z výše popsaných způsobů dotýká veřejných subjektivních práv žalobce. Zde je nutné připomenout, že tato forma se automaticky nepojí s žalobou proti rozhodnutí (§ 65 a násl. SŘS). V úvahu přichází rovněž žaloba zásahová (§ 82 a násl. SŘS), která chrání mj. vůči do značné míry formalizovaným tzv. *non-rozhodnutím* jakožto aktům jednostranně vydávaným správním orgánem, které však obecně nemají právní účinky srovnatelné s rozhodnutím (podrobněji viz kap. oddíl 1.5.2). Takovými správními úkony jsou z pohledu praxe např. výzva k odstranění reklamního zařízení,[196] provedení poznámky[197] či záznamu[198] do katastru nemovitostí nebo potvrzení báňského úřadu o evidenci dobývacího prostoru.[199] Správní orgán může vykonávat správní činnost také formou smíšeného správního aktu, tj. opatřením obecné povahy, přičemž pro tyto případy soudní řád správní poskytuje specifický návrhový typ (§ 101a a násl. SŘS).

K zásahu do práv ovšem může dojít nejen v důsledku činnosti správního orgánu, ale i jeho nezákonnou *nečinností* při vydávání rozhodnutí či osvědčení. Již v této souvislosti vyvstávají problematické situace, v nichž soud vyhodnotí přípis správního orgánu jako rozhodnutí v materiálním smyslu a z tohoto důvodu odmítne nečinnostní žalobu (§ 79 a násl. SŘS).[200]

---

196 Srov. rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 59/2016-39.

197 Srov. rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2012, č. j. 4 Aps 4/2011-68.

198 Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

199 Srov. rozsudek NSS ze dne 6. 5. 2015, č. j. 4 As 28/2015-44.

200 Např. rozsudek MS v Praze ze dne 21. 9. 2016, č. j. 10 A 186/2015-83, rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 242/2016-43, a s nimi související nález ÚS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17 ve věci „jmenování profesorem" [podrobněji viz SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 12, s. 438], nebo rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 As 46/2016-54.

Pro *ostatní případy*, které nejsou podřaditelné do žádné ze zmíněných kategorií, soudní řád správní poskytuje subsidiární žalobní typ, jímž je již zmíněná zásahová žaloba. Právě ta ve spojení s ostatními žalobními typy – tedy na hranici s nimi – nejčastěji působí obtíže. Děje se tak zejména při určení, zda žalovaný individuální správní akt představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, anebo zásah, ale i v souvislosti s rozlišením mezi zásahem a nečinností (ke vztahu nečinnostní a zásahové žaloby podrobněji viz kap. 8). Přestože jsou tedy výchozí kategorie, od nichž se stávající žalobní typy odvíjí, teoreticky snadno odlišitelné, v praxi nastávají obtíže způsobené pestrostí činnosti veřejné správy a s ní související rozličností výstupů veřejné správy (k tomu taktéž viz kap. 2.4).

S postupujícím časem se tedy začaly objevovat nedostatky právní úpravy, které zákonodárce mohl v době vzniku soudního řádu správního jen stěží předvídat. Z velké části se pojí s vymezením kategorií rozhodnutí a nezákonného zásahu ve smyslu legislativních zkratek užívaných soudním řádem správním, resp. s nejasnými hranicemi mezi oběma „přezkumnými kategoriemi". K prolínání žalobních typů dochází také v případě ochrany proti nečinnosti, a to v závislosti na tom, zda jde o nečinnost při vydávání rozhodnutí nebo osvědčení (jak předvídá § 79 SŘS), nebo o jinou nečinnost, proti níž se lze bránit za užití zásahové žaloby. Problémy ovšem mohou vyvstat i v případě hranic mezi rozhodnutím a opatřením obecné povahy (např. v případě správního řízení s velkým počtem účastníků, které již může indikovat spíše regulaci prostřednictvím opatření obecné povahy; viz kap. 9.6), jež se také mohou projevit v rovině volby žalobního typu.

Kromě toho se lze setkat s fenoménem propůjčení právní formy (podrobněji viz kap. 6.3), který volbu správného žalobního typu taktéž mnohdy ztěžuje. Ke vzniku nejasností ovšem nemusí vést až propůjčování formy určitému správnímu úkonu jinak neodpovídající, ale již prostá skutečnost, že se samotné vymezení těchto forem v právním řádu rozchází, což se typicky týká (ne)návaznosti soudního řádu správního na správní řád. Zde lze hovořit o obecném problému „nesouladnosti forem" (viz oddíl 1.3.2).

Dalším jevem je tendence správních orgánů řešit nejrůznější úkoly neformálně (úkony bez striktní procesní formy), např. cestou dopisů, e-mailových zpráv či telefonátů. Přístup, který snižuje administrativní zátěž (čímž obecně

naplňuje zásadu rychlosti a hospodárnosti, srov. § 6 SŘ), se však záhy stává problematickým, rozhodne-li se adresát takových neformálních úkonů iniciovat jejich soudní přezkum. Určení právní povahy nejrůznějších úkonů, které činí správní orgány nikoli ve formě „klasického vrchnostenského aktu", se může ukázat jako nejkomplikovanější okamžik soudního řízení, který je však pouhým technickým předstupněm případného meritorního přezkumu.[201]

V praxi v důsledku výše naznačených problematických případů vzniká rozdíl mezi žalobci, do jejichž práv správní orgán zasáhl úkonem standardní povahy, který lze okamžitě a jednoduše kvalifikovat, a žalobci, jejichž práva jsou dotčena úkonem nestandardním.[202] V závislosti na druhu, resp. *atypičnosti úkonu*, který žalobce napadá, se proto liší náročnost cesty, kterou žalobce musí při hledání soudní ochrany absolvovat. Judikatura dovozením poučovací povinnosti pro případ volby žalobního typu (viz dále) chvályhodně odstranila ty nejzávažnější překážky, kterým žalobci v minulosti museli čelit. Nadále tak již nehrozí odmítnutí žaloby a s ním spojený vznik vnořených „řízení o řízení", v nichž soudy řeší kvalifikaci napadeného úkonu pro účely soudního přezkumu. Odpadla také správními soudy tolerovaná a dokonce někdy doporučovaná procesní strategie žalobců, kteří pro jistotu podávali více žalob různých žalobních typů.[203] To ale platí pouze za předpokladu, že správní soud své poučovací povinnosti dostojí, což stále není pravidlem.[204]

## 3.4 Stručně k možnostem řešení

Určování a dotváření podoby jednotlivých kategorií žalobních typů v současnosti přísluší judikatuře správních soudů. Jejich rozhodnutí se na půdorysu jednotlivých případů vyjadřují k vztahu mezi jednotlivými žalobními typy,

201 Kromě shora citovaných rozhodnutí ve věci „jmenování profesorem" lze zmínit např. neformální přípis správního orgánu (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104), nebo odpověď povinného subjektu na žádost o poskytnutí informace prostřednictvím prosté e-mailové zprávy (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2014, č. j. 5 As 75/2013-53).

202 SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 12, s. 435–439.

203 Srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39, nebo rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 2 Afs 15/2017-23.

204 Např. rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 391/2020-65, nebo rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2021, č. j. 10 Azs 172/2021-36.

k jejich rozdílům a hranicím mezi nimi. To s sebou přirozeně nese riziko rozporů v rozhodovací praxi, judikaturních excesů nebo zkrátka jen postupného (a přirozeného) vývoje rozhodovací praxe, který si ale vyžaduje pozornost žalobců, resp. jejich zástupců. Úkol sjednocování judikatury náleží rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který otázky kvalifikace určitého úkonu pro účel soudního přezkumu nezřídka řeší, což svědčí o nejednoznačném přístupu jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu k otázkám souvisejícím s kvalifikací příslušných správních úkonů. Z hlediska právní jistoty a předvídatelnosti nicméně není kvalifikace sporných úkonů prostřednictvím rozhodovací praxe správních soudů ideálním řešením.

Na žalobce (který v řízení před krajským soudem, v němž kvalifikace napadeného úkonu zastává ústřední roli, nemusí být zastoupen právním profesionálem) totiž klade požadavek, aby se orientoval v aktuální judikatuře, případně aby „odhadoval" či analogicky dovozoval povahu úkonu, pokud se soudy dosud k povaze daného úkonu nevyjádřily. Za stávajícího pojetí kategorizace žalobních typů se však mnoho alternativ nenabízí. Judikatura by přesto (již za podmínek *de lege lata)* mohla situaci vyjasnit tím, že by jednoznačně (a zároveň obecně) vymezila, jaké znaky má napadený správní úkon vykazovat, aby jej soud mohl podřadit pod příslušný žalobní typ. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se ale, jak se domníváme, stále drží poněkud kazuistického přístupu, na jehož základě je nesnadné abstrahovat předmětné obecné (zejména formální) znaky.[205] To je kritizováno nejen v literatuře,[206] ale taktéž na úrovni samotného Nejvyššího správního soudu.[207] Ačkoliv úlohou rozšířeného senátu není zodpovídat abstraktní právní otázky bez vztahu ke skutkovým zjištěním posuzovaného případu,[208] stále se nabízí zobecnění požadovaných znaků a poskytnutí výčtu těch základních, resp. univerzálně použitelných.

---

205 Podrobněji viz SKLÁDALOVÁ, D. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. *Právní rozhledy*. 2021, č. 12, s. 435–442.

206 Viz ibid. či SVOBODA, T., CHAMRÁTHOVÁ, A. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 11, s. 392.

207 Ve vztahu k rozlišení mezi rozhodnutím a zásahem ve smyslu soudního řádu správního viz např. odlišné stanovisko soudce F. Dienstbiera k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48.

208 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006-86.

Výše načrtnutý problém spočívající v určení správného žalobního typu není bezvýchodný. Díky judikaturou dovozené *poučovací povinnosti* soudu se v současnosti již nejedná o krok, který by byl způsobilý určit „osud" celého řízení. Poučovací povinnost pro případ volby nesprávného žalobního typu je nástrojem, který žalobce chrání před odmítnutím žaloby a zprostředkovaně před odepřením přístupu k soudu. Přímo rozšířený senát Nejvyššího správního soudu připustil, že větší míra procesního paternalismu je v souvislosti s volbou žalobního typu namístě. Správní soudnictví totiž není kopií toho civilního, v němž veřejná moc zastává pouze roli rozhodčího. Slouží k ochraně jednotlivce před nezákonným jednáním veřejné moci, a správní soud má proto být žalobci nápomocen v tom, aby žalobce účinně dosáhl práv, která mu náleží.[209] Poučovací povinnost tedy zabraňuje tomu, aby se žalobce stal *„obětí vlastní procesní taktiky"*,[210] která se následně ukáže být nesprávná, aniž by dosáhl meritorního přezkumu. Takový přístup nicméně správní soudy po dlouhou dobu a poněkud nepřesvědčivě obhajovaly, a to s odkazem na respekt vůči dispoziční zásadě. Tato zásada[211] ovšem sama o sobě nikdy nemohla omlouvat nepřehlednost právní úpravy a rozhodovací praxe či umožňovat ponechat na žalobci břemeno kvalifikace úkonu, tedy v podstatě technickou procesní otázku.

Správní soudy proto nemohou nadále odmítat žaloby nesprávného žalobního typu s tím, že nejsou povinny žalobce poučit o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá.[212] Zdánlivě absolutní „neprostupnost" mezi žalobními typy oslabila v důsledku několika zásadních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.[213] Podle stávající judikatury žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ. To platí nehledě na to,

209 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-62, týkající se poučovací povinnosti soudu ve vztahu ke správnému označení žalovaného správního orgánu v žalobě proti nezákonnému zásahu.

210 Rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39.

211 Dodejme, že dispoziční zásada je jednou ze základních zásad, na kterých je domácí pojetí správního soudnictví vystavěno (podrobněji viz např. POTĚŠIL, L. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 42 a násl. a literatura zde citovaná).

212 Rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012-42, nebo rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39.

213 Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160; nález ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, a nález ÚS ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18.

zda judikatura týkající se kvalifikace žalovaného úkonu doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, případně zda se soudy k povaze příslušného úkonu dosud nevyjádřily. Poučovací povinnost ale není absolutní:[214] z povahy věci není nutno vyzývat žalobce k úpravě žaloby tehdy, je-li z okolností jasné, že zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně, případně pokud odmítnutí „nesprávné" žaloby nemůže způsobit žalobci újmu – např. nejsou-li pro projednání správného žalobního typu splněny procesní podmínky nebo podal-li žalobce zároveň žalobu příslušného žalobního typu, která bude věcně projednána.[215]

Široce pojímaná poučovací povinnost soudu spojená s výzvou ke změně žalobního typu a poučením o riziku odmítnutí žaloby ze souvisejícího důvodu představuje *de lege lata* poměrně funkční řešení. Díky poučovací povinnosti se přenáší otázka kvalifikace napadeného úkonu na soud,[216] což považujeme za správné řešení. Platí-li, že soud zná právo, nemělo by určení správného žalobního typu tížit žalobce. Žalobce totiž není povinen podřazovat svá skutková tvrzení pod přesná ustanovení právních předpisů[217] (tj. právně kvalifikovat svůj nárok[218]).

Stále však platí, že důsledky možných pochybení soudu při kvalifikaci napadeného úkonu bude pociťovat právě žalobce, jehož řízení se tím prodlouží a zkomplikuje.[219] Navíc i toto řešení má své limity – zjednodušeně řečeno, názor na to, jaký žalobní typ je tím „správným", se může v případě krajského soudu a Nejvyššího správního soudu lišit. Ten nemusí souhlasit s určením žalobního typu, k němuž dospěl krajský soud a o jehož volbě žalobce poučil,[220]

214 Srov. rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2020, č. j. 8 Afs 183/2019-52.

215 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43.

216 K „přenášení" kvalifikace jako obecnějšímu řešení problému určování žalobního typu podrobněji viz SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 13–14, s. 479–480.

217 Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58.

218 Srov. např. rozsudek NS ze dne 28. 11. 2000, sp. zn. 25 Cdo 2744/99, rozsudek NS ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. 23 Cdo 4504/2008, nebo rozsudek NS ze dne 22. 11. 2006, sp. zn. 33 Odo 1310/2004.

219 V této souvislosti lze dodat, že přiměřený časový horizont, v němž soud nalézá práva účastníků řízení, je judikaturou chápán jako jedna z náležitostí demokratického právního státu (srov. nález ÚS ze dne 20. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 36/04).

220 HUSSEINI, F. Žalobní typy ve správním soudnictví a poučovací povinnost soudu. *Soudní rozhledy*. 2019, č. 11–12, s. 360.

což může vyústit v procesní „spor“ mezi správními soudy o této otázce.[221] V takovém případě by měl Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.[222] Otázkou zůstává, zda má Nejvyšší správní soud takto postupovat i v případě, že se ztotožní s věcným posouzením žalobní argumentace. Jinak řečeno, je nesprávné vyhodnocení žalobního typu vadou, která má vždy vliv na zákonnost meritorního posouzení věci krajským soudem?

Domníváme se proto, že nadále zůstávají relevantními úvahy o jiných přístupech ke kvalifikaci napadeného správního úkonu.[223] Pomineme-li nyní úvahy *de lege ferenda*, způsob, kterým se žalobci v některých případech pokoušejí přenést určení žalobního typu na soud, je *alternativní či eventuální žalobní návrh* (petit). Užití alternativního petitu v soudním řízení správním však nemá místo vůbec a možnost užití eventuálního petitu je jen omezená. V úvahu přichází v řízení o zásahové žalobě pro případ změny z konstitutivního na deklaratorní petit, případně opačně. Možnost změnit petit zásahové žaloby je vhodná zejména pro případ, kdy až v průběhu soudního řízení správního nastane taková změna skutkového stavu, že je možné se domáhat pouze určovacího výroku o nezákonnosti zásahu (zásah či jeho účinky přestanou trvat a nehrozí jejich opakování, podrobněji k určení nezákonnosti zásahu viz kap. 11.3). Žalobce může takovou situaci předpokládat a změnu petitu navrhnout.[224] Změnu žalobního návrhu lze připustit také v případě jiného právního hodnocení povahy napadeného zásahu.[225] Teoreticky ji proto lze využít i tehdy, pokud si žalobce neví rady s tím, zda má zvolit zásahovou žalobu konstitutivní, nebo deklaratorní.

Eventuální (a tím méně alternativní) petit však nelze využít ke změně žalobního typu, není-li si žalobce jistý volbou správného žalobního typu. Tuto možnost Nejvyšší správní soud odmítl již v roce 2004 v reakci na eventuální petit žalobce, jímž se bránil primárně žalobou proti nečinnosti, *in eventum*

221 Srov. SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 12, s. 437.

222 Srov. nález ÚS sp. zn. II. ÚS 2398/18.

223 K některým těmto úvahám viz SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 13–14, s. 477–482.

224 Rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48.

225 Rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 As 440/2019-18.

proti zásahu žalovaného. Nejvyšší správní soud podotkl, že možnosti alternativního a eventuálního petitu (a případně též *alternativa facultas*[226]) nelze aplikovat na správní soudnictví. Ve správním soudnictví se žalobní petity s kumulativními požadavky, co se týče různých žalobních typů, neřídí stejnými zásadami jako v civilním řízení. Podal-li tedy žalobce fakticky jedním podáním dvě různé žaloby, např. nečinnostní a zásahovou žalobu, nemůže si soud vybírat, o kterém návrhu rozhodne, a o kterém nikoliv. Soud rozhoduje o návrhu, jak jej žalobce učiní, a ten je dán petitem.[227] Narazí-li tedy žalobce při volbě žalobního typu na problémy, nemůže od tohoto institutu civilního práva očekávat usnadnění postupu v soudním řízení správním.

V souvislosti s možnými řešeními problémů při volbě žalobního typu se nabízí také řada úvah *de lege ferenda*. Ty se v zásadě liší v závislosti na tom, jak razantní změnu stávajícího modelu kategorizace načrtávají. Při zachování současného členění lze uvažovat o změnách spočívajících ve sjednocení legálních definic rozhodnutí, zásahu či opatření obecné povahy na úrovni veřejné správy a pro účely soudního přezkumu (a tím jejich lepšího provázání). Dále se nabízí různé varianty integrace žalobních typů, z nichž se jako poměrně nekomplikované zdá být sjednocení zásahové a nečinnostní žaloby.[228] To by totiž bylo možné zrealizovat již na půdorysu současné koncepce žalobních typů v soudním řádu správním, resp. s jejími pouze dílčími změnami (podrobněji k tomuto řešení viz kap. 8.4).

---

226 Přičemž podle judikatury *„podstatou žalobního petitu formulovaného jako alternativa facultas je, že žalobce projevuje ochotu přijmout od žalovaného namísto plnění, které mu podle právního předpisu nebo smlouvy náleží, plnění jiné, na které nemá podle hmotného práva nárok; dává tím žalovanému na výběr, jakým způsobem svou povinnost splní. Z toho pak plyne, že je-li primárnímu petitu vyhověno, stanoví soud též plnění náhradní; jestliže však primárnímu petitu vyhovět nelze, nelze současně přiznat ani nárok na náhradní plnění“* (usnesení NS ze dne 29. 8. 2018, sp. zn. 25 Cdo 2311/2018).

227 Rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003-101, nebo rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 Afs 151/2015-27, a další rozhodnutí citovaná v bodu 15 posledně uvedeného rozhodnutí.

228 Viz FRUMAROVÁ, K. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (vybrané aspekty). In: SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 38; později taktéž HALML, F. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, č. 1, s. 95–113.

Stále častěji je diskutována také možnost *integrace žalobních typů* do typu jediného,[229] byť spíše jako hypotetická možnost. Tato integrace by totiž zřejmě nikdy nemohla být úplnou integrací (unifikací) žalobních typů, jelikož by vždy vykazovala určitou míru vnitřní diferenciace (co do odlišných výroků, lhůt, vymezení žalobní legitimace apod.).[230] Možná proto se jako perspektivnější jeví ponechat jinak běžnou vícečetnost žalobních typů, avšak zvážit, na jakém základu mají být kategorizovány (viz výše, kap. 3.2).

## 3.5 Rozhodnutí a zásah – nejproblematičtější hranice?

Nabízí se ale i podstatně prostší řešení, kterým je judikatura správních soudů vědomě předcházející problému určování žalobního typu. Jak již ale taktéž bylo naznačeno, zatím tomuto východisku přístup Nejvyššího správního soudu spíše neodpovídá, což lze ilustrovat na nejasnostech ohledně rozhraničení mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou.

Kategorie *zásahu* je vůči kategorii *rozhodnutí* vymezena negativně, jak plyne již ze samotné definice obsažené v § 82 SŘS (podrobněji taktéž viz oddíly 1.3.2 a 1.5.2). Obě tyto kategorie spojuje materiální hledisko v podobě způsobilosti zasáhnout do práv svého adresáta. Jinak řečeno, v obou případech se jedná o regulativní úkony správního orgánu,[231] které může být někdy v praxi obtížné rozlišit. Za účelem vzájemného odlišení a zachování hranice mezi souvisejícími žalobními typy je v aktuální judikatuře uplatňována určitá „korekce“

229 Např. STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence Soudního řádu správního vs. Prvotní zkušenosti s aplikací nového Správneho súdneho poriadku: sborník z konference a společného zasedání kateder správního práva ČR a SR konaného ve dnech 22. až 23. března 2018 na Právnické fakultě UP v Olomouci*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 309–317; ŠIMKA, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců*. 2018, č. 2, s. 26–35; LANGÁŠEK, T. Možná nazrál čas zavést jednu univerzální správní žalobu. *Česká justice* [online]. 13. 2. 2021 [cit. 24. 9. 2022]. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/2021/02/langasek-mozna-nazral-cas-zavest-jednu-univerzalni-spravni-zalobu/, a taktéž díla uvedená v následující poznámce.

230 Viz CODL, D. Jsou rozdílné lhůty pro podání jednotlivých typů správních žalob překážkou na cestě k jednotné správní žalobě? *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2022, č. 3, s. 120; či SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část). *Právní rozhledy*. 2019, 13–14, s. 481.

231 Srov. STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentární triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správneho súdneho poriadku*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2018, s. 311.

materiálního pojetí rozhodnutí, které je jinak založeno na jeho materiálních znacích (účincích).[232] Na tomto místě je vhodné připomenout, že ač je snaha o zachování stávajícího vymezení žalobních typů legitimním cílem, je potřeba jej poměřovat s důsledky korekce pro přístup žalobců k soudu.

Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou primárně spočívá ve *formě* aktů nebo úkonů, proti nimž tyto žalobní typy poskytují ochranu.[233] Forma je přitom určována formálními kritérii, resp. formálními znaky.[234] Jsou-li tyto přítomny, jedná se o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS. V. Štencel a V. Vomáčka za tyto znaky označují standardizovaný proces předcházející úkonu, zákonem stanovené náležitosti úkonu a stanovení konkrétních povinností či oprávnění individualizovanému subjektu. Jako zásadní rozdíl zdůrazňují, že v případě nezákonného zásahu je do právní sféry žalobce zasahováno nikoliv samotným písemným aktem správního orgánu, nýbrž předcházejícími faktickými úkony. Formalizovanou podobou je tak nadáno pouze následné sdělení, jímž správní orgán informuje adresáta o uskutečněném zásahu.[235] Shodně J. Staša považuje za rozdíl mezi rozhodnutím a zásahem to, že rozhodnutí je výsledkem uvážlivé aplikace práva (nikoliv ale nutně výsledkem řízení před správním orgánem), zatímco zásah představuje momentální reakci na nastalé okolnosti.[236] K témuž závěru dospívá také P. Svoboda, podle nějž jsou zásahy činěny bezprocedurálně, zatímco rozhodnutí jsou z povahy věci vydávána v rámci formalizovaného postupu.[237]

Při pohledu do odborné literatury lze tedy vysledovat následující formální znaky rozhodnutí. Většina autorů se shoduje na požadavku na zákonem stanovenou *proceduru*, resp. formalizovaný postup vedoucí k vydání úkonu.

---

232 Srov. např. KÜHN, Z. § 65 [Žalobní legitimace]. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 515; POTĚŠIL, L. § 65 [Žalobní legitimace]. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Leges, 2014, s. 550; ŠURÁNEK, P. § 65 [Žalobní legitimace]. In: JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 499.

233 Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

234 ŠTENCEL, V., VOMÁČKA, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy.* 2017, č. 5, s. 147.

235 Ibid., s. 148.

236 STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentární triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správneho súdneho poriadku.* Olomouc: Univerzita Palackého, 2018, s. 311.

237 SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení.* Praha: Linde Praha, 2007, s. 184–193.

Komentářová literatura pak zmiňuje také formalizovanou podobu úkonu (obsahové náležitosti rozhodnutí, typicky výrok a odůvodnění), oznámení výsledného úkonu stanoveným způsobem účastníkům řízení a správní spis zachycující průběh řízení a jeho výsledek, případně alespoň určitou dokumentaci, nejedná-li se o řízení ve smyslu správního řádu.[238]

Formální znaky, které Nejvyšší správní soud pro kvalifikaci úkonu jako rozhodnutí dovodil, se překrývají s těmi uvedenými výše (ostatně odborná literatura je přejala či dovodila právě z jeho judikatury). Liší se pouze jejich vzájemné kombinace, které soudy považují za dostatečné pro kvalifikaci napadeného úkonu jako rozhodnutí, nebo jejichž absence jej naopak vede k závěru o „neformální" povaze úkonu. Patrně nejčastěji zmiňovaným formálním znakem je *procedura vydávání rozhodnutí*, tedy formalizovaný závazný postup správního orgánu předcházející vydání úkonu. Nemusí se jednat o řízení ve smyslu části druhé a třetí správního řádu, ani o správní řízení podle zvláštního zákona. Mělo by však vykazovat podobné znaky, jako je přítomnost účastníků řízení a účel, kterým je vydání individuálního správního aktu v konkrétní věci pro konkrétní subjekt. Procedura by měla být upravena právními předpisy a vedena správním orgánem v mezích jeho pravomoci, přičemž minimální standard ochrany práv zaručují základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 až 8 SŘ), které zároveň představují proceduru vydání rozhodnutí v jejím nejminimalističtějším pojetí. Judikatura trvá též na *náležitostech rozhodnutí*, ačkoliv tento znak je vykládán různě široce. Důraz je kladen na odůvodnění, avšak nejedná se o bezpodmínečně vyžadovanou náležitost. Stejně tak judikatura dovodila formální znak v podobě oznámení rozhodnutí adresátovi a dokumentace o průběhu řízení a jeho výsledku, byť se nutně nemusí jednat o správní spis jako takový.[239]

Při hodnocení povahy konkrétního úkonu ovšem soudy postupují nepříliš systematicky – formální znaky tak posuzují spíše nahodile, podle toho, jakými znaky disponuje hodnocený úkon, než za pomoci např. určitého algoritmu

238 Srov. KÜHN, Z. § 65 [Žalobní legitimace]. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 516; dříve viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41; nebo ŠURÁNEK, P. § 65 [Žalobní legitimace]. In: JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 499.

239 SKLÁDALOVÁ, D. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. *Právní rozhledy.* 2021, č. 12, s. 440–441.

či testu (k možné podobě takového testu viz kap. 5.4). Může se lišit také míra, v níž musí být určitý znak přítomen (z hlediska formálního znaku „procedury" je tak na roveň kladeno striktně formalizované správní řízení a postup respektující základní zásady činnosti správních orgánů,[240] ač druhý z uvedených postupů o povaze úkonu jako rozhodnutí bez dalšího nic nevypovídá).

Potřeba „korekce" materiálního pojetí rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního je kromě nutnosti zachování hranice mezi žalobními typy odůvodňována rovněž zefektivněním soudní ochrany, resp. hlediskem efektivity ochrany práv žalobce.[241] Zmíněná korekce s sebou – teoreticky – přináší přesnější kategorizaci žalovaných úkonů, díky čemuž mají soudy ochranu veřejným subjektivním právům žalobce poskytnout účinněji. V praxi však zdůraznění formálních znaků v některých případech vedlo k opačnému výsledku,[242] nehledě na to, že korekce vedla ke vzniku pomyslné „fáze" hodnocení povahy napadeného úkonu z pohledu výskytu formálních znaků. Dodejme, že s ohledem na neustálené požadavky judikatury na to, jaké formální znaky (a případně též v jaké kombinaci) jsou potřeba, aby byl úkon vyhodnocen jako rozhodnutí, se nejedná o snadno řešitelný úkol.

## 3.6 Dílčí závěry

Soudní řád správní do úpravy řízení před správními soudy přinesl mj. mnohost žalobních typů. Žalobní typy (či typy řízení) obecně vzato představují kategorie či množiny, do nichž by měly být zařaditelné veškeré úkony správních orgánů, které jsou přezkoumatelné ve správním soudnictví. Účelem kategorizace žalobních typů ve správním soudnictví je tedy dosažení soudní ochrany předvídatelným způsobem. Právě kvalifikace napadeného úkonu se však v minulosti ukázala být problematickou; v některých případech do té míry, že žalobci zabránila v dosažení meritorního rozhodnutí. S problémy při

240 Např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, nebo rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 Ads 214/2018-63.

241 Takto KÜHN, Z. § 65 [Žalobní legitimace]. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 516.

242 V souvislosti se „souhlasy" podle stavebního zákona viz např. STAŠA, J. Zpochybniteln ost rudimentární triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správneho súdneho poriadku*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2018, s. 313; nebo obdobně SVOBODA, T., CHAMRÁTHOVÁ, A. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 11, s. 391.

kvalifikaci napadeného úkonu správního orgánu se nejčastěji lze setkat v souvislosti s rozlišením mezi rozhodnutím a zásahem. Komplikace mohou nastat také v případě tzv. propůjčení právní formy nebo nejrůznějších neformálních způsobů, jejichž prostřednictvím správní orgán s žalobcem komunikuje.

Bez ohledu na povahu napadeného úkonu platí, že v případě volby nesprávného žalobního typu správní soud žalobce v zásadě vždy poučí a umožní mu jeho změnu. Poučovací povinnost pro případ volby nesprávného žalobního typu se tak z dříve odmítaného nástroje procesního paternalismu stala vítanou záchranou před odepřením přístupu k soudu. Výhoda tohoto řešení spočívá v tom, že nevyžaduje změnu právní úpravy. Nejde ale o řešení ideální. Sice eliminuje odepření přístupu k soudu, nicméně nepůsobí preventivně v tom smyslu, že by vždy předcházelo vzniku nejasných situací. Žalobce proto stále může pocítit nedostatky právní úpravy v tom, že jeho řízení se prodlouží a zkomplikuje o nutnost přepracování žaloby. Nelze vyloučit ani možnost, že se bude lišit názor krajského soudu a Nejvyššího správního soudu na vhodnost žalobního typu, nebo že krajský soud zkrátka poučovací povinnosti nedostojí a žalobce poučit opomene.

Kromě stávajícího řešení v podobě poučovací povinnosti se přirozeně nabízejí také úvahy *de lege ferenda*, lišící se v tom, o jak zásadní změnu stávajícího pojetí žalobních typů by se mělo jednat. Zachování stávajícího členění by mohlo být doplněno sjednocením zákonných definic rozhodnutí, zásahu či nečinnosti na úrovni veřejné správy a návazně pro účely soudního přezkumu. Existovalo by tak jen jedno pojetí rozhodnutí podle správního řádu i soudního řádu správního atd. (což současnému stavu neodpovídá, s výjimkou opatření obecné povahy).

Budeme-li uvažovat o razantnějších změnách, nabízí se nejrůznější možnosti integrace žalobních typů, včetně úplné unifikace do žalobního typu jediného. Domníváme se však, že obecná správní žaloba je spíše hypotetickým (teoretickým) konceptem, jehož fungování v praxi by vyústilo v opětovnou vnitřní diferenciaci. Problematická ostatně podle našeho mínění není samotná mnohost žalobních typů, nýbrž kritéria kategorizace žalobních typů a jejich poněkud nepřehledné dotváření judikaturou. Tato kritéria však lze pojmout odlišně (např. se namísto hodnocení povahy napadeného úkonu

zaměřit na funkci žalobního typu, resp. účel výroku případného soudního rozhodnutí).

V praxi nejméně zřetelnou (a nejvíce problematickou) se jeví hranice vedoucí mezi rozhodnutím a zásahem ve smyslu soudního řádu správního. Právě za účelem udržení hranice mezi oběma kategoriemi judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila několik formálních znaků rozhodnutí. Způsob, jakým správní soudy s těmito znaky při určování žalobního typu nakládají, se ale nejeví jako zcela předvídatelný. Namísto určitého „manuálu" tak judikatura žalobcům nabízí spíše ne vždy konzistentní kazuistiku. Sekundárně je tento posun v pojetí rozhodnutí podle soudního řádu správního, odehrávající se za užití formálních znaků, odůvodňován poskytnutím přiléhavější a efektivnější soudní ochrany. Tento přínos je ovšem relativizován absencí jasných vodítek pro to, jaké formální znaky a v jaké míře soud při hodnocení napadeného úkonu vyžaduje. Je proto patrné, že určování žalobního typu může být ovlivněno také judikaturní praxí, která tento problém může eliminovat, nebo v některých případech naopak zesilovat.

# 4 V ČEM JSOU ŽALOBNÍ TYPY (OBSAHOVĚ) ODLIŠNÉ A PROČ NA TOM ZÁLEŽÍ?

## 4.1 Úvod do kapitoly

Judikatura týkající se základních žalobních typů a vztahů mezi nimi nezřídka zdůrazňuje, že soudní řád správní od sebe jednotlivé žalobní typy důsledně odlišuje a že tyto mezi sebou nelze zaměňovat.[243] Jednotlivým žalobním typům odpovídají relativně samostatné procesní úpravy, které se v řadě aspektů liší. Rozdíly spočívají např. v počátku běhu lhůt k podání žaloby, náležitostech žaloby, aktivní a pasivní procesní legitimaci nebo v okamžiku, k němuž soud zjišťuje skutkový a právní stav. Podle Nejvyššího správního soudu by s ohledem na zmíněné rozdíly bylo *mimořádně obtížné* vést řízení o jedné a téže žalobě tak, aby bylo možno na jeho konci rozhodnout v souladu s požadavky kterékoliv z procesních úprav připadajících v úvahu.[244] Žalobce je proto povinen vždy zvolit jeden žalobní typ vymezený v soudním řádu správním, aniž by žalobní typy navzájem zaměňoval nebo je směšoval.[245]

V této kapitole poukážeme na vybrané rozdíly mezi žalobními typy, které nepovažujeme za důvodné, přesto mohou být z pohledu žalobce podstatné. Stejně tak lze význam, který judikatura rozlišování mezi žalobními typy přikládá (ke specifickému problému určování žalobního typu viz kap. 3), relativizovat. Soud totiž může žalobci poskytnout adekvátní ochranu práv i v řízení o objektivně nesprávném žalobním typu, a to potenciálně efektivnějším (především tedy rychlejším) způsobem, než jaký by byl možný v řízení o „správném“ žalobním typu. To se ukázalo např. v situaci, kdy se žalobce snažil

243 Srov. nález ÚS ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, nebo nález ÚS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17.

244 Rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2018, č. j. 2 As 116/2017-25 (uvedený rozsudek byl poté zrušen nálezem Ústavního soudu identifikovaným v předcházející poznámce, nestalo se tak však pro vadnost citovaného závěru).

245 Rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2018, č. j. 2 As 116/2017-25 (s odkazem na rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004-84, a rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009-197).

dosáhnout určení protiústavnosti osvědčení správního orgánu.[246] Podobně může soud poskytnout účinnou ochranu v řízení o nečinnostní žalobě, ačkoliv z pohledu „teorie" by vhodnějším žalobním typem byla žaloba proti rozhodnutí,[247] nebo v řízení o žalobě zásahové namísto žaloby proti rozhodnutí či naopak.

## 4.2 Obecně k rozdílům mezi žalobními typy

Rozdíly mezi žalobními typy se nejvíce stírají na pomezí rozhodnutí a zásahu, a to nejen z hlediska kvalifikace napadeného úkonu pro účely soudního přezkumu (blíže viz kap. 3.2). Ani z pohledu žalobce nemusí být nutně rozhodující, zda soud napadený úkon zruší, nebo zda žalovanému zakáže, aby v zásahu do žalobcových práv pokračoval. Jedná-li se o případ „formalizovaného zásahu", tedy úkonu, který pro nenaplnění některého z formálních znaků (k těmto znakům a obecněji hranici mezi rozhodnutím a zásahem podrobněji viz kap. 3.5) soud nevyhodnotí jako rozhodnutí, ač se jinak jedná o mnohdy vysoce formalizovaný akt, namísto zrušení soudem bude patrně „odklizen" v přezkumném řízení (srov. § 156 odst. 2 SŘ a zde odkazovaná ustanovení).[248] Výsledek tedy bude stejný, ale liší se cesta k němu, s čímž souvisí mj. délka jejího trvání.

Základní žalobní typy podle soudního řádu správního se nepopiratelně v řadě aspektů odlišují. Kromě výše zmíněných dílčích rozdílů jde zejména o otázku,

246 Ve věci přicházely v úvahu dva žalobní typy, a sice nečinnostní a zásahová žaloba (viz výše citovaný rozsudek NSS č. j. 2 As 116/2017-25 a rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2020, č. j. 2 As 116/2017-94, vydaný v dalším řízení v návaznosti na již taktéž citovaný zrušující nález ÚS sp. zn. II. ÚS 2398/18) V řízení, které předcházelo rozhodování Nejvyššího správního soudu, ale žalobce ani krajský soud pochybnost o zvoleném žalobním typu neměli. Do řízení ji vnesl až Nejvyšší správní soud, který – aniž by se věcí meritorně zabýval – rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu rovnou odmítl z důvodu volby nesprávného žalobního typu (rozsudek NSS č. j. 2 As 116/2017-25).

247 V těchto situacích se typicky bude jednat o do značné míry formalizovaný přípis, jímž žalovaný žalobci sděluje, že ve věci nemíní vůbec rozhodovat. Z. Kühn v této souvislosti považuje za vhodnější, aby soud rozhodl v řízení o nečinnostní žalobě, namísto toho, aby přípis posoudil z materiálního hlediska jako rozhodnutí (viz KÜHN, Z. § 65 [Žalobní legitimace]. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 518).

248 Současně lze ale dodat, že samotné přezkumné řízení nemusí vždy představovat efektivní nástroj soudní ochrany; k tomu srov. závěry J. Vedrala v kontextu přezkumu „souhlasů" podle stavebního zákona, resp. takto označených a vydávaných formalizovaných správní úkonů (viz VEDRAL, J. K některým otázkám přezkumu „souhlasů" podle stavebního zákona. *Stavební právo – Bulletin.* 2015, č. 2, s. 19–20).

v jakém rozsahu a jakým způsobem je soud schopen v řízení o jednotlivých žalobních typech žalobci poskytnout ochranu. Liší se i propracovanost a detailnost právní úpravy jednotlivých žalobních typů. Jak napovídá již rozsah ustanovení jednotlivých dílů části třetí, hlavy druhé soudního řádu správního, nejpodrobněji je upraveno řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. SŘS). To ostatně vzhledem k jejímu významu a četnosti užití v praxi není překvapivé (k tomuto a dalším „základním" žalobním typům v obecné rovině viz kap. 1.2). Zbývající žalobní typy ve srovnání s žalobou proti rozhodnutí explicitně neumožňují např. přezkum správního uvážení, vyslovení nicotnosti, přiznání odkladného účinku nebo nezakládají zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu. V řízení o zásahové žalobě nemohou svá práva uplatňovat osoby zúčastněné na řízení.[249] Naopak možnost určení nezákonnosti žalovaného úkonu správního orgánu za užití deklaratorního výroku soudní řád správní spojuje výhradně se zásahovou žalobou (srov. § 82 *in fine* SŘS). Tím se výčet nekončí, neboť bezpochyby lze nalézt řadu dalších rozdílů, které jsou více či méně podmíněny specifiky příslušné kategorie přezkoumávané formy správní činnosti (či obdobně i nečinnosti).

Důraz na odlišnost a nezaměnitelnost jednotlivých žalobních typů judikatura klade zejména v souvislosti s argumentací v neprospěch jejich (větší) prostupnosti. Rozdíly mezi žalobními typy však lze chápat také jako výzvu k zamyšlení se, které instituty a nástroje úprava jednotlivých žalobních typů postrádá, ač by v ideálním případě neměla. Existuje-li vícero žalobních typů, jsou rozdíly mezi nimi namístě. V opačném případě by kategorizace postrádala jakýkoliv význam a jednalo by se o pouze formální rozdělení. Každý žalobní typ (a od něj se odvíjející způsob soudní ochrany) musí být do nějaké míry uzpůsoben povaze formy činnosti veřejné správy, kterou žalobce napadá, a musí se tedy odvíjet od skutečnosti, zda se (v současném

249 Což se ukázalo jako problematické v době, kdy Nejvyšší správní soud považoval „souhlasy" podle stavebního zákona za zásah ve smyslu § 82 SŘS. V literatuře k tomuto problému viz STAŠA, J. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správneho súdneho poriadku*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 314. Z judikatury viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2008, č. j. 3 Aps 5/2008-282, nebo rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 4 Afs 354/2018-62. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu za užití analogie dovodil, že žadatel o vydání stavebního souhlasu či oznamovatel bude mít v soudním řízení (vedeném na základě žaloby třetí osoby) postavení osoby zúčastněné na řízení; viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.

vymezení základních žalobních typů) jedná o rozhodnutí, nečinnost, zásah či opatření obecné povahy.

Specifičnost žalobních typů ale není důvodem pro to, aby jeden žalobní typ (v případě zásahové žaloby dokonce subtyp, tj. zápůrčí nebo určovací zásahová žaloba) ve srovnání s jinými přinášel žalobci zcela privilegované procesní postavení. Slovy Nejvyššího správního soudu, *„rozsah a efektivita soudní ochrany by měla být pro všechny typy správních žalob srovnatelná už z toho důvodu, že se soudní ochrany ve správním soudnictví lze úspěšně domáhat zásadně pomocí jednoho v podstatě univerzálního nástroje, a to správní žaloby. Na tom nic nemění ani skutečnost, že soudní řád správní rozlišuje tři žalobní typy. Ty jsou totiž k sobě komplementární a částečně též subsidiární tak, aby soudní ochrana byla možná bez ohledu na formu, jakou ‚zvolí' veřejná správa pro zásah do práv, event. i tehdy, je-li nečinná.*"[250]

Zajistit srovnatelnost rozsahu a efektivity soudní ochrany bez ohledu na příslušný žalobní typ může být v některých případech obtížné, a to právě s ohledem na výše zmíněné obsahové odchylky mezi žalobními typy. Současně jsme si vědomi toho, že *srovnatelnost* nelze klást na roveň *shodnosti*. Níže přiblížíme vybrané odlišnosti v úpravě žalobních typů, které z našeho pohledu mohou srovnatelnost soudní ochrany nedůvodně oslabovat.

## 4.3 Způsob soudní ochrany – výrokový potenciál

Jedním z východisek, na nichž se zakládá stávající podoba správního soudnictví, je kasační princip.[251] Zrušení napadeného rozhodnutí (až na výjimky spojené s vrácením věci k dalšímu řízení) však není jediným způsobem, jímž soud může poskytnout ochranu právům žalobce. Pomineme-li vyslovení nicotnosti rozhodnutí a moderaci správní sankce, výjimky z kasačního principu správního soudnictví lze seznat v případě hned dvou žalobních typů z výchozí triády: nečinnostní a zásahové žaloby.

U nečinnostní žaloby z povahy věci nepřichází v potaz možnost zrušujícího výroku. Je-li žaloba důvodná, soud žalovanému uloží povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu (§ 81 odst. SŘS). V případě zásahové žaloby sice existuje určitý správní úkon (projev činnosti

250 Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

251 Srov. např. POTĚŠIL, L. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 53 a násl. a literatura zde citovaná.

veřejné správy), na kterém je zásah založen, nicméně k jeho kasaci nedochází, protože se nejedná o rozhodnutí ani o opatření obecné povahy ve smyslu soudního řádu správního. Výrokový potenciál soudu je v tomto případě uzpůsoben odlišným formám zásahů, jejich trvání a důsledkům.[252] V případě trvajícího zásahu soud zakazuje (aby žalovaný správní orgán v zásahu pokračoval) či přikazuje (aby tento orgán obnovil stav před zásahem). V případě již ukončeného zásahu soud určí, že provedený zásah byl nezákonný (§ 87 odst. 2 SŘS). Správní soud může výrokem rozsudku určit nezákonnost pouze v případě již skončeného zásahu, a naopak nemůže deklarovat nezákonnost v době rozhodování trvajícího zásahu, správního rozhodnutí, nečinnosti či opatření obecné povahy.

Správní soudy získaly oprávnění rozhodovat deklaratorním výrokem v důsledku tzv. velké novely soudního řádu správního (provedené zákonem č. 303/2011 Sb.). Tímto krokem zákonodárce rozšířil ochranu proti nezákonnému zásahu i na tu skupinu zásahů, které již byly skončeny a netrvají ani jejich důsledky. Tato změna byla odůvodňována zejména návaznostmi deklarace nezákonnosti zásahu na oblast odškodňování, která není bez obtíží (podrobněji viz kap. 11.3). Úvahy o možnosti širšího využití deklaratorního výroku se nicméně jeví být aktuální obecně, nikoli nutně v návaznosti na zásahovou žalobu. Absence deklaratorního výroku přitom může představovat jednu z významných obsahových odchylek mezi základními žalobními typy.

Možný význam deklaratorních výroků se aktuálně ukázal v souvislosti se soudním přezkumem krizových a mimořádných opatření vydávaných v reakci na pandemii onemocnění COVID-19 na domácím území (k tomu taktéž viz kap. 6 a 7). Právě v tomto kontextu totiž vyšly najevo některé nedostatky právní úpravy, které by teoreticky byly jednoduše řešitelné pomocí deklaratorního výroku.

Je-li opatření obecné povahy zrušeno nebo změněno z toho důvodu, že správní orgán zamýšlí změnit či zrušit v něm stanovená pravidla, postrádají osoby tímto opatřením dotčené přístup ke správnímu soudu. Jak přitom konstatoval Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020-264, zrušení či změna opatření obecné povahy nemá vliv na potřebu přístupu těchto osob k soudu, resp. na potřebu autoritativního posouzení, zda bylo

252 Srov. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

do jejich práv zasaženo nezákonně. Problémy mohou nastat tehdy, je-li napadené opatření obecné povahy zrušeno předtím, než soud může rozhodnout o návrhu na jeho zrušení. Existuje-li obsahově totožné opatření obecné povahy (jedno či více), které je platné v době rozhodování soudu, soud má umožnit rozšíření návrhu i na toto opatření. Jak ovšem ukázala věc řešená výše citovaným rozsudkem, takový postup nemusí zajistit projednání návrhu vždy. Je-li napadené opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem zrušeno bez náhrady, případně nahrazeno opatřením s podstatně odlišným obsahem nebo opatřením jiné formy, nelze v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy pokračovat vůbec.

Městský soud načrtl tři možné způsoby řešení. Prvním z nich je návrh bez dalšího odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS (a tím navrhovateli znemožnit přístup k soudu), návrh na zrušení opatření obecné povahy projednat anebo umožnit změnu návrhového (žalobního) typu na žalobu na určení nezákonného zásahu, který spočívá v účincích zrušeného opatření obecné povahy. Soud se rozhodl pro poslední způsob řešení. Z hlediska posouzení zákonnosti postupu správního orgánu totiž neshledal žádný podstatný rozdíl mezi řízením o zásahové žalobě a řízením o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Subsidiárně koncipovanou zásahovou žalobu se proto městský soud rozhodl využít k tomu, aby navrhovatele ochránil před odepřením přístupu k soudu *(denegatio iustitiae)*.

Výše popsané řešení městského soudu však nakonec neobstálo, a to kvůli absenci zákonného podkladu pro takový postup. Jak konstatoval Ústavní soud ve své judikatuře, žalobce se nemůže domáhat určení nezákonnosti opatření obecné povahy, neboť v takovém případě se domáhá něčeho, k čemu soudu schází oprávnění.[253] Pro takový výrok totiž soudu chybí zákonný podklad, který ke své činnosti podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny potřebuje. Ze závěrů citovaného nálezu vyšel Nejvyšší správní soud v rozhodnutí týkajícím se krizových a mimořádných opatření určených k reakci na pandemii onemocnění COVID-19.[254] Zde se přidržel dříve nastoleného restriktivního přístupu k užití deklaratorní zásahové žaloby.

253 Nález ÚS ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18.
254 Rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100.

Nejvyšší správní soud zopakoval, že proti opatření obecné povahy ani následkům z něj přímo plynoucím se nelze bránit prostřednictvím deklaratorní zásahové žaloby. Správní soud může výrokem rozsudku určit nezákonnost u zásahu, a naopak nemůže vyslovit nezákonnost správního rozhodnutí, nečinnosti či opatření obecné povahy. Přestane-li být napadené opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem způsobilé přezkumu z důvodu zrušení či pozbytí platnosti, soud musí návrh na jeho zrušení odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení v podobě chybějícího předmětu řízení. Městský soud proto v rozsudku přezkoumávaném Nejvyšším správním soudem pochybil, neboť umožnil změnu z návrhu na zrušení opatření obecné povahy na deklaratorní zásahovou žalobu. Tou navíc připustil možnost deklarovat (ne)zákonnost mimořádných opatření v abstraktní rovině. Otázku zákonnosti zásahu tak městský soud vztahoval výhradně k obecným účinkům mimořádných opatření, nikoli k přímému a bezprostřednímu zásahu do práv žalobce.

Nejvyšší správní soud nicméně nabídl alternativní řešení. Tím je incidenční přezkum napadeného opatření obecné povahy ve spojení s žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (případně žalobou proti rozhodnutí nebo žalobou nečinnostní). V takovém případě není překážkou, že ve věci bylo užito již zrušené nebo již neúčinné opatření obecné povahy, neboť správní soud může posoudit jeho soulad se zákonem, ústavním zákonem či mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (analogicky podle čl. 95 odst. 1 Ústavy). Shledá-li soud nezákonnost i již zrušeného opatření obecné povahy (jeho části), zkrátka jej v posuzované věci nepoužije.[255] Ani tento sofistikovaný postup však nedokáže ochránit před odepřením spravedlnosti každého. V určitých případech totiž ani incidenční přezkum opatření obecné povahy spolu se zásahovou žalobou k meritornímu přezkumu nepovede, protože určité subjekty nemohou být pasivně legitimovány k podání žaloby (návrhu na zahájení řízení).

V jakých typových situacích přichází výše nastíněný scénář odepření přístupu k soudu v úvahu? Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že základní školu nelze považovat za původce zásahu, který

255 Viz ibid.

spočívá v neumožnění prezenční výuky v důsledku krizového opatření vlády.[256] Totéž platí obdobně pro nemocnici či nestátní zdravotnické zařízení.[257] Tyto subjekty jsou během pandemie samy veřejnoprávně regulovány vládou či Ministerstvem zdravotnictví (v závislosti na právním režimu předmětných opatření), aniž by dále individualizovaly zásah vůči svým studentům či pacientům. Přerušení prezenční výuky proto není dáno rozhodnutím či jiným aktem školy, ale plyne již přímo z krizového opatření vlády, případně z mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví. Za těchto okolností školská zařízení, sportovní kluby nebo třeba zmíněná zdravotnická zařízení nevykonávají pravomoc svěřenou při výkonu veřejné správy a nevystupují ani jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) SŘS[258] (podrobněji k vymezení správního orgánu podle soudního řádu správního viz kap. 2.2). Studenti nebo třeba pacienti tak za určitých okolností mohou zůstat bez jakékoliv ochrany před zásahem do svých veřejných subjektivních práv, a to včetně práv základních (neboť pasivně legitimovaným nemůže být ani Ministerstvo zdravotnictví či vláda).[259]

Nejvhodnějším řešením legislativních nedostatků zůstává samotným Nejvyšším správním soudem zmíněná změna právní úpravy, která by přinesla možnost soudu ve výroku deklarovat nezákonnost již zrušeného (neúčinného) opatření obecné povahy.[260] Později se tak sice stalo, ale pouze částečně. Zákonodárce na závěry judikatury reagoval přijetím § 13 odst. 4 PandZ, jenž

256 Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51.

257 Rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2021, č. j. 2 As 293/2020-44.

258 Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51.

259 Srov. např. rozsudek ze NSS dne 11. 11. 2021, č. j. 2 As 293/2020-44, kde se Nejvyšší správní soud ztotožnil s postupem Městského soudu v Praze, který odmítl návrh na zrušení mimořádných opatření z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínek řízení v podobě chybějícího předmětu řízení, aniž by stěžovatele poučil o změně žalobního typu na deklaratorní zásahovou žalobu. Stěžovatelé ale současně nemohli využít ani výše uvedeného postupu, dovozeného osmým senátem Nejvyššího správního soudu (již citovaný rozsudek NSS č. j. 8 As 34/2020-100), tedy iniciovat incidenční přezkum napadených opatření, a to kvůli chybějící pasivní legitimaci. Žalovaným subjektem by zde totiž musela být nemocnice, tedy zdravotnické zařízení, což rozšířený senát ve shora citovaném rozhodnutí nepřipustil.

260 Na základě již citovaného rozsudku NSS č. j. 8 As 34/2020-100 s odkazem na nález ÚS ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (ve znění opravného usnesení ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 38/06), č. 84/2007 Sb., v němž Ústavní soud dovodil pravomoc vyslovit neústavnost již zrušených, ale stále aplikovaných právních předpisů, jejich částí či jednotlivých ustanovení.

umožňuje deklaraci nezákonnosti mimořádného opatření, které v průběhu řízení o jeho zrušení pozbylo platnosti (včetně zrušení správním orgánem, který jej vydal). Jedná se tedy o (zákonnou) výjimku z pravidla, podle nějž pozbytí platnosti napadeného opatření obecné povahy znemožňuje o takovém opatření vést řízení, neboť jej již není možné zrušit.[261] Jinými slovy jde o výjimku z nemožnosti abstraktního soudního přezkumu zrušeného (neúčinného) opatření obecné povahy.[262]

Tato úprava se vztahuje pouze na mimořádná opatření vydaná podle pandemického zákona (srov. § 2 PandZ) a mimořádná opatření s celostátní působností podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) VeřZdr ve stavu pandemické pohotovosti za účelem likvidace pandemie nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku. Ustanovení § 13 odst. 4 PandZ ovšem nelze aplikovat analogicky; užitím analogie totiž nelze založit pravomoc orgánu veřejné moci, kterou mu zákon přímo nesvěřuje.[263] Postup podle uvedeného ustanovení se navíc neuplatní tehdy, bylo-li napadené mimořádné opatření zrušeno v soudním přezkumu. V takovém případě soud návrh v souladu s § 46 odst. 1 písm. a) SŘS odmítne z důvodu chybějícího předmětu řízení.[264]

Možnost deklarace nezákonnosti již neplatného opatření je podmíněna aktivitou ze strany navrhovatele. Jestliže navrhovatel v řízení pro případ pozbytí platnosti mimořádného opatření deklaratorní petit *in eventum* (k této podobě petitu viz kap. 3.4) nenavrhne a neučiní tak ani po pozbytí platnosti, soud jej musí postupem podle § 36 odst. 1 SŘS o této možnosti poučit. Trvá-li však navrhovatel na zrušení napadeného mimořádného opatření a nepožaduje vyslovení jeho nezákonnosti, soud návrh zamítne.[265] Nejvyšší správní soud současně upozornil, že možnost domáhat se deklaratorního výroku podle pandemického zákona se liší od situace, kdy žalobce žádá o změnu návrhu postupem podle § 95 OSŘ. Předmět řízení se totiž nemění – i nadále jím je zákonnost téhož mimořádného opatření.[266] Naproti tomu smyslem připuštění změny návrhu na zahájení řízení postupem podle občanského

261 Srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63.
262 Rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133.
263 Srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2021, č. j. 5 As 282/2021-28.
264 Usnesení NSS ze dne 27. 4. 2021, č. j. 6 Ao 10/2021-35.
265 Rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133; byť lze poznamenat, že důsledně vzato by jej měl soud pro absenci předmětu řízení spíše odmítnout.
266 Rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133.

soudního řádu je reagovat na situace, v nichž odpůrce rychlým a opakovaným rušením a vydáváním obsahově podobných mimořádných opatření fakticky znemožňuje jejich soudní přezkum.[267]

Uvedené dle našeho názoru naznačuje, že deklaratorní výrok může mít širší, *obecnější uplatnění* napříč správním soudnictvím. K zavedení univerzální pravomoci správního soudu určit výrokem rozsudku nezákonnost již neplatného opatření obecné povahy (či následků z něj plynoucích) v soudním řádu správním však zákonodárce dosud nepřikročil. Přinejmenším možnost deklaratorního výroku v případě zrušeného (neúčinného) opatření obecné povahy by přitom mohla podstatně posílit ochranu práv žalobců v případech, kdy ani možnost záměny napadeného opatření za pomoci změny žalobního návrhu nepostačuje k účinné ochraně jejich práv.[268] Jak ukazuje praxe na postupu podle § 13 odst. 4 PandZ, legislativní rozšíření výrokových možností rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je myslitelné a nezanedbatelně rozšiřuje přístup žalobce k soudu. Jedná se tedy o funkční nástroj, který navrhovatelé začali záhy využívat, jak je patrné z navazující judikatury.

## 4.4 Vyslovení nicotnosti

Chybějící zákonný podklad pro to, aby soud vyslovil nicotnost „formalizovaného zásahu" správního orgánu, je dalším příkladem odchylek mezi žalobními typy. Zde se jedná o disproporci mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou, tedy dvěma žalobními typy, které si jsou z hlediska druhu přezkoumávané činnosti správního orgánu nejblíže (podrobněji viz kap. 3.5).

---

267 HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19.* Praha: C. H. Beck, 2021, s. 175–176.

268 Novelizace soudního řádu správního umožňující, aby soud při přezkumu opatření obecné povahy mohl deklarovat jeho nezákonnost, by tak zpřístupnila soudní ochranu i pro případy opatření obecné povahy s „krátkou dobou trvanlivosti". V ostatních případech, které tvoří jádro soudního přezkumu opatření obecné povahy (např. přezkum částí územně plánovací dokumentace), by vzhledem k povaze a době trvání účinnosti těchto opatření (ve spojení s jednoroční zákonnou lhůtou pro podání návrhu k abstraktnímu přezkumu) neměl deklaratorní výrok značné možnosti využití. To zároveň znamená, že by nehrozilo ani jeho užívání k deklaraci nezákonnosti dávno neplatných opatření obecné povahy a s tím spojené riziko zásahu do právní jistoty jejich adresátů. Vzhledem k nejisté budoucnosti pandemického zákona (viz kap. 6.4), který nadto není aplikovatelný obecně, se proto jeví vhodnou úprava možnosti určení nezákonnosti obsažená v soudním řádu správním, a to přinejmenším v rámci přezkumu opatření obecné povahy.

Možnost vyslovení nicotnosti je jedním ze zřetelných rozdílů mezi žalobou proti rozhodnutí a zásahovou žalobou. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem vyslovení nicotnosti žalovaného úkonu pojmově nepřichází v úvahu, což Nejvyšší správní soud dovodil z výčtu výrokových možností rozsudku vydaného v řízení o zásahové žalobě, obsažených v § 87 SŘS.[269] Nemožnost vyslovení nicotnosti může být problematická právě v případě úkonů, které soud sice vyhodnotí jako zásah, ale po materiální stránce jsou rozhodnutími podle správního řádu. Na problémy související s „bezprocedurálními rozhodnutími", tedy úkony, které jsou materiálně rozhodnutími, přičemž zákonodárce pro ně formu správního rozhodnutí vyloučil,[270] upozorňuje J. Staša.[271] Podotýká, že bezprocedurální povaha některých úkonů vylučuje možnost vyslovit jejich nicotnost podle soudního řádu správního či možnost napadnout je žalobou k ochraně veřejného zájmu. Vzniká tak nedůvodná disproporce mezi úkony, které jsou po materiální i formální stránce rozhodnutími, a těmi, které sice materiálně rozhodnutími jsou, ale formálně nikoliv.

Kromě již zmíněných souhlasů podle stavebního zákona[272] přichází v úvahu například oznámení o nařízení izolace nebo karanténního opatření podle § 8a PandZ, tj. úkon, který je z materiálního hlediska rozhodnutím podle správního řádu.[273] K jeho kvalifikaci pro účely soudního přezkumu se soudy dosud nevyjádřily. Pokud jej však (ve shodě s důvodovou zprávou k novelizaci pandemického zákona[274]) vyhodnotí jako zásah ve smyslu § 82 SŘS, připraví tím potenciální žalobce o možnost usilovat o vyslovení nicotnosti oznámení – např. pro případy absolutního omylu v osobě adresáta. V takovém případě soudu zbude pouze možnost deklarovat nezákonnost již skončeného zásahu.

---

269 Rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2013, č. j. 4 As 113/2013-30.

270 Zejména již zmiňované „souhlasy" podle stavebního zákon (k těm podrobněji viz pozn. 242, 248 a 249, případně 359).

271 STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentární triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správneho súdneho poriadku*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2018, s. 314.

272 K těm podrobněji viz pozn. 242, 248 a 249, případně 359.

273 HRUBEŠOVÁ, S., SKLÁDALOVÁ, D. K právní formě a soudnímu přezkumu nařízení izolace a karantény krajskou hygienickou stanicí. In: KŘEPELKA, F., HEJČ, D., JANOVEC, M. (eds.). *COFOLA 2022*: *Sborník z konference (Část 5. – Odpovědnost a opatření moci výkonné při pandemii)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 20.

274 Viz důvodová zpráva k novele zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (tisk PSPČR č. 127/0, 9. volební období, od 2021).

Sbližování kategorií rozhodnutí a zásahu ve smyslu soudního řádu správního tak má za následek také směšování způsobů, kterými by soud měl řešit nicotnost napadeného úkonu. V jednom případě se bude jednat o výrok vyslovující nicotnost, v případě jiného – o něco méně formalizovaného úkonu – o zápůrčí či určovací výrok, jímž soud zakáže pokračování v zásahu nebo konstatuje jeho nezákonnost. I v tomto případě jde o nedůvodný rozdíl v úpravě žalobních typů, jehož prostřednictvím lze relativizovat důraz kladený na rozlišování mezi nimi.

## 4.5 Zatímní ochrana

Další z odlišností mezi žalobními typy souvisí se zatímní ochranou práv žalobce. Soudní řád správní poskytuje dva způsoby zatímní ochrany, jimiž jsou předběžné opatření (§ 38 SŘS) a odkladný účinek (§ 73 SŘS). Oba instituty se liší z hlediska zařazení v systematice soudního řádu správního, resp. v šíři jejich možného užití. Odkladný účinek je specifický pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, zatímco předběžné opatření je univerzálním nástrojem. Vysoká četnost užití tohoto žalobního typu v praxi, spolu s frekventovaným užitím odkladného účinku též v řízení o kasační stížnosti, však činí ze speciálního nástroje zatímní ochrany majoritní způsob jejího poskytování.

Právní úprava před novelizací § 38 odst. 3 SŘS, provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.,[275] vylučovala souběh obou institutů. Od roku 2012 nicméně platí, že předběžné opatření lze nařídit i v řízení o žalobě proti rozhodnutí, s tím, že *„smyslem a účelem nové úpravy je umožnit jemnější a cílenější zatímní úpravu poměrů účastníků podle potřeb konkrétní věci po dobu řízení před správními soudy i v případech, kdy je možno přiznat návrhu odkladný účinek“*.[276] Odkladný účinek je ve vztahu k předběžnému opatření nástrojem speciálním, který má přednost, nikoliv ale výhradní postavení. Nedokáže-li samotný odkladný účinek žalobce před nežádoucími účinky správního rozhodnutí dostatečně ochránit,

275 Podle § 38 odst. 3 SŘS ve znění účinném do 31. 12. 2011 platilo, že návrh na nařízení předběžného opatření je *„nepřípustný, lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastává-li tento účinek ze zákona“*.

276 Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (tisk PSPČR č. 319/0, 6. volební období, 2010–2013, s. 31).

může žalobce souběžně využít také předběžného opatření.[277] Možnost současného využití obou institutů ale neznamená, že by je bylo možné libovolně zaměňovat. Je představitelné, že žalobce uspěje co do přiznání odkladného účinku i co do uložení předběžného opatření. Stane se tak v případě, kdy samotné přiznání odkladného účinku nebude k účinné ochraně práv stačit. Teoreticky se proto lze vydat cestou kombinace obou institutů a požádat o nařízení předběžného opatření i o přiznání odkladného účinku.

Vzhledem k specifičnosti odkladného účinku pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (pomineme-li řízení o kasační stížnosti a o návrhu na obnovu řízení) má volba nesprávného žalobního typu důsledky také pro poskytování zatímní ochrany. Domníváme se, že pokud soud žalobce poučí o tom, že zvolil nesprávný žalobní typ (k tomu viz kap. 3.4) a vyzve jej ke změně návrhu, měl by současně podle potřeby zahrnout také *poučení* o změně návrhu na poskytnutí zatímní ochrany. Z podstaty věci se bude nejčastěji jednat o úkony správního orgánu na hranici mezi rozhodnutím a zásahem. Od posouzení, zda žalovaný úkon naplňuje judikaturou požadované formální znaky (a soud jej tedy kvalifikuje jako rozhodnutí podle § 65 odst. 1 SŘS), se proto bude odvíjet také primární nástroj zatímní ochrany, tj. v případě rozhodnutí odkladný účinek.

Judikatura Nejvyššího správního soudu se k poučovací povinnosti v případě volby nesprávného nástroje zatímní ochrany donedávna nestavěla příliš příznivě, což odůvodňovala nutností rozhodovat rychle a vyhýbat se zbytečnému procesnímu formalismu.[278] Argumentaci, která se odkazuje na požadavek rychlosti řízení, lze oponovat s tím, že soud může žalobci ke změně návrhu poskytnout (jen) několikadenní lhůtu. Řešením časového tlaku na soudní rozhodování může být též výklad, podle nějž lhůta pro rozhodování o návrhu na poskytnutí zatímní ochrany začne běžet buď od marného uplynutí lhůty pro změnu návrhu, nebo od změny návrhu žalobcem.

V nedávné době se ale Nejvyšší správní soud vyjádřil ve prospěch *poučovací povinnosti* i pro případ volby nevhodného nástroje zatímní ochrany. Poučovací povinnost bude nacházet uplatnění v případech, kdy žalobce či stěžovatel

277 KOCOUREK, T. § 38 [Předběžné opatření]. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 292.

278 Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 6. 2020, č. j. 8 Azs 339/2019-38.

podá návrh na přiznání odkladného účinku, přestože nejsou splněny podmínky pro jeho přiznání, a současně by poměry účastníků řízení bylo možné zatímně řešit vydáním předběžného opatření (které může být v určitých případech šetrnější vůči veřejnému zájmu než přiznání odkladného účinku).[279]

Teoreticky se může nabízet také opačný scénář, kdy se žalobce bude domáhat vydání předběžného opatření, ač bude případné přiznat odkladný účinek. S ohledem na nízkou míru užití institutu předběžného opatření v praxi ale takové případy podle všeho nebudou příliš časté. V úvahu přichází zejména situace nesprávně zvoleného žalobního typu, kdy soud napadený úkon vyhodnotí odlišně od žalobce nikoliv jako zásah, nýbrž jako rozhodnutí (k tomuto problému podrobněji viz kap. 3.5).

Kromě poučovací povinnosti lze uvažovat také o *sjednocení* obou nástrojů zatímní ochrany do jediného, který by žalobci umožnil popsat, v čem spočívá jím obávaná újma a jaký výrok soudu by považoval za vhodný způsob zatímní ochrany svých práv. Odkladný účinek je sice chápán jako subtyp předběžného opatření,[280] v praxi ovšem jednoznačně zastává roli převažujícího způsobu poskytování zatímní ochrany. Domníváme se proto, že případná unifikace by nepřinesla příliš užitku, neboť žalobci (stěžovatelé) by se ve většině případů, stejně jako nyní, domáhali odkladného účinku, a jen zřídkakdy předběžného opatření. Soud by je navíc v souladu s aktuální judikaturou měl poučit, pokud by usilovali o způsob ochrany, který je ve spojení s napadeným úkonem nefunkční nebo pojmově nepřichází vůbec v úvahu.

Jako vhodnější se jeví sjednocení podmínek pro poskytnutí zatímní ochrany, které se za stávající právní úpravy mírně liší. Soud by měl bez ohledu na konkrétní způsob zatímní ochrany vzít v potaz riziko újmy hrozící jiným osobám

279 Pokud žalobce projeví vůli zatímně řešit své poměry za pomoci institutu odkladného účinku, ale soud má za to, že vhodnějším nástrojem by bylo vydání předběžného opatření, je namístě, aby jej soud v souladu s § 36 odst. 1 SŘS poučil o tom, že může podat návrh na vydání předběžného opatření. Vzhledem k potřebě rozhodovat o zatímní ochraně rychle může soud žalobce poučit o možnosti podat návrh na vydání předběžného opatření v usnesení, jímž zamítne návrh na přiznání odkladného účinku. Zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku totiž nevylučuje, aby soud k návrhu následně vydal předběžné opatření, kterým zmírní důsledky napadeného rozhodnutí a zatímně upraví poměry účastníků řízení (srov. usnesení NSS ze dne 27. 9. 2022, č. j. 8 Afs 92/2022-141).

280 JIRÁSEK, J. § 73 [Odkladný účinek žaloby]. In: BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní. Online komentář.* 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.

a rozpor s důležitým veřejným zájmem, tedy aspekty, jejichž vyhodnocení rozhodování o návrhu na uložení předběžného opatření postrádá.[281] Tento přístup by podle našeho názoru lépe vyhovoval požadavku proporcionality a eliminoval návrhy, jimiž se žalobce bezdůvodně snaží oddálit nastoupení následků žalovaného úkonu.

## 4.6 Přezkum správního uvážení[282]

Další z dílčích odlišností mezi žalobními typy spočívá v nemožnosti soudu přezkoumat správní uvážení (v rozsahu, v jakém tak soud může činit[283]) v řízení o jiném žalobním typu, než kterým je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Správní uvážení se přitom uplatní i mimo správní řízení ve smyslu části druhé a třetí správního řádu, stanoví-li pro to zvláštní zákon předpoklady. Správní soud tedy sice na jednu stranu *„musí respektovat správní uvážení i v řízeních o žalobě nečinnostní, zásahové, resp. při přezkumu opatření obecné povahy“*,[284] současně mu pro to ale soudní řád správní nedává výslovné zákonné zmocnění.

Nejvyšší správní soud v minulosti dovodil, že zneužití mezí správního uvážení je nezákonným zásahem.[285] K tomuto závěru dospěl na půdorysu případu týkajícího se exekučního úkonu, který směřoval nikoliv k vymožení nedoplatku na dani, ale primárně k jinému účelu – v citované věci k zabránění v přístupu daňového subjektu k jeho datům v důsledku přerušení datového spojení.

Podle § 78 odst. 1 SŘS představuje zneužití správního uvážení (či překročení jeho mezí) vadu rozhodnutí. Zneužití správního uvážení by proto analogicky

281 Srov. výčet podmínek pro uložení předběžného opatření (§ 38 odst. 1 SŘS) a pro přiznání odkladného účinku (§ 73 odst. 2 SŘS).

282 Podkapitola z části vychází z dříve publikovaného textu autorky, na který lze čtenářky a čtenáře odkázat co do některých podrobností (SKLÁDALOVÁ, D. Nezákonný zásah a správní uvážení – několik poznámek k přezkumu správního uvážení v řízení o zásahové žalobě. *Správní právo*. 2022, č. 2, s. 73–85).

283 K tomu lze v podrobnostech odkázat na literaturu zaměřenou na problematiku správního uvážení (zejm. KOŠINÁROVÁ, B. *Správní uvážení a jeho přezkum*. Praha: Leges, 2021; MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013; či SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003).

284 KÜHN, Z. § 65 [Žalobní legitimace]. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 648.

285 Rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2017, č. j. 10 Afs 122/2017-50.

mělo představovat vadu úkonu správního orgánu, na němž se zásah zakládá. Lze přitom usuzovat, že se má jednat o vadu specifickou (jinak by ji výslovně nerozlišoval § 78 odst. 1 věta druhá SŘS), pro jejíž posuzování by měla platit obdobná východiska jako pro přezkum rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního. To svědčí ve prospěch závěru, že § 78 odst. 1 SŘS je v případě zásahové žaloby aplikován analogicky. Uvedené je relevantní zejména proto, že s přezkumem správního uvážení není spojena pouze samotná možnost tohoto přezkumu, ale také jistá zdrženlivost směřující k zachování prostoru pro správní uvážení soudem, kterou lze dovozovat z aplikace § 78 odst. 1 SŘS.

Byť Nejvyšší správní soud ve shora citované věci toto ustanovení výslovně analogicky neaplikoval, lze mít za to, že ze zde založeného přezkumu správního uvážení a jeho parametrů přesto obsahově vycházel. Problém „nepřiznaného" uplatnění analogie spočívá v tom, že není zřejmé, jakými úvahami byl soud veden při posuzování správního uvážení v kontextu nezákonného zásahu, resp. zda a v jaké míře byly následovány parametry dovozené v rámci aplikace § 78 odst. 1 SŘS.[286] Přestože tedy Nejvyšší správní soud neponechal žalobce bez možnosti ochrany proti zneužití správního uvážení v řízení o zásahové žalobě, do budoucna nenačrtl příliš jasná pravidla pro jeho přezkum v řízení o jiných žalobních typech, než je žaloba proti rozhodnutí.

Užití analogie ve správním právu mnohdy naráží na limity, resp. s analogií je třeba zacházet obezřetně. Jelikož *analogie legis (iuris)* představuje nástroj *ultima ratio,*[287] nabízejí se rovněž úvahy o možných legislativních změnách. První z nich představuje možnost výslovného zakotvení přiměřeného či obdobného užití vybraných ustanovení (v podobě výslovných normativních odkazů) napříč jednotlivými díly části třetí, hlavy druhé soudního řádu správního (zvláštní ustanovení o řízení). Legislativně-technicky se však nejedná o řešení ideální, protože obecně platí, že přednost by měla dostat přímá právní úprava.[288] Druhým řešením by pak mohla být tato přímá právní úprava, tedy změna procesní úpravy řízení ve správním soudnictví tak, aby

286 SKLÁDALOVÁ, D. Nezákonný zásah a správní uvážení – několik poznámek k přezkumu správního uvážení v řízení o zásahové žalobě. *Správní právo.* 2022, č. 2, s. 81.

287 MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo.* 2014, č. 1–2, s. 32.

288 Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (III. část). *vlada.cz* [online]. 10. 4. 2006 [cit. 24. 9. 2022]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/metodicka-pomucka-pro-pripravu-navrhu-pravnich-predpisu-i--cast-16075/

byly vhodně „doplněny“ stávající žalobní typy o ustanovení, která jsou v praxi potřebná. Toto řešení by však mělo smysl aplikovat spíše až v rámci širších úvah o vymezení žalobních typů ve správním soudnictví, resp. v rámci úvah o nové koncepci systému žalobních typů jako celku (k tomu dílčími způsoby v řadě částí této monografie, zejména viz kap. 3 a 7 až 11). Domníváme se, že legislativní vyplnění mezer (disproporcí) mezi nimi by mělo být jedním z parametrů této změny.[289]

## 4.7 Dílčí závěry

V judikatuře se opakovaně lze setkat se zdůrazňováním rozdílů mezi žalobními typy, a to především v souvislosti s obhajobou jejich neprostupnosti. Otázka odlišností v procesní úpravě jednotlivých druhů řízení si ale zasluhuje pozornost z více důvodů. V první řadě je třeba připustit, že z podstaty mnohosti žalobních typů vyplývá, že mezi nimi musí určité rozdíly existovat, jinak by jejich kategorizace postrádala smysl. Úprava jednotlivých žalobních typů sice není (a nemůže být) shodná, ale přesto by měla žalobcům poskytovat srovnatelnou úroveň ochrany jejich práv. Některé odlišnosti v úpravě žalobních typů mohou srovnatelnost poskytované ochrany bezdůvodně narušovat, zatímco jiné nejsou pro odlišení mezi žalobními typy zásadní.

Tato kapitola se věnuje odchylkám mezi žalobními typy, které podle našeho mínění spadají do první z výše naznačených kategorií. Z našeho pohledu jsou významnými zejména odlišnosti ve výrokových možnostech soudního rozhodnutí, nemožnost vyslovení nicotnosti formalizovaného zásahu, nejasný přístup k přezkumu správního uvážení mimo řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nebo odlišnosti v poskytování zatímní ochrany. Rozdílů mezi žalobními typy, včetně těch, které se (s postupem času) ukazují jako spíše nedůvodné, je však více.

Zvláštní zmínku si aktuálně zasluhuje odlišnost mezi žalobními typy spočívající na (ne)možnosti deklarovat nezákonnost přezkoumávaného úkonu správního orgánu. Po této možnosti vyvstala „poptávka“ souvislosti s přezkumem mimořádných opatření ke zvládání pandemie onemocnění

289 SKLÁDALOVÁ, D. Nezákonný zásah a správní uvážení – několik poznámek k přezkumu správního uvážení v řízení o zásahové žalobě. *Správní právo*. 2022, č. 2, s. 84.

COVID-19, konkrétněji ve vztahu k přezkumu již zrušeného (neúčinného) opatření obecné povahy, jímž vyvolaný zásah do práv navzdory jeho neúčinnosti přetrvává.[290]

Další z odchylek souvisí s nemožností vyslovit nicotnost formalizovaného zásahu, kterým je např. oznámení o nařízení izolace nebo karanténního opatření podle § 8a PandZ. Tato odlišnost vhodně ilustruje možné dvojí postavení žalobce: v závislosti na tom, jak judikatura vyhodnotí formu napadeného úkonu, se odvíjí úroveň a komplexita poskytované ochrany. Stejně tak nemožnost přezkumu správního uvážení ve všech žalobních typech (či přinejmenším chybějící zákonný základ pro takový postup a nepříliš jasný přístup judikatury, která zneužití správního uvážení jako takové označila za nezákonný zásah) svědčí o tom, že úroveň ochrany poskytované v jednotlivých žalobních typech není srovnatelná. Zmínit lze také zatímní ochranu. Volba vhodného nástroje zatímní ochrany práv žalobce se totiž odvíjí od zvoleného žalobního typu. Nejvyšší správní soud nicméně i v této souvislosti dovodil poučovací povinnost soudu pro případ volby nesprávného institutu. V souladu s již dříve nastoleným „trendem" poučovací povinnosti v případě volby nesprávného žalobního typu se tedy rozhodl žalobcům přístup k zatímní ochraně usnadnit.

Judikatura správních soudů se tak pohybuje mezi snahou o udržení zřetelných hranic mezi žalobními typy, zatímco jindy umožňuje „propůjčování" různých institutů napříč jednotlivými typy řízení a vykrývání „mezer" v právní úpravě žalobních typů. Někde tak postupně dochází ke sbližování úpravy žalobních typů (přezkum správního uvážení, souběžné užití odkladného účinku a předběžného opatření), zatímco v jiných případech judikatura trvá na stanovení zákonného podkladu pro postup soudu (deklaratorní výrok či vyslovení nicotnosti).

---

290 Ačkoliv se správní soudy zpočátku pokusily překlenout nedostatky právní úpravy užitím deklaratorní zásahové žaloby, Nejvyšší správní soud záhy připomenul chybějící zákonný podklad pro takový postup. Současně nabídl alternativní řešení, které se zakládá na přiměřeném užití čl. 95 Ústavy. I to má ovšem své limity, jež se odvíjejí od absence pasivní žalobní legitimace určitých subjektů. Nastalou situaci zákonodárce zčásti vyřešil zakotvením deklaratorního výroku pro účely přezkumu podle § 13 odst. 4 PandZ. Domníváme se však, že jeho faktická potřeba se neomezuje jen na opatření vydávaná podle pandemického zákona, nýbrž je obecná (přinejmenším v kontextu přezkumu opatření obecné povahy).

# 5 JAKÁ JE PODSTATA A VÝZNAM FORMÁLNÍHO A MATERIÁLNÍHO PŘÍSTUPU VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ?

## 5.1 Úvod do kapitoly

V předcházejících částech monografie autorky a autoři upozornili na problém „nesouladnosti forem“, resp. na to, že právní formy, ve kterých je veřejná správa realizována, se poněkud rozcházejí s „přezkumnými kategoriemi“ upravenými soudním řádem správním (viz oddíly 1.3.2, 1.4.2 či 1.5.2). Stejně tak autorky a autoři poukázali na to, že ve správním soudnictví by mělo být možné přezkoumat všechny formy činnosti veřejné správy, u kterých to soudní řád správní předpokládá (podrobněji viz kap. 1.2). To se v praxi projevuje v problematice obtíží při určování „správného“ žalobního typu, které se monografie věnuje samostatně (viz kap. 3). Současně bylo poukázáno také na to, že formy činnosti veřejné správy (které lze chápat jak z hlediska teorie, tak jako formy zákonné; viz kap. 6.2) lze vnímat tzv. materiálně či formálně, a to v závislosti na tom, zda budeme akcentovat jejich materiální („obsahové“) či formální („vnější“) znaky.[291] Pro ilustraci tohoto rozdílu lze odkázat na posuzování hranice mezi rozhodnutím a zásahem ve smyslu soudního řádu správního a související vývoj soudní judikatury (viz kap. 3.5).

Na materiální a formální pojetí ale můžeme pohlížet také z širšího pohledu jako na *obecné přístupy* k přezkumu ve správním soudnictví, které mohou předurčit uplatňování systému základních žalobních typů. V této souvislosti nicméně vyvstávají některé otázky. Zejména, které z těchto pojetí bychom měli upřednostnit při poskytování soudní ochrany a ve kterých situacích? Systematičtějšímu uchopení materiálního či formálního přístupu přitom není v dosavadní literatuře věnována dostatečná pozornost. Cílem této kapitoly je naznačit možný systémový náhled na materiální a formální přístup v kontextu správního soudnictví.

---

291 Přičemž pro ilustraci tohoto rozdílu lze odkázat na posuzovaní hranice mezi rozhodnutím a zásahem ve smyslu soudního řádu správního a související vývoj soudní judikatury (viz kap. 3.5).

## 5.2 Formální a materiální přístup[292]

Formální a materiální pojetí se odvíjí od právních (zákonných) forem činnosti veřejné správy. Formou činnosti veřejné správy lze rozumět její vnější projev, jehož prostřednictvím naplňuje veřejná správa své úkoly (viz oddíl 1.2.2). Formy správní činnosti jsou obecné kategorie, jejichž obsahem jsou podoby možného působení veřejné správy. Podle soudobé teorie správního práva lze činnost veřejné správy konkretizovat jako správní akty, veřejnoprávní smlouvy a faktické úkony (viz oddíl 1.2.2). Aspekty odlišující jednotlivé formy jsou podstatné pro dovození „pojmových znaků" jednotlivých forem. Za pojmové znaky, které se váží k jednotlivým kategoriím, lze označit znaky vyjadřující obsah činnosti veřejné správy (podrobněji viz kap. 6.2).

Materiální či formální pojetí jsou *přístupy* k (právním) formám činnosti veřejné správy, které umožňují jak adresátům právních norem, tak orgánům veřejné správy či správním soudům rozpoznat právní formu, ve které je konkrétní činnost veřejné správy realizována. Z hlediska určování žalobního typu je pak rozhodná „kvalifikace" činnosti veřejné správy pro účely soudního řádu správního.[293] Činnost veřejné správy tedy z pohledu přezkumu ve správním soudnictví můžeme rozčlenit do následujících právních forem: rozhodnutí, zásah, opatření obecné povahy a hypoteticky také podzákonný právní předpis (k posledně uvedené kategorii viz kap. 7). Ono „rozpoznávání" právní formy činí správní soudy skrze materiální a formální znaky právních forem. Materiální a formální pojetí se projevuje také v definování právní formy v zákoně (např. definice rozhodnutí podle § 65 odst. 1 SŘS pojímá rozhodnutí, ačkoli ne výlučně, materiálně; viz oddíl 1.3.2).

---

292 Text podkapitoly z části vychází ze závěrečné práce autorky (HRUBEŠOVÁ, S. *Materiální pojetí správních aktů*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020. Vedoucí práce David Hejč. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/mj02m/ [cit. 10. 10. 2022]).

293 Obecněji k problematice této kvalifikace viz kap. 3.2 či v literatuře SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 13–14, s. 478 a násl.

### 5.2.1 Formální pojetí

Ryze formální pojetí správní činnosti se soustřeďuje výhradně na formální znaky právní formy[294], a to v absolutní podobě pouze na označení správního aktu (činnosti) zákonodárcem. Pohledem formálního pojetí tak určitou formu správního aktu může mít jen ten akt, který zákonodárce touto formou označí.[295] Označení je doplněno dalšími formálními znaky právní formy, při rozpoznávání právní formy pomocí formálního pojetí tak správní soudy zkoumají označení úkonu (rozhodnutí, usnesení, příkaz, opatření obecné povahy aj.), pravomoc správního orgánu a proces vydávání správního úkonu (správní řízení, daňové řízení, postup podle části čtvrté správního řádu, postup podle části šesté správního řádu nebo jiný formalizovaný proces).

Pokud bychom přijali formální pojetí v jeho absolutní podobě, nesměly by adresátům právních norem vznikat ani nejmenší pochybnosti o tom, v jaké právní formě se veškerá činnost veřejné správy odehrává. Legální definice právních forem v zákoně by byly čistě formální a činnost veřejné správy by musela být ve zvláštních zákonech právní formou vždy výslovně označena. Předpokladem pro to by však byl takový právní řád, který z pohledu výslovného označení právní formy neobsahuje žádné mezery. To však není příliš realistické, a to např. z toho hlediska, že jinak pojímáme právní formu činnosti z hlediska veřejné správy a z hlediska jejího přezkumu (viz již zmíněný problém „nesouladnosti forem“[296]). Dalším důvodem je skutečnost, že některé činnosti může veřejná správa realizovat v několika různých formách.[297]

---

294 K tomu více viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, podle kterého jsou formální znaky – v projednávané věci právní formy rozhodnutí – vlastnosti, jimiž úkon správního orgánu (individuální správní akt) musí disponovat, aby byl soudně přezkoumatelný ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS.

295 HRUBEŠOVÁ, S. *Materiální pojetí správních aktů*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, s. 30. Vedoucí práce David Hejč. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/mj02m/ [cit. 10. 10. 2022].

296 Přičemž tento nesoulad vyplývá nejen z odlišných definic právních forem v procesních předpisech (viz pojetí rozhodnutí podle § 9 a 67 odst. 1 SŘ a pojetí rozhodnutí podle § 65 odst. 1 SŘS), ale také může vyplývat z judikatury (srov. např. usnesení ÚS ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, ve kterém Ústavní soud za účelem ochrany ústavnosti upřednostnil dokonce absolutní materiální pojetí opatření obecné povahy, a to v případě nařízení obce o zónách zpoplatněného parkování).

297 Srov. např. § 30 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů, podle nějž může vodoprávní úřad stanovit rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy výjimky ze zákazu vstupu a vjezdu do ochranného pásma vodních zdrojů.

### 5.2.2 Materiální pojetí

Materiální přístup naopak s vyplňováním mezer vzniklých v právním řádu počítá. Tento přístup dokonce umožňuje, aby jednání veřejné správy mělo určitou formu *pouze* na základě jeho obsahových definičních znaků. Těmito znaky jsou zejména konkrétně či abstraktně určený adresát,[298] konkrétně či abstraktně určený předmět regulace[299] a zejména pak dotčení (zasažení) veřejného[300] subjektivního práva.[301]

Obecným účelem materiálního přístupu je zajistit náležitou procesní ochranu osob před takovým jednáním veřejné správy, které svým obsahem naplňuje konkrétní formu správní činnosti, i když tak není výslovně označeno. Jednostranné vychýlení se na pomyslné ose k čistě materiálnímu pojetí by však nebylo žádoucí. Formální a materiální přístupy k činnosti veřejné správy si lze představit jako krajní body osy, kdy oba přístupy jsou extrémem, proto se fakticky projevují ve vzájemné kombinaci.

*Plně* formální přístup umožňuje nahlížet na jednání veřejné správy pouze skrze jeho označení. Na druhé straně *plně* materiální přístup upřednostňuje obsah právní formy – kritérium dotčení práv, způsob vymezení předmětu regulace a adresátů na úkor označení aktu – do takové míry, že by jeho neomezené užití popíralo právní jistotu a předvídatelnost práva.[302]

Materiální pojetí bude převažovat právě v případech „nepojmenované" neboli „formou neoznačené" činnosti veřejné správy. Materiální pojetí sehrává roli také v případě tzv. propůjčení právní formy, tzn. v situaci, kdy se zákonodárce rozhodne realizovat správní činnost „procesně jinak", než by této činnosti materiálně odpovídalo (podrobněji viz kap. 6.3).

---

298 PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 271 a násl.

299 Ibid.

300 I na tomto místě je však vhodné připomenout, že povaha chráněných subjektivních práv je stále aktuální otázkou, která souvisí s dualismem soudního přezkumu (podrobněji viz kap. 10).

301 Jak se např. konstatuje v judikatuře Ústavního soudu: *„… koncepce materiálního pojetí rozhodnutí byla správními soudy zjevně vytvořena především za účelem ochrany práv účastníků správních řízení, kdy rozhodováním orgánů veřejné správy dochází k vydávání nejrůznějších aktů, jež nezřídka vykazují více či méně významné formální deficity"* (nález ÚS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17).

302 HRUBEŠOVÁ, S. *Materiální pojetí správních aktů*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, s. 35. Vedoucí práce David Hejč. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/mj02m/ [cit. 10. 10. 2022].

## 5.3 Význam ve správním soudnictví

Formální a materiální pojetí se projevuje zejména ve tvorbě (vydávání) aktů aplikace práva veřejnou správou a jejich soudním přezkumu. Za tyto akty lze považovat individuální a smíšené správní akty a faktické úkony (k povaze těchto teoretických forem správních činností viz oddíl 1.3.2, 1.4.2, 1.5.2 a 1.6.2). Těžištěm monografie jsou možnosti soudní ochrany. Hodí se však upozornit, že materiální a formální pojetí právních forem činnosti veřejné správy se projevují již při tvorbě právních předpisů. Právní předpisy totiž činnost veřejné správy regulují v duchu zásady legality činnosti veřejné správy (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). V tomto ohledu se formální a materiální přístup projevuje také při abstraktním přezkumu právních norem upravujících činnost veřejné správy Ústavním soudem jako negativním zákonodárcem.[303]

Tato monografie se soustředí na problematiku (základních) žalobních typů užívaných ve správním soudnictví. Proto se na tomto místě při rozboru formálního a materiálního přístupu k formám činnosti veřejné správy zaměřujeme zejména na hledisko poskytnutí soudní ochrany proti nim, která má být nekomplikovaná a prostá zbytečných formalit[304] (podrobněji viz kap. 3).

Jak už bylo naznačeno výše, materiální a formální pojetí jsou vzájemně provázány s ústavním pořádkem, včetně základních práv (svobod) adresátů činnosti veřejné správy, ale obecněji také se základními principy demokratického právního státu. Uvedené vyplývá již z logiky věci, neboť *„jakákoliv činnost* [správních orgánů] *se děje na různě intenzivním ústavněprávním pozadí.“*[305] Rozpoznání a přiřazení právní formy správní činnosti je klíčovým okamžikem pro určení způsobu ochrany a jde tedy o jeden ze stěžejních aspektů

303 Forma činnosti veřejné správy byla v judikatuře Ústavního soudu řešena např. při posuzování ústavnosti novely pandemického zákona (viz nález ÚS ze dne 13. 9. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 7/22).

304 ŠIMKA, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců*. 2018, č. 2, s. 26.

305 LIPKA, O. *Akty aplikace ústavního pořádku jako správní akty*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022, s. 23. Vedoucí práce David Hejč. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/vj9ld/ [cit. 10. 10. 2022]. Tento autor taktéž poukazuje ne existenci „aktů aplikace ústavního pořádku“, neboť i tam můžeme nalézt správní akty; jako orgány takové aplikace ústavního pořádku pak teoreticky přichází do úvahy prezident republiky, vláda, stání zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka a územní samosprávy (viz ibid.).

*přístupu ke správním soudům*. Správné přiřazení právní formy je podstatné z hlediska eliminace tzv. odepření spravedlnosti *(denegatio iustitiae)*.

Přístup k soudu může být ztížen zejména v případech, kdy chybí výslovné označení právní formy úkonu veřejné správy v zákoně, stejně jako zákonný odkaz na konkrétní proces vydávání (např. odkaz na část druhou a třetí správního řádu jako na správní řízení; obdobně může fungovat také negativní odkaz, např. vyloučení části druhé a třetí vedoucí k uplatnění části čtvrté správního řádu, srov. § 177 odst. 2 SŘ). Přístup k soudu však komplikuje také to, je-li ochrana realizována prostřednictvím jiného žalobního typu, než odpovídá právní formě, jak je stanovena a předepsána pro orgán veřejné správy (podrobněji viz kap. 6.4). Ještě výraznější komplikace mohou nastat pro přístup k soudu z hlediska ochrany proti opatření obecné povahy. Zde nejde pouze o určení správného žalobního (resp. návrhového) typu, ale též o pravomoc k přezkumu těchto aktů, která je svěřena různým soudům (podrobněji viz kap. 7.2).

S právem na přístup k soudu souvisí také naplnění pozitivních závazků státu z hlediska práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny. Mezi pozitivní závazky státu přitom spadá také to, že má stát povinnost vytvořit *„odpovídající procesní předpisy, na jejichž základě se jednotlivec může domáhat svých práv před soudem nebo jiným orgánem ochrany práv atd.“*[306] Nelze opomenout, že veřejná subjektivní práva *„poskytovaná právním řádem bez práva na spravedlivý proces* [by] *existovala pouze v říši teorie a iluzí.“*[307] S tím souvisí také právo na *účinné* ochranné prostředky, resp. „[a]*by bylo právo na přístup ke spravedlnosti účinné, musí mít jednotlivec ‚jasnou a praktickou možnost napadnout akt, který zasahuje do jeho práv‘.“*[308] Zajištění účinné ochrany základních práv je přitom základním kamenem demokratického právního státu a podle čl. 4 Ústavy je úkolem soudů jim poskytovat ochranu.[309]

306 HUSSEINI, F., KOPA, M. Čl. 36. [Právo na soudní a jinou právní ochranu]. In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1041.

307 Ibid.; taktéž srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 5. 1980, ve věci *Artico proti Itálii*, stížnost č. 6694/74).

308 Ibid., s. 1045; taktéž viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 12. 1995, ve věci *Bellet proti Francii*, stížnost č. 23805/94).

309 K tomu srov. nález ÚS ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04; obdobně taktéž nález ÚS ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, bod 196.

Principy spravedlivého procesu jsou s (právními) formami spojeny již v průběhu tvorby správní činnosti, jelikož se v kontextu předmětných forem zřetelně projevují. Jejich dodržení pak zkoumají správní soudy v řízení o konkrétních návrzích či žalobách. Ve vztahu ke správnímu řízení se těmito principy podrobně zabývá P. Svoboda. Mezi obecné hmotněprávní ústavní principy správního řízení řadí princip zákonnosti, princip materiálního výkladu ústavněprávních ustanovení, princip právní jistoty, princip objektivity, princip přiměřenosti a princip rovnosti v právech.[310] Uvedené principy se ale nepochybně projevují také v rovině správního soudnictví, resp. při řešení otázky, jakým způsobem nakládat s formami činnosti veřejné správy v rámci jejich soudní kontroly.

Významná je zejména následující dvojice – princip zákonnosti a právní jistoty. Z *principu zákonnosti*[311] plyne požadavek na užívání zákonem předepsané právní formy. Způsob, jakým mají správní soudy k těmto formám přistupovat, nepochybně určuje také *princip právní jistoty*, který je podle Ústavního soudu jedním z definičních znaků materiálního právního státu.[312] Z hlediska právních forem pak *„významným požadavkem předvídatelnosti práva a právní jistoty jakožto stěžejních principů výkonu veřejné správy je, aby forma správní činnosti, v níž jsou akty vydávány, odpovídala jejich obsahu.“*[313]

Významné jsou i další principy, např. *princip dělby moci*, který obecně vymezuje prostor pro formy správních činností a jejich přezkumu. Taktéž v kontextu zkoumání dělby moci dochází k uplatňování materiálního a formálního přístupu (např. veřejná správa může být materiálně vykonávána jinou složkou

310 SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, s. 116–126. Dodejme, že hmotněprávních principů citovaný autor odlišuje také obecné procesněprávní ústavní principy (ty se však vztahují k procesu vydávání správních aktů, resp. ke správnímu řízení a nejsou tak bezprostředně relevantní pro oblast řízení ve správním soudnictví).

311 Podle tohoto principu lze veřejnou moc *„vykonávat jen zákonem stanovenými způsoby v užším hmotněprávním smyslu (tj. formami) a tyto způsoby lze vykonávat zásadně jen v rámci odpovídajících, zákonem stanovených postupů (tj. procesů)“* (viz ibid., s. 84).

312 Ústavní soud s odkazem na svou dřívější judikaturu shrnul, že princip právní jistoty spočívá *„mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné“* (viz nález ÚS ze dne 13. 9. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 7/22).

313 HEJČ, D., BAHÝĽOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 57.

státní moci než exekutivou).[314] Na některé aspekty dělby moci v kontextu správního soudnictví již ostatně bylo poukázáno dříve (viz kap. 2.6).

## 5.4 Nástin schématu pro určení právní formy[315]

Vyjdeme-li z dosud uvedených závěrů, že optika formálního a materiálního pojetí forem činnosti veřejné správy je významná pro správní soudnictví, přirozeně se nabízí otázka, jak by měly správní soudy tato pojetí aplikovat, resp. který přístup (formální či materiální) by měly volit. Vzhledem k tomu, že ryze formální a ryze materiální přístupy v praxi nejsou aplikovatelné (viz kap. 5.2), se zdá, že odpovědí by měla být *kombinace* obou hledisek.

Níže je prezentován nástin možného *schématu*, jehož prostřednictvím jsou zkoumány materiální a formální prvky forem činností veřejné správy. Toto schéma by mělo usnadnit určení odpovídajícího žalobního typu v systému základních žalobních typů. Dodáváme však, že je zde předkládáno spíše jako námět k diskuzi, nikoli jako finální doktrinální koncept.

### 5.4.1 Právní forma předpokládaná nebo skutečná?

Nejprve bychom se měli zastavit u otázky, na co formální a materiální pojetí aplikovat. Při využívání těchto pojetí a posuzování toho, do jaké míry jsou naplněny znaky právní formy činnosti veřejné právy (ve smyslu formy předpokládané zákonodárcem, resp. zákonné formy; viz kap. 6.2), je důležité odlišit dvě roviny. Jednak jde o právní úpravu konkrétní správní činnosti (zákonné zmocnění k jejímu výkonu a navazující procesní aspekty), jednak o skutečný výsledek konkrétní činnosti veřejné správy, jak se dostává do dispozice jejího adresáta či adresátů. Jinými slovy, odlišení toho „co vydáno být mělo“ a „co vydáno bylo“.[316]

---

314 V souvislosti s dělbou moci a materiálním a formálním pojetím lze zmínit např. nález ÚS ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, ve kterém byl přezkoumávaný akt, formálně označený jako ústavní zákon, v materiálním pojetí shledán individuálním právním aktem.

315 Podkapitola z části vychází ze závěrečné práce autorky (HRUBEŠOVÁ, S. *Materiální pojetí správních aktů*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, 82 s. Vedoucí práce David Hejč. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/mj02m/ [cit. 10. 10. 2022]).

316 V obdobném smyslu srov. SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 13–14, s. 478–479.

První rovinou jsou tedy znaky konkrétní činnosti veřejné správy upravené ve zvláštním zákoně, které lze podřadit pod znaky právní formy. Jde o posouzení toho, jak realizaci konkrétní správní činnosti *předepisuje zákon*.[317]

Druhou rovinou posuzování činnosti veřejné správy je hodnocení jejího *skutečného výsledku* v konkrétním případě. Správní soud zkoumá totiž i to, zda nemá přezkoumávaný akt vady zakládající jeho nicotnost, zda má písemnou podobu, jakým způsobem byl adresátovi či adresátům oznámen, zda správní orgán vedl správní spis apod.[318] Tyto náležitosti mohou vyplývat ze zákona. Jako příklad lze uvést rozhodnutí podle § 67 a násl. SŘ, které je výsledkem správního řízení (srov. § 9 SŘ). Správní soud tak již výkladem zákona zjistí, že takový úkon má formalizované obsahové náležitosti, písemnou formu a je typicky doručován do vlastních rukou jeho adresátům apod. Pokud však zákon proces realizace činnosti veřejné správy takto podrobně neupravuje, správní soud tyto aspekty zkoumá právě podle skutečného výsledku správní činnosti, případně ze správní praxe.[319]

Podle našeho názoru je třeba upřednostnit to, jak správní činnost definuje zákon (pochopitelně zvláště tehdy, pokud zákon formu přímo určuje). Skutečný výsledek správní činnosti nebo i zavedená, ustálená správní praxe totiž mohou být nezákonné. Pro volbu žalobního typu by proto mělo být podstatné to, jakou formu pro (určitou) správní činnost určuje zákon, a ne to, v jaké formě je fakticky vykonávána. Dodejme, že situace, které mohou vzniknout tím, že dotčená osoba se brání vůči skutečnému výsledku, aniž by si byla vědoma zákonného vymezení předmětné formy, lze ve správním soudnictví obecně řešit poučením žalobce o správném žalobním typu (podrobněji viz kap. 3.4).

---

317 Půjde o *„znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé SŘS, 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)“* viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, nebo SKLÁDALOVÁ, D. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. *Právní rozhledy*. 2021, č. 12, s. 435–442.

318 Ibid., s. 435–442.

319 Takový postup je patrný např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, a to v kontextu aplikace žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kde se konstatuje, že *„úkon* [vyrozumění o výsledku státní maturitní zkoušky] *zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy (školský zákon, částečně správní řád) správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi.“*

Níže je prezentováno již zmíněné schéma určení formy správní činnosti, jehož prostřednictvím může správní soud dospět k určení odpovídajícího žalobního typu. Schéma sestává ze dvou výchozích otázek, které se týkají posouzení materiálních a formálních prvků, přičemž k zodpovězení každé z otázek vede několik dílčích podotázek. Schéma pracuje s materiálními a formálními znaky správní činnosti.

### 5.4.2 Posouzení materiálních prvků

**a) Dotýká se správní činnost (veřejného) subjektivního práva jejího adresáta?**

Veřejné subjektivní právo je jeden z ústředních pojmů soudního přezkumu činnosti veřejné správy (srov. § 2 SŘS). Podle J. Hoetzela[320] zůstává pojem veřejného subjektivního práva velmi neurčitým. Z tohoto pohledu vychází také D. Codl, podle kterého je neurčitost těchto práv problémem určení, *„zda byla norma vydána v zájmu všeobecném, nebo také v zájmu určitých osob a zda se jí mohou dovolávat."*[321] Oba autoři (tamtéž) tvrdí, že je neurčitostí ústředního pojmu správního soudnictví dána možnost evoluce soudní ochrany. Dodejme však, že excesivní chápání veřejných subjektivních práv může vést až k tzv. soudnímu aktivismu, který je problematický zejména z pohledu dělby moci (viz kap. 2.6).

Veřejné subjektivní právo se projevuje ve dvou podobách – jako oprávnění a povinnost. Lze připomenout, že subjektivní právo je obsahem objektivního práva. Obecně platí, že správní soud přezkoumává pouze tu činnost veřejné správy, která zasáhne do veřejných subjektivních práv.[322] Jak již bylo poukázáno dříve (viz kap. 2), toto východisko je v kontextu domácího správního soudnictví významně *relativizováno*. Děje se tak jednak prostřednictvím konceptu ochrany před dotčením právní sféry, namísto zcela

320 Viz HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: HÁCHA, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II. I–O.* Reprint původního vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 847.

321 CODL, D. Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. *Právník*. 2021, č. 1, s. 53.

322 Viz např. závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, nebo také novější usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

konkretizovaného veřejného subjektivního práva.[323] Dokonce i požadavek na „veřejnoprávní" povahu chráněných práv je významně oslaben, jelikož v některých případech soudy poskytují také ochranu *soukromých* subjektivních práv (podrobněji viz kap. 2.3). Nadto v rámci úvah o opuštění dualismu soudní ochrany by povaha ochráněných práv nebyla podstatná (k této problematice viz kap. 10).

Ovšem i kdybychom opustili veřejná subjektivní práva jako východisko správního soudnictví (což neodpovídá současnému stavu vyjádřenému v § 2 SŘS), stále by v rámci naznačovaného schématu bylo třeba zkoumat dotčení práv adresáta, jinak by ostatně nebylo ve správním soudnictví co chránit. „Veřejnoprávnost" by stále byla vyžadována v rovině vystupování veřejné správy, na které lze pohlížet také materiálně (viz kap. 2.6).

### b) Je adresát určen abstraktně či konkrétně?

Pro rozlišení tohoto znaku právní formy není rozhodující kvantitativní hledisko, tj. počet adresátů. Podstatný je způsob, resp. technika jejich určení činností veřejné správy (často určitým správním aktem). Je tedy potřeba klást si otázku, zda *„jsou adresáti určeni druhově jako množina subjektů vymezená určitými znaky. Abstraktnost adresátů správního aktu nastává v případě, kdy své adresáty určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny."*[324] Adresáti jsou určení abstraktně *„jako množina subjektů, vymezená určitými obecnými znaky a počet prvků množiny se může*

323 Přímost dotčení veřejných subjektivních práv je relativizována také např. v případě právní formy opatření obecné povahy. Podle Ústavního soudu nelze ze soudního přezkumu vyloučit ty navrhovatele, kterým nebyla uložena povinnost, avšak jejich práva byla zjevně ovlivněna (srov. nález ÚS ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21). Také Nejvyšší správní soud shrnul, že je sice třeba rozlišovat mezi veřejným zájmem a soukromými či kolektivními zájmy, avšak jejich oddělení není absolutní. V řadě případů je totiž veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin. *„Veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců.* […] *Argument, že občanům po veřejném zájmu nic není a je to věc pouze úředníků, pokládá rozšířený senát za absurdní. Možnost účinně namítat u soudu porušení právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by tedy měla být odepřena pouze výjimečně v případech, kdy je na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se konkrétní navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou. V případě, že nemožnost dotčení právní sféry navrhovatele je zřejmá již z jeho tvrzení, bude namístě toto zohlednit při posuzování procesní legitimace navrhovatele"* (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264).

324 HEJČ, D., BAHÝĽOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 8.

*pohybovat na škále od ‚každého', přes užší specifikaci skupiny až po normu s jedním obecně vymezeným adresátem (např. ‚prezident republiky').*"[325] Konkrétní vymezení adresátů je provedeno jejich jmenovitým určením.

Tento přístup ve své judikatuře Nejvyšší správní soud následuje dlouhodobě. Ve vztahu k právní formě opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud uvedl, že okruh adresátů je v případě této právní formy vymezen obecně, chybí v něm jmenovité určení adresátů a řízení, ve kterém se opatření obecné povahy vydává, nemá účastníky, ale ve smyslu § 172 odst. 4 a 5 SŘ jen dotčené osoby.[326] Činnost veřejné správy, která má znak abstraktnosti adresátů, směřuje vůči blíže neurčenému okruhu osob a mimo jiné tak vylučuje možnost stanovit konkrétní účastníky řízení. Uvedený pojmový znak se projevuje v otázce aktivní legitimace. Správní soudy mají *de lege lata* pravomoc přezkoumávat pouze jedinou právní formu činnosti veřejné správy s abstraktně určenými adresáty, kterou je opatření obecné povahy (a to prostřednictvím řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, podrobněji viz kap. 1.6).

### c) Je předmět regulace určen konkrétně či abstraktně?

Předmět regulace činnosti veřejné správy je vymezená skutková podstata, která má být správní činností regulována. Jak uvádějí D. Hejč a L. Bahýľová k rozlišení abstraktního od konkrétního předmětu regulace, *„předmět regulace lze označit za abstraktní, pokud je regulovaná skutková podstata vymezena ve správním aktu obecně, což jinými slovy znamená, že jde o správní akt, který neřeší určitý, konkrétní případ. Naopak konkrétnost předmětu regulace spočívá v tom, že je regulována určitá skutková podstata, resp. správní akt reguluje konkrétní případ.*"[327]

325 Viz rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195, ve kterém NSS odkazuje na závěry doktríny (konkrétně na dílo KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 150–151).

326 Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 6. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36. Otázkou určení adresátů se zabýval NSS také např. v rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100.

327 HEJČ, D., BAHÝĽOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 7.

Předmět regulace lze zkoumat z hlediska několika kritérií, a to zejména prostorového,[328] věcného[329] nebo časového.[330] Dalšími kritérii, na jejichž základě lze usuzovat na abstraktnost nebo konkrétnost předmětu správní činnosti, je kritérium teleologické[331] a kritérium obsahu právní úpravy.[332]

### 5.4.3 Posouzení formálních prvků

**a) Jde o činnost vykonávanou správním orgánem v rámci jeho pravomoci?**

V tomto kroku správní soud posuzuje zákonné zmocnění správního orgánu k výkonu veřejnoprávní působnosti, a to v souladu s principem zákonnosti výkonu veřejné moci.[333] Správní soud by měl v tomto kroku posoudit, zda činnost vykonává správní orgán ve smyslu legislativní zkratky podle § 4 SŘS. Na základě zákonného zmocnění správního orgánu k výkonu správní činnosti lze také některé právní formy činnosti veřejné správy – a tedy i žalobní typy – vyloučit. Půjde o případy, kdy právě zákonné zmocnění zmiňuje, jaké správní úkony může konkrétní správní orgán v dané oblasti činit. Pro ilustraci lze odkázat na situaci, kdy správní soudy posuzovaly otázku, zda byla po vyhlášení nouzového stavu oprávněna stanovit omezení obsažená v mimořádných

328 Předmětem regulace je konkrétní, jedinečná, neopakovatelná skutková podstata, vyjádřená prostorem, resp. jak se konstatuje v literatuře: *„Konkrétnost předmětu regulace může spočívat především v konkrétní ploše, respektive vymezené části zemského povrchu (pozemek, vodní plocha apod.), ale i prostoru pod zemským povrchem (např. regulace těžby nerostů), jakož i prostoru nad zemským povrchem (regulace v částech vzdušného prostoru). Vedle uvedeného může konkrétnost předmětu regulace spočívat také v konkrétním vymezení objektu, který se na zemském povrchu nachází a je s ním pevně spjat (přírodní útvary či lidská díla)“*; viz HEJČ, D. Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. *Právník*. 2016, č. 10, s. 832.

329 Jak se konstatuje tamtéž: *„Zde konkrétnost předmětu spočívá v tom, že se daný správní akt vztahuje toliko na konkrétně (nikoliv druhově) vymezené ‚věci‘ (např. výrobním číslem/šarží specifikované produkty).“*

330 Toto kritérium zohledňuje délky trvání závaznosti správní činnosti (viz ibid., s. 832).

331 Toto kritérium *„bere do úvahy, zda je účelem správního aktu toliko právní úprava ad hoc“* (ibid., s. 832).

332 Na základě něj *„se konkrétnost předmětu regulace posuzuje z hlediska míry komplexnosti a podrobnosti právní úpravy“* (ibid., s. 832).

333 VOPÁLKA, V., POMAHAČ, R. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 41–42.

opatřeních vydaných podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, pouze vláda, a nikoliv Ministerstvo zdravotnictví.[334]

**b) Je činnost veřejné správy v právním předpise výslovně označena právní formou a případně jak?**

V ideálním případě obsahuje zákonné zmocnění ve zvláštním zákoně výslovné označení právní formy a používá tak konkrétní označení, jakým je např. *rozhodnutí, opatření obecné povahy, nařízení, vyhláška*. Ani takové výslovné pojmenování však v některých případech není výslovným označením formy správního aktu.[335] Takový stav přitom ještě více mate adresáty právních norem a snižuje právní jistotu. Svá specifika má pak pojmenování činnosti veřejné správy, se kterou pracuje správní řád v části čtvrté, tedy vydávání vyjádření, osvědčení, provádění ověření či sdělení. Uvedené pojmy představují formální označení těchto úkonů. To je však o něco méně směrodatné, neboť je vždy *„nutno zkoumat především povahu, obsah a právní účinky daného úkonu ve vztahu k dotčené osobě, neboť terminologie* [tzv. jiných úkonů podle části čtvrté správního řádu – pozn. aut.] *platné právní úpravy ani zdaleka není v tomto směru jednotná.“*[336]

**c) Je realizace posuzované činnosti veřejné správy spojena s formalizovaným procesem, nebo je dokonce výsledkem správního řízení?**

Formalizovaným procesem jako znakem právní formy a dále primárními znaky spojenými se správním řízením se zabývá P. Svoboda. Citovaný autor výstižně uvádí, že „[p]*ři stanovení ‚způsobu' výkonu veřejné moci musí zákon upravit dva aspekty. Vždy musí upravit způsob v užším smyslu, tj. příslušný druh autoritativního (mocenského) úkonu orgánu veřejné moci vůči fyzickým nebo právnickým osobám. To je hmotněprávní aspekt způsobu výkonu veřejné moci. Zpravidla (nikoli však*

334 K tomu podrobněji viz rozsudek NSS z 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, nebo problematika mimořádných opatření vydávaných za nouzového stavu podle § 69 VeřZdr (k tomu podrobněji rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63; nebo HEJČ, D. Nezákonnost mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví k onemocnění COVID-19 podle MS v Praze: Když obsah překračuje formu. *Soudní rozhledy*. 2020, č. 6, s. 185–190; případně také k pravomoci vydávat nařízení viz HENDRYCH, D. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016., s. 183).

335 Např. „krizová opatření“ vydávaná podle krizového zákona [srov. § 2 písm. c) KrZ]; podrobněji viz SVOBODA, T., HEJČ, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 9, s. 315–324.

336 FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů. *Právní rozhledy*. 2011, č. 16, s. 575–581.

*bezvýjimečně) musí upravit též určitý, odpovídající postup, v rámci kterého se veřejná moc s tím či oním hmotněprávním způsobem bude vykonávat. A to je procesněprávní aspekt způsobu výkonu veřejné moci. Zákonem stanovený způsob výkonu v užším, hmotněprávním smyslu je její ‚forma'. Zákonem stanovený postup při výkonu veřejné moci je ‚proces'."*[337]

Vymezení postupu pro správní činnost má přitom velmi úzkou spojitost s označením právní formy ve zvláštním zákoně. Pokud zákonodárce výslovně v zákoně uvede, že se správní akt vydává ve správním řízení, označuje tento akt rozhodnutím, neboť pouze rozhodnutí podle § 9 SŘ je výsledkem správního řízení. Také v případě, že zákonodárce specifikuje, že odvolání proti správnímu aktu má (nebo naopak nemá) odkladný účinek, jde o výslovné potvrzení, že se jedná o úkon vydávaný ve správním řízení, neboť jiný formalizovaný proces s sebou nenese institut odvolání.[338] Jinými slovy, institut odvolání je spojen pouze se správním řízením a s jeho výsledkem v podobě rozhodnutí. Jak již bylo zmíněno, právní formu činnosti veřejné správy lze označit i vyloučením specifického procesu, např. typicky vyloučením použití částí druhé a třetí správního řádu (viz kap. 5.3).

## 5.5 Dílčí závěry

Formální a materiální přístupy k činnosti veřejné správy si lze představit jako krajní body osy – na jednom konci formální přístup a na druhém konci přístup materiální. V rovině správního soudnictví se tyto přístupy projevují zejména v kontextu „kvalifikace" žalovaných správních úkonů pod jednotlivé žalobní typy (určování žalobního typu, kterému je v monografii věnována i podrobnější pozornost, viz kap. 3). Z hlediska určování žalobního typu jsou tyto přístupy vzájemně provázány se základními právy adresátů činnosti veřejné správy, ale také se základními principy demokratického právního státu. Jde zejména o právo na přístup k soudu, princip právní jistoty, zásadu zákonnosti výkonu veřejné správy a také dělbu moci.

337 SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, s. 117.

338 Srov. § 156 odst. 2 SŘ, podle nějž je ke zrušení tzv. úkonu podle části čtvrté správního řádu příslušný správní orgán, který jej vydal nebo učinil (proto se ani nezdá jako „potřebné" přiměřené použití ustanovení části druhé správního řádu o odvolání, jak umožňuje § 154 *in fine* SŘ).

Při využívání formálního a materiálního pojetí a posuzování toho, do jaké míry jsou naplněny znaky právní formy (činnosti veřejné správy), je důležité si uvědomit dvě vzájemně provázané roviny tohoto posuzování. Jednak jde o právní úpravu konkrétní správní činnosti (zákonné zmocnění k jejímu výkonu – zákonodárcem předpokládanou právní formu) a jednak jde o skutečný výsledek konkrétní činnosti veřejné správy, tak jak se dostane do dispozice jejího adresáta či adresátů. Primární by přitom mělo být to, jak správní činnost definuje zákon.

Domníváme se, že správní soudy by měly vnímat a rozlišovat formální a materiální znaky činností veřejné správy. Pro usnadnění určení přezkoumávaných správních úkonů co do jejich právní formy se nabízí určité schéma. To se může zakládat na následujících otázkách, které by měly správní soudy v jednotlivých věcech zodpovědět:

- *Dotýká se správní činnost veřejného subjektivního práva jejího adresáta?*
- *Je adresát určen abstraktně či konkrétně?*
- *Je předmět regulace určen abstraktně či konkrétně?*
- *Jde o činnost vykonávanou správním orgánem v rámci jeho pravomoci?*
- *Je činnost veřejné správy v právním předpise výslovně označena právní formou a případně jak?*
- *Je realizace posuzované činnosti veřejné správy spojena s formalizovaným procesem, nebo je dokonce výsledkem správního řízení?*

Obecně by z judikatury správních soudů mělo být možné dovodit jednoznačná kritéria – znaky právní formy – a způsob posouzení jejich naplnění. Z takové judikatury je pak možné dovodit poměrně jasná vodítka k přiřazení právní formy i zákonem nepojmenované správní činnosti, kterou pod právní formu dosud nepodřadil ani správní soud. Jinými slovy, správní soudy (zejména Nejvyšší správní soud) by měly dosud spíše kazuistickou judikaturu nahradit judikaturou, která pracuje s obecnými znaky právních forem a předvídatelně pod ně podřazuje konkrétní správní činnost (na což bylo již dříve kriticky poukazováno, viz kap. 3.4).

# 6 JAKÉ JSOU DŮSLEDKY TZV. PROPŮJČOVÁNÍ FORMY VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ?

## 6.1 Úvod do kapitoly

V mnoha kapitolách této monografie je poukazováno na problém tzv. propůjčení či propůjčování formy úkonu správního orgánu (viz kap. 1.3, 3.3, 5.2 či 7.3). Co je ovšem podstatou tohoto fenoménu a proč může činit obtíže?

Cílem této kapitoly je jednak vysvětlit fenomén propůjčení formy, kterému dosud teorie systematičtější pozornost nevěnuje. V druhé řadě se kapitola pokouší přiblížit význam propůjčení formy pro správní soudnictví. Propůjčení formy totiž může přímo ovlivnit i způsob poskytnutí soudní ochrany. Na úvod však dodáváme, že tento text není ani zdaleka vyčerpávající, nýbrž je spíše odrazem snahy o uchopení problému v jeho základních obrysech, na které mohou navázat podrobnější zpracování.

## 6.2 K formám činnosti veřejné správy

Ačkoli se v některých situacích může od veřejné správy očekávat i neaktivita, z pohledu plnění úkolů veřejné správy je častější předpoklad určité cílevědomé činnosti.[339] Řekne-li se ovšem činnost veřejné správy, obsah tohoto pojmu je dnes, s ohledem na šíři úkolů a funkcí veřejné správy, mimořádně široký.

Tradičně je jako základní projev činnosti veřejné správy chápáno správní rozhodnutí. V praxi se však lze setkat s celou řadou dalších „produktů" úřední činnosti veřejné správy různého právního významu. S čím se pak adresáti veřejné správy setkávají ještě častěji, jsou tzv. veřejné služby v širším smyslu (veřejná infrastruktura, doprava, zdravotnictví, školství, tzv. sdělovací prostředky veřejné služby apod.), které jsou na každodenní bázi zajišťovány

339 Byť i právem předpokládanou nečinnost správního orgánu je zřejmě na místě považovat za formu správní činnosti v širším smyslu; v literatuře se v této souvislosti hovoří o „administrativním mlčení", podrobněji viz např. komparativní studie DRAGOS, D., KOVAČ, P., TOLSMA, H. D. (eds.). *The Sound of Silence in European Administrative Law: Legal and Empirical Insights in Selected Jurisdictions*. 1. vyd. London: Palgrave Macmillan, 2020.

různými subjekty zpravidla veřejnoprávní povahy. Při pohledu na tuto šíři aktivit veřejné správy je ale patrné, že na všechny tyto činnosti lze sotva aplikovat shodné právní požadavky, jelikož tyto by byly pro některé aktivity veřejné správy příliš mírné či naopak příliš přísné. To by vedlo zejména k nedostatečným garancím zákonnosti veřejné správy na straně jedné nebo k potenciální „přeregulovanosti" její činnosti (a výsledně k neefektivnosti) na straně druhé. Z tohoto důvodu je prakticky nezbytná odpovídající diferenciace, zkoumání a následné právní ukotvení různorodých činností veřejné správy.

To samozřejmě není nijak převratný závěr, jelikož činnost veřejné správy je zřetelným předmětem zájmu domácí teorie. Zde se hovoří o nauce o činnosti veřejné správy či o jejím dynamickém pojetí (oproti statickému pojetí v podobě organizace veřejné správy). Činnost veřejné správy lze klasifikovat již v obecné rovině. Za pozornost stojí zejména distinkce mezi činnostmi v rámci tzv. vrchnostenské a nevrchnostenské veřejné správy, kdy první uvedená oblast je, řečeno s jistým zjednodušením, oblastí výkonu veřejné moci v jejím tradičním smyslu.[340] Obdobně lze činnost veřejné správy dělit na správní činnosti, které jsou pro adresáta relevantní v rovině jeho subjektivních práv a povinností, a ty, které na něj takto nepůsobí, nebo na činnosti, které směřují navenek (vůči adresátům stojícím vně veřejné správy) či dovnitř veřejné správy (v rámci vytváření podmínek pro její vnější působení). Častěji se však teorie věnuje klasifikaci konkrétních *forem správních činností*, ať již je takto otevřeně identifikuje či je alespoň konkrétněji rozebírá.

Pod pojmem forma činnosti veřejné správy si můžeme představit zpravidla vnější projev veřejné správy, jehož prostřednictvím naplňuje své úkoly, či přesněji vyjádřeno, *„cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy výsledku ve výsledek sám."*[341] Důsledně vzato nemusí jít výhradně o projevy

[340] Byť co vše lze rozumět pod veřejnou mocí a jejím výkonem ovšem může být poněkud nejasné, jelikož chápání veřejné moci se v různých právních odvětvích a kontextech poněkud rozcházejí; podrobněji viz RICHTEROVÁ, A. Problémy současného pojetí veřejné moci v české právní doktríně i praxi. *Právník*. 2021, č. 7, s. 510–524.

[341] PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 264. Obdobné pojetí však bylo v domácí teorii přítomno i dříve (srov. VOŽENÍLEK, B. K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 1980, č. 2, s. 100), byť současně lze dodat, že pohledy na pojem formy činnosti veřejné správy obsažené v literatuře se různí (srov. např. MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha-Brno: Orbis, 1932, s. 1 a násl.).

směřující navenek.[342] Formy činnosti veřejné správy jsou přesto zpravidla spojovány právě s jejím vnějším působením, jelikož přirozeně až svým vnějším působením veřejná správa účinkuje na společenské vztahy. Sekundárně je větší pozornost tradičně věnována formám správní činnosti vrchnostenské (výsostné, autoritativní apod.), které lze s ohledem na „silnější" postavení orgánů veřejné správy vůči adresátům přikládat vyšší právní význam.

Formy správní činnosti chápeme jako obecné kategorie, jejichž obsahem jsou podoby možného působení veřejné správy dovoditelné racionálně či empiricky (zejména z právní praxe veřejné správy). Konkrétněji se v teorii hovoří zejména o správních aktech (jakožto jednostranné a nejvýznamnější autoritativní formě správní činnosti), veřejnoprávních smlouvách a faktických úkonech.[343] Terminologické vymezení těchto kategorií není vždy shodné, např. správní akty jsou převažující částí domácí doktríny chápány jako akty výhradně individuální, faktické úkony jsou někdy označovány jako „zásahy"[344] apod. Tyto dílčí odlišnosti ale zřejmě nejsou klíčové.

Podstatnější je spíše to, že formy správní činnosti ve smyslu teorie představují určité „typizované formy", které slouží určitému účelu a ke kterým se váží určitá specifika, pro která je má smysl rozlišovat (jelikož jak již bylo uvedeno, pro všechny činnosti veřejné správy nemůže platit totéž). Hlediska pro jejich rozlišení, ze kterých lze dovozovat určité „pojmové znaky" jednotlivých forem, již byla naznačena. Může se jednat o formy autoritativní či neautoritativní, jednostranné či konsensuální, s procesní stránkou či tzv. bezformální atd. Zvláštní význam pro rozlišování forem správní činnosti mají obsahová hlediska v podobě vymezení adresátů (subjektu, resp. osoby, jíž je správní úkon směřován) a předmětu regulace (objektu, resp. čeho se týká). To hraje roli

342 Může jít také o různé „interní akty" veřejné správy, které jsou jako samostatné formy správní činnosti rozlišovány teorií (srov. např. HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 81–82). Dodejme, že někdy může jít o akty vysokého právního významu, typicky v případě aktů jmenovacích či aktů vydávaných v rámci instančního dozoru (zvláštní poděkování za tuto připomínku náleží P. Matesovi, recenzentovi monografie).

343 Viz učebnice správního práva či správní vědy různě citované v této kapitole (zejména viz pozn. 341, 342, 344, 346 či 349).

344 K oběma srov. např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 114 a 184 a navazující text.

zejména při rozlišování na pomyslné ose, která vede od aktů individuálních či konkrétních (aplikačních) k aktům abstraktním (normativním).[345]

Formy správní činnosti ve smyslu teorie lze spojovat spíše s *materiální povahou* těchto činností. Teoretické kategorizace totiž zpravidla nejsou stavěny na formálních náležitostech jednotlivých správních činností. Namísto toho sledují jejich obsah, resp. pojmové znaky, které se váží k jednotlivým kategoriím.[346] Tímto pojmovým znakem sice může být i již zmíněné hledisko „(bez)formálnosti" správní činnosti, nejde ovšem o to, jak je určitá činnost legislativně označena, ale jestli je (ne)formalizovaná v realitě a jestli jsou pro to také odpovídající důvody z pohledu (regulativní) funkce předmětné správní činnosti.[347]

Věcí další je, která teoretická rozlišení jsou ještě účelná a která již nikoli, jelikož některé kategorie mohou být obtížně uchopitelné. V domácí teorii si v této souvislosti zaslouží zmínku zejména relativně mladá forma smíšeného správního aktu[348] (v teorii se vyskytují různá označení, např. „obecné opatření" či je užíváno přímo označení zákonné formy tohoto aktu – opatření obecné povahy). Problém těchto smíšených aktů spočívá zejména v tom, že v legislativní praxi mohou obsahově výrazně inklinovat k normativnímu aktu, přitom je s nimi ale procesně nakládáno víceméně jako s akty aplikačními (viz oddíl 1.6.3). To přirozeně vyvolává otázky nad smysluplností rozlišování kategorií normativních a aplikačních správních aktů, pokud je lze formou smíšeného správního aktu víceméně „prolomit". Obdobně může problémy vyvolávat kategorie tzv. jiného úkonu, obecně určená pro jednostranné úkony

345 Podrobněji k adresátům a předmětu regulace viz HEJČ, D., BAHÝĽOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 23 a násl.

346 Pojmové znaky jednotlivých správních činností již jdou dalece za rámec tohoto textu, jsou ovšem dovozovány literaturou, na kterou lze odkázat (srov. např. KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 153 a 154 – ke správním aktům a obdobně v jiných částech ve vztahu k ostatním formám správní činnosti).

347 U faktických úkonů, které jsou tzv. neformalizované, proto nejde jen o to, že se jedná o formy správní činnosti bez procesní stránky v běžném smyslu, ale také o důvody tohoto řešení (typicky naléhavost situace, ke které se váže kompetence faktický úkon provést, která by byla popřena vedením určitého správního řízení apod.). Naopak realizace správní činnosti, která to obsahově nevyžaduje, jako faktického úkonu, je již případem propůjčení formy, viz dále (kap. 6.3 a 6.4).

348 Přičemž vycházíme z terminologie tzv. brněnské školy (k základu této terminologie viz PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 271 a násl.; či obdobně SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 18–21 a porůznu v citovaném díle).

správních orgánů bez regulativních účinků rozhodnutí (viz oddíl 1.3.2). Jistá skepse k možnostem úplnosti a bezrozpornosti teoretických klasifikací forem správních činností je tedy namístě.[349] Tato skepse by ale zřejmě neměla vést k závěru o jejich úplné nepotřebnosti.

Předně rozlišované teoretické formy jsou výsledkem vědecké abstrakce, jež usiluje o deskripci a vysvětlení vzájemných vztahů v rámci veřejné správy ústících v tyto klasifikace. Důvody pro klasifikace tu s ohledem na současnou komplexnost veřejné správy (která si dnes sotva vystačí jen s vydáváním správních aktů apod.) budou vždy. Ostatně klasifikace forem správních činnosti není doménou pouze domácí právní nauky.[350] Nejasnosti forem činnosti veřejné správy mohou jistě souviset s problémem jejich teoretického vymezení, zejména tyto formy mohou být z pohledu praxe neaktuální. Problém ale může spočívat také v něčem jiném, a to v nesprávném užívání „právní formy" (v aplikační praxi i na úrovni legislativní), které může vést k nesouladu mezi teoretickým a praktickým pojímáním správních činností.

Jde-li o pojem zákonné, resp. obecněji *právní formy*, lze jí rozumět konkrétní procesními normami založená a upravená forma úkonu správního orgánu. Právní formy jsou ze své podstaty podrobněji vymezené nežli formy správní činnosti rozlišované teorií. Jde-li z pohledu teorie např. o (individuální) správní akt, v rámci forem upravených správním řádem jsou pod tuto kategorii podřaditelné mj. rozhodnutí, usnesení či příkaz (§ 67, 76 a 150 SŘ).[351] Ve všech těchto případech se jedná o jednostranné, mocenské akty vydávané správním orgánem v individuální věci; liší se však některými obsahovými či procesními aspekty (např. nemožností podat odvolání). Proto tyto formy obecně nejsou zaměnitelné, nýbrž mají vymezený prostor své použitelnosti. Jsou-li formy správní činnosti ve smyslu teorie nejobecněji předmětem zkoumání správní

349 Srov. HENDRYCH, D. Kapitola VII: Obecně k problému správní činnosti a jejích forem. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 120 a zde odkazovaná literatura.

350 Srov. např. v německém kontextu MÜLLER, B. *Verwaltungsrecht: schnell erfasst*. 3. vyd. Berlin: Springer, 2004, s. 54 a násl.; v polském kontextu BŁAŚ, A. a kol. *Prawne formy działania administracji*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, 2013; či ve slovenském kontextu KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné: všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 165 a násl.

351 Mnohé další obdoby (individuálního) správního aktu jsou upraveny v jiných (zvláštních) zákonech; v daňovém řádu lze tuto povahu přisuzovat zajišťovacímu příkazu (§ 167 DŘ).

vědy, zkoumání právních (zákonných) forem je pro svou návaznost na právní úpravu již předmětem vědy správního práva.

Důvody pro konstrukci právních forem správní činnosti lze shledávat přinejmenším dvojí. Jednak lze právní formu chápat jako „vnější" formu veřejně-mocenského aktu, který má být odlišitelný od jiného („právního" či „neprávního") vystupování veřejné správy či jiných subjektů. Jinak řečeno, právní forma má adresátovi *jednoznačně signalizovat*, že je adresátem správního úkonu, který je pro něj (veřejno)právně závazný a vynutitelný. K tomu směřují zejména různé obligatorní obsahové či formální náležitosti, jako je např. jednoznačné uvedení regulativního výroku aktu, jeho písemná forma, označení správního orgánu nebo otisk úředního razítka (např. srov. § 67 až 69 SŘ).

Sekundárně lze právní formu chápat nikoli jako pouhý komunikační prostředek ve vztahu k adresátovi, nýbrž také jako *obligatorní zákonný základ* určitého mocenského úkonu a zákonnou proceduru, jejímž prostřednictvím k němu správní orgán dospívá. V tomto směru je právní forma správní činnosti přímým projevem ústavního principu tzv. enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, jehož podstatou je obecná vázanost veřejné moci zákonem, resp. nemožnost jejího výkonu bez odpovídajícího zákonného základu (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny a navazující ustanovení). To v praxi znamená nejen nezbytnost zákonného zakotvení kompetence orgánu veřejné moci, ale také nezbytnost procesní úpravy úkonu, ke kterému tato kompetence vede. Naopak „procesní vakuum" je ústavně problematické, jelikož principiálně zasahuje do práva na spravedlivý proces.[352] Je proto třeba trvat na tom, aby správní orgány realizovaly svou působnost zákonem předpokládanými formami. Opak může vést zejména k eliminaci procesních práv adresáta úkonu či k vytváření prostoru pro libovůli.

Posuzování forem činnosti veřejné správy může poněkud komplikovat skutečnost, že také právní formy mají „materiální rozměr". Jejich uplatnitelnost totiž zákonodárce mnohdy nestanoví výslovně (např. tak, že by výslovně stanovil, že v určitém případě správní orgán vydává rozhodnutí podle § 67 odst. 1 SŘ apod.), nýbrž také na základě materiálních znaků či jen prostřednictvím vymezení adresátů a předmětu regulace. Naznačený materiální rozměr se projevuje např. ve vymezení správního rozhodnutí (srov. § 9

352 Viz nález ÚS ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

a obdobně § 67 odst. 1 SŘ) či v rámci pojetí opatření obecné povahy soudní judikaturou.[353]

Obecně ovšem platí, že nahlížení na formy správní činnosti v teorii a korespondující právní formy *de lege lata* by se měly překrývat. Jinak řečeno, činnost svým obsahem odpovídající určité teoretické kategorii by měla být realizována v příslušné právní formě. Jinak by ostatně vymezení různých právních forem postrádalo optikou racionálního zákonodárce smysl, pokud by jejich uplatňování mělo být nahodilé. Nesoulad mezi teoretickými kategoriemi a právními formami správní činnosti ale není v praxi vyloučen. Tyto případy mohou být důsledkem nezamýšleným (typicky v podobě nedodržení právní formy), ale i zamýšleným, nad kterým uvažujeme dále.

## 6.3 Propůjčení právní formy – základní charakteristika a účel

Jde-li o propůjčení právní formy, není výsledkem vady při výběru právní formy aplikujícím orgánem, nýbrž více či méně *záměrným nesouladem* mezi právní formou zákonodárcem zvolenou a formou obecně předpokládanou. Propůjčení formy tak lze zjednodušeně charakterizovat jako vůli zákonodárce realizovat určitý správní úkon „procesně jinak", než by mu materiálně odpovídalo.[354]

Praktickým důsledkem propůjčení formy je propůjčení nejen právem předvídaného „výsledku" správní činnosti (včetně jeho náležitostí), ale při absenci zvláštní úpravy také propůjčení procesního režimu této právní (zákonné) formy. Z toho plynou jednak odlišné požadavky na správní orgán a jednak odlišné postavení adresáta či v širším smyslu osob touto činností právně dotčených. Konkrétněji může docházet k tomu, že pro správní orgán je realizace určitého úkonu zjednodušena a snížena je také míra participace

353 Srov. např. nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

354 Pro úplnost lze dodat, že propůjčení (či propůjčování) není myslitelné jen v případě formy správních úkonů, nýbrž také např. v kontextu propůjčení právního postavení, zejména postavení vykonavatele veřejné správy (v teorii se v této souvislosti hovoří o tzv. autorizaci; srov. STAŠA, J. Kapitola IX: Správní akty. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 164). Stejně tak je „propůjčení" užíváno právními předpisy z oblasti správního práva v dalších významech, které ale ponecháváme stranou (zejména lze zmínit propůjčení služební či vojenské hodnosti, srov. § 39 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů; či § 7 odst. 6 a násl. zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů).

dotčených osob, či naopak. S jinou právní formou jsou zpravidla spojeny odlišné prostředky ochrany práv dotčených osob a někdy i odlišná pravidla pro náhradu škody způsobené správní činností.

Zřejmě nelze vyloučit, že propůjčení formy bude důsledkem legislativní vady, kdy zákonodárce zvolí odlišnou formu bez zjevného důvodu nebo ji zvolí nejasně. Zpravidla ale propůjčení formy bude sledovat určitý záměr, který může ústit buď ve *zvýšení míry formalizace* činnosti veřejné správy oproti předpokládanému stavu, anebo k jejímu *snížení*.[355] Jinak řečeno, o propůjčení lze dle našeho názoru nejobecněji uvažovat jako o změně právní formy na právní formu „přísnější", než která by náležela, či naopak na formu „mírnější".

Jde-li o formu „mírnější", ta obecně vede k menší formalizaci správní činnosti. To se zpravidla odráží ve zrychlení, zpružnění a obecně zefektivnění činnosti veřejné správy (či může být tento cíl jinak žádoucí), avšak na druhou stranu pravidelně vede k oslabení právního postavení dotčených osob. Příkladem takového propůjčení právní formy z poslední doby může být zejména vydávání „souhlasů" podle stavebního zákona. Ty totiž byly a nadále jsou vydávány jako tzv. jiné úkony podle části čtvrté správního řádu,[356] ačkoli obsahově jde o procesně zjednodušené alternativy ke správnímu rozhodnutí (jakožto akty autoritativně aprobující určitý stavební záměr). To se ovšem na druhé straně projevuje nižší mírou ochrany dotčených osob než v případě stavebního povolení vydávaného ve stavebním řízení (k tomu také viz oddíl 1.5.2).

Jde-li o propůjčení formy realizované „opačným směrem", lze jej zpravidla ztotožňovat s propůjčením za účelem zvýšení ochrany adresáta předmětné správní činnosti (úkonu), resp. zlepšení právního postavení dotčených osob.

355 Jistě se ale jedná o zjednodušení, lze si představit i jiné účely (např. absence odpovídající formy a tedy propůjčení „z nezbytnosti") i důsledky propůjčení (např. změna formy neprojevující se ve změně míry formalizace) apod.

356 Aktuálně viz § 96 (územní souhlas), § 106 (souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru), § 122 (kolaudační souhlas) a § 127 (souhlas se změnou v užívání stavby) StavZ, které obdobně konstatují vyloučení části druhé a třetí správního řádu, což skrze ustanovení § 177 odst. 2 SŘ vede k uplatnění jeho části čtvrté (podrobněji k těmto správním úkonům viz pozn. 242, 248 a 249, případně 359).

Jako takovou ji reflektuje i dosavadní literatura.[357] Typickým příkladem takového propůjčení formy může být vydávání správního úkonu neregulativní povahy (tzv. jiného úkonu, procesně úkonu podle části čtvrté správního řádu) jako správního rozhodnutí, ačkoli tento úkon nemusí mít obsahově povahu rozhodnutí. Obecně se může jednat zejména o situace, *„kdy se ‚pozitivní úkon' (např. provedení registrace nebo vydání osvědčení o vzniku či existenci práva) provádí jako jiný úkon, zatímco negativní má podobu správního rozhodnutí (správního aktu).*"[358] Možné podoby propůjčování „ve prospěch" dotčených osob ale mohou být různé. Aktuálně je takovým případem zejména vydávání mimořádných opatření ke zvládání onemocnění COVID-19 ve formě opatření obecné povahy, kterému je věnována pozornost v následující podkapitole.

## 6.4 Propůjčování formy v kontextu správního soudnictví

Fenomén propůjčení formy se projevuje také v rovině správního soudnictví. Zde může jít jednak o *nepřímé dopady*, kdy je propůjčením formy sledována modifikace výkonu veřejné správy (postupu správních orgánů), která se sekundárně projeví v oblasti správního soudnictví. V tomto případě se propůjčení formy může odrazit v odlišném způsobu přezkumu napadeného správního úkonu, anebo může způsob přezkumu zůstat nezměněn i navzdory propůjčení. Zde záleží na konkrétních případech propůjčení a na tom, jak budeme na přezkoumávané správní úkony nahlížet optikou správního soudnictví (zejména se nabízí materiální a formální nahlížení, podrobněji viz kap. 5).

Příkladem, kdy se soudní přezkum navzdory propůjčení nezmění, budou typicky případy vydávání úkonů podřaditelných pod rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního jako tzv. jiných úkonů (např. již zmíněné souhlasy podle stavebního zákona). Dodejme však, že tyto situace jsou typicky způsobilé vygenerovat problém určení žalobního typu (podrobněji viz kap. 3).

357 Dosavadní domácí literatura se problematice propůjčení formy správního úkonu vyjadřuje jen ojediněle, za bližší pozornost stojí zejména článek J. Vedrala, který podrobněji rozbírá také některé příklady správních činností majících charakter propůjčení, a lze na něj čtenářky a čtenáře v některých podrobnostech odkázat (VEDRAL, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*. 2012, č. 1–2, s. 58 a porůznu). Dále je propůjčení formy zmiňováno v některých dalších pramenech, zpravidla ale jen v podobě stručnějších zmínek (např. STAŠA, J. Kapitola XII: Neregulativní úkony. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 200).

358 Ibid.

Propůjčení, jakožto atypická technika regulace, totiž přirozeně vytváří prostor pro atypické správní úkony, které mohou být obtížně kvalifikovatelné pro účely jejich soudního přezkumu.[359]

Propůjčení ovšem může vést i ke změně v rovině způsobu poskytnutí soudní ochrany. Přesněji, propůjčení může být uplatněno za účelem *přímého dopadu* na způsob poskytování soudní ochrany jako nástroj jejího rozšíření či zúžení. K tomu může docházet prostřednictvím cílevědomého propůjčení formy úkonu správního orgánu, zřejmě ale nelze vyloučit ani to, že zákonodárce „propůjčí žalobní typ" ve správním soudnictví. Jinými slovy zákonodárce stanoví, že určitý správní úkon je pro účely správního soudnictví „něčím jiným", než čím by byl za běžných okolností (z pohledu obecných přezkumných kategorií vymezených soudním řádem správním; k tomu viz kap. 1.2 a navazující podkapitoly k jednotlivým základním žalobním typům).

Jak je patrné, tato praxe má i své limity. Může totiž vyústit v nižší efektivnost poskytované soudní ochrany či až v její neposkytnutí (a to v důsledku odlišností mezi jednotlivými žalobními typy, podrobněji viz kap. 4), čímž může narážet na ústavní východiska správního soudnictví. Propůjčování formy je problematické také z pohledu právní jistoty, jelikož prakticky modifikuje obvyklý způsob činnosti veřejné správy a její kontroly. Propůjčení formy ovšem může být využito i v opačném smyslu – jako *prostředek zajištění kontroly* ve správním soudnictví v situacích, kdy by tato kontrola jinak nebyla dosažitelná. Zřejmě nejvýznamnějším příkladem takové situace z nedávné doby je vydávání mimořádných opatření ke zvládání pandemie onemocnění COVID-19.

Těmto opatřením, vydávaným podle pandemického zákona a taktéž zákona o ochraně veřejného zdraví (srov. § 2 a 4 PandZ), totiž byla pandemickým zákonem stanovena forma opatření obecné povahy (§ 3 odst. 6 PandZ).

359 To se ostatně projevilo i u zmiňovaných souhlasů podle stavebního zákona, jelikož jejich přezkum byl judikaturou rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu po zhruba deseti letech přehodnocen – z původní kvalifikace jako nezákonného zásahu jako nově rozhodnutí podle soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud tuto změnu zdůvodnil zejména posuny právní úpravy, skutečným důvodem ale byla spíše neefektivnost původně zvoleného řešení (blíže k povaze a genezi soudního přezkumu souhlasů v aktuální odborné literatuře např. PRŮCHA, P. Veřejnoprávní souhlasy v režimu stavebního zákona. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2020. č. 2, s. 37–50; podrobněji k těmto správním úkonům taktéž viz pozn. 242, 248 a 249).

A to navzdory tomu, že obsahově (materiálně) se o opatření obecné povahy zpravidla nejednalo, resp. „[v] *těchto případech, kdy zákon výslovně zmocňuje k vydání opatření obecné povahy, jde o opatření obecné povahy, i kdyby se z materiálního (obsahového) hlediska o opatření obecné povahy nejednalo, respektive i pokud by daný úkon nenaplňoval pojmové znaky opatření obecné povahy (nejednalo by se o závazný úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím).*“[360]

Zvolí-li zákonodárce právní formu opatření obecné povahy, samo o sobě to vždy neindikuje propůjčení této formy pro realizaci úkonů materiálně odlišných. Namísto toho může jít o pokyn zákonodárce veřejné správě k tomu, aby předmětné společenské vztahy byly regulovány aktem nejen jako opatření obecné povahy označeným, ale taktéž odpovídajícím opatření obecné povahy co do svých obsahových znaků (v takovém případě by o propůjčení formy nešlo).[361] V případě pandemického zákona, resp. předpokládaných mimořádných opatření, se ovšem jednoznačně jeví, že „*mimořádným opatřením nejenže přiděluje formu opatření obecné povahy, ale současně stanoví, že lze vydat mimořádné opatření i ‚s celostátní působností‘ (§ 2 odst. 1), je tímto forma opatření obecné povahy propůjčena i na případy opatření s obecným předmětem regulace…* “[362] Dodejme, že taková opatření jsou materiálně právními předpisy veřejné správy.[363] Přezkum (podzákonných) právních předpisů ovšem za současného právního stavu ze systémového pohledu nenáleží správním soudům, nýbrž Ústavnímu soudu (podrobněji viz kap. 7.2).

Praktické důsledky tohoto řešení v pandemickém zákoně byly více než významné. Společně s propůjčením formy opatření obecné povahy mimořádným opatřením normativní povahy byl jednak propůjčen proces vydávání opatření obecné povahy a související požadavky, včetně požadavku na odůvodňování těchto opatření (§ 3 odst. 2 PandZ), který se v praxi ukázal jako problematický. Zejména však byl s propůjčením formy opatření obecné

360 HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19: komentář.* Praha: C. H. Beck, 2021, s. 53.

361 Ibid.; podrobněji viz HEJČ, D. Nezákonnost mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví k onemocnění COVID-19 podle MS v Praze: Když obsah překračuje formu. *Soudní rozhledy*. 2020, č. 6, s. 185–190.

362 HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19: komentář.* Praha: C. H. Beck, 2021, s. 56–57.

363 Srov. HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 11, s. 394 a násl.

povahy uplatněn odlišný způsob soudní ochrany oproti dřívější „pandemické regulaci" v průběhu roku 2020. Ta byla založena zejména na aplikaci krizového zákona a byla realizována zpravidla prostřednictvím krizových opatření vlády [§ 4 a 5 ve spojení s § 2 písm. c) KrZ]. Těmto opatřením není v krizovém zákoně stanovena žádná konkrétní právní forma, a jejich přezkum byl proto realizován na základě materiální povahy těchto opatření. V praxi byla tato opatření přezkoumávána jako právní předpisy.[364] Takový přezkum se ovšem neukázal jako efektivní, neboť Ústavní soud takto zrušil pouze jediné krizové opatření vlády.[365]

Pozdější soudní přezkum mimořádných opatření normativní povahy (tedy v základu regulace stejného charakteru), kterým byla pandemickým zákonem v průběhu převážné části roku 2021 a části roku 2022 propůjčena forma opatření obecné povahy, naskytl zcela odlišný pohled. Pandemický zákon upravil také některá specifika soudního přezkumu těchto opatření, zejména příslušnost Nejvyššího správního soudu k přezkumu opatření s celostátní působností (§ 13 odst. 1 PandZ). Ze statistik Nejvyššího správního soudu přitom plyne, že tentokrát již bylo o zrušení či vyslovení nezákonnosti (srov. § 13 odst. 4 PandZ) rozhodnuto ve více než padesátce případů.[366] Sotva lze přitom tento výsledek přičítat ztrátě schopnosti státní správy k realizaci pandemické regulace (spíše lze předpokládat, že s postupujícím časem bude státní správa dosahovat zlepšujících se výsledků). Rozdíl zjevně spočíval ve zpřístupnění soudní ochrany, v čemž sehrálo rozhodující roli právě propůjčení formy (v tomto případě právní formy opatření obecné povahy).

## 6.5 Dílčí závěry

Propůjčení formy se zřejmě zcela vyhnout nelze, jelikož v praxi mohou vyvstávat situace, ve kterých je opodstatněné uplatnění jiné právní formy, než která by náležela z pohledu právních forem jinak právním řádem upravených či z pohledu teoretických kategorií forem správních činností. Propůjčení

364 Podrobněji viz ibid.

365 Srov. nález ÚS ze dne 22. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

366 SVOBODA, T., SKLÁDALOVÁ, D., HEJČ, D., SKULOVÁ, S. Responsibility for Regulatory Measures of Executive Power during the COVID-19 Pandemic in the Czech Republic. In: *EGPA 2022 Conference*. 2022.

formy, jak je patrné na výše nastíněném příkladu, se projevuje také v rovině poskytování ochrany ve správním soudnictví.

V kontextu uvedeného příkladu propůjčení formy opatření obecné povahy mimořádným opatřením v rámci „pandemické regulace" se jeví, že se propůjčení formy stalo nástrojem pro otevření cesty k efektivní soudní ochraně. Šlo tedy o případ propůjčení formy „ve prospěch" osob dotčených správním úkonem, což lze v tomto případě přivítat. Současně ovšem praxe propůjčování může vznášet jisté pochybnosti, resp. indikovat deficity jinak obvyklých forem (v tomto případě deficity přezkumu právních předpisů veřejné správy, podrobněji viz kap. 7).

Propůjčení formy je tak řešením možným, ale zřejmě nikoli ideálním, jelikož stále jde o propůjčení formy jiné než odpovídající, resp. jinak „běžné", které poněkud oslabuje právní jistotu v rovině předvídatelnosti forem činnosti veřejné správy. Nadto propůjčení formy nemusí být vždy uplatněno „ve prospěch" dotčených osob. Nelze vyloučit ani opak (a zřejmě ani „zneužití" propůjčení formy k tomu, aby byly obcházeny standardní právní formy činnosti veřejné správy[367]). Je proto zřejmé, že propůjčení právní formy musí mít určité limity a pravidla, která má smysl dále zkoumat.

367 Dodejme, že účinky propůjčení formy jsou širší, než je oblast požadavků na uplatnění formy a prostředků ochrany práv, jelikož propůjčení formy se projevuje taktéž např. v rovině odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci (kdy prostřednictvím propůjčení formy určitému správnímu úkonu, za který má být poskytnuta náhrada škody, mohou být modifikovány podmínky odškodnění, rozsah náhrady škody či celkově existence práva na náhradu apod. – a to ve prospěch i neprospěch poskytnutí odškodnění).

# 7 UMOŽŇUJE SYSTÉM ŽALOBNÍCH TYPŮ PŘEZKUM NORMATIVNÍCH AKTŮ?

## 7.1 Úvod do kapitoly

V úvodní části této monografie (kap. 1.2) a také v některých jejích dalších částech (např. v kap. 3.2) bylo opakovaně konstatováno, že správní soudnictví má ambici poskytovat soudní ochranu proti všem formám (ne)činnosti veřejné správy. Toto východisko je patrné i v judikatuře správních soudů, která akcentuje takový výklad systému základních žalobních typů, který má umožňovat i přezkum různých atypických správních úkonů. Přesto soudní řád správní není zcela komplexním procesním předpisem kontroly rozlišovaných forem činnosti veřejné správy, jelikož v něm v zásadě absentuje přezkum správní normotvorby (podzákonných právních předpisů, z pohledu terminologie také tzv. *normativních správních aktů*[368]).

Tak tomu ovšem být nemělo. Původní vládní návrh soudního řádu správního totiž obsahoval „řízení o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení" (§ 96 až 104 tohoto návrhu[369]). Toto řízení bylo postaveno na podobném principu jako současný přezkum podzákonných právních předpisů prováděný Ústavním soudem, přičemž příslušným k rozhodování v rámci tohoto řízení měl být Nejvyšší správní soud, jak to umožňuje čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy. Do přijatého znění soudního řádu správního se ale toto řízení nedostalo, což následně vedlo také k doktrinální kritice tohoto řešení.[370]

Cílem této kapitoly není hlubší rozbor argumentů „pro" a „proti" přezkumu normativních správních aktů ve správním soudnictví. Této problematice se ostatně v nezanedbatelném rozsahu věnovala již dosavadní literatura (a jen její rekapitulace by si vyžadovala značný prostor[371]). Cílem této kapitoly

368 Přičemž je vhodné dodat, že terminologie v této monografii vychází z tzv. brněnské školy; domácí teorie správního práva však využívá i jiná označení (viz pozn. 35 či 348).

369 Viz vládní návrh soudního řádu správního (tisk PSPČR č. 1080/0, 3. volební období, 1998–2002).

370 Takto zejména MIKULE, V. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*. 2002, č. 3.

371 Lze ale odkázat na jiné autory; z poslední doby např. PLACHÝ, J. Rušení právních předpisů jako (staro)nový prvek ve správním soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, č. 2, s. 299–309, a zde citovaná starší literatura.

je – v duchu zaměření této monografie na „aktuální otázky" – poukázat nejen na to, že domácí ochrana proti podzákonným právním předpisům není optimální, ale především na to, že postupem času správní soudy přeci jenom začaly normativní správní akty přezkoumávat. Nikoli koncepčně na základě obecného druhu řízení v soudním řádu správním, nýbrž *ad hoc* a pouze v některých kontextech. Dosavadní zkušenosti se ovšem nezdají být negativní, což může pochopitelně otevírat úvahy o přehodnocení absence obecné kontroly podzákonných předpisů ve správním soudnictví.

## 7.2 Soudní ochrana před normativními správními akty[372]

Nejprve se však zastavme u důvodů, proč vůbec o ochraně před podzákonnými právními předpisy ve správním soudnictví uvažovat, resp. proč je současný stav problematický – a to jak z ohledu teoretických východisek, tak z pohledu praxe. Jakkoliv podzákonné právní předpisy patří mezi správní akty společně se správními rozhodnutími a opatřeními obecné povahy (přičemž opatření obecné povahy se právním předpisům v některých ohledech přibližují), na rozdíl od ostatních správních aktů podzákonné právní předpisy, jak již bylo uvedeno, nepodléhají obecné soudní kontrole ze strany správních soudů.

Proti podzákonným právním předpisům za současného právního stavu neexistuje „přímý" prostředek soudní ochrany, který by byl k dispozici adresátům, resp. dotčeným osobám. K podání návrhu na zrušení podzákonného právního předpisu jsou v řízení před Ústavním soudem, který jediný může právní předpisy za současného právního stavu přezkoumávat a rušit, aktivně legitimováni jen „zvláštní navrhovatelé" (jako vláda, skupina poslankyň či poslanců nebo senátorek či senátorů, veřejný ochránce práv, orgány dozoru nad právotvorbou územně samosprávných celků a další; srov. taxativní výčet v § 64 ZÚS).

Osoby přímo dotčené právním předpisem mohou zrušení právního předpisu u Ústavního soudu dosáhnout až v souvislosti s ústavní stížností v konkrétní věci, ve které byl aplikován a došlo současně k porušení některého

372 Text podkapitoly z části vychází z dříve publikovaného textu autorů, na který lze čtenářky a čtenáře odkázat co do některých podrobností [HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření", odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 11, s. 391–400].

ze základních práv garantovaných ústavním pořádkem. Nicméně v takových případech je zásadně nejen nezbytné vyčerpat všechny prostředky ochrany proti aktu aplikace práva (včetně soudního přezkumu správními soudy),[373] Ústavní soud velmi silně trvá také na tzv. akcesoritě incidenčního návrhu. Nejprve totiž posoudí, zda ústavní stížnost, ke které se incidenční návrh váže, není zjevně neopodstatněná či z jiného důvodu nepřípustná. Pokud nepřípustná či zjevně neopodstatněná je, Ústavní soud automaticky odmítá i incidenční návrh, který tak „sdílí osud" ústavní stížnosti. Není-li totiž samotná ústavní stížnost schopná věcného projednání, odpadá tím současně i základní podmínka projednání návrhu na zrušení právního předpisu.[374] Uvedené představuje výrazný limit pro iniciování soudního přezkumu podzákonných právních předpisů.

V souvislosti s neexistencí právních prostředků (v dispozici dotčených osob) přímé soudní (ani jiné) ochrany proti protiprávním podzákonným právním předpisům vzniká zřetelný problém, neboť do práv jednotlivců může být (a bývá) zasahováno nikoliv vždy až individuálním správním aktem, nýbrž právě již samotným podzákonným právním předpisem. Na právní úpravu obsaženou v podzákonných právních předpisech totiž vždy nemusí navazovat nějaké další „realizační" akty aplikace práva. Předmětná právní úprava bude v takových případech zavazovat své adresáty, aniž by musela být pro konkrétní případ nejprve aplikována. V těchto situacích pak nejčastějšími případy, kdy budou podzákonné právní předpisy „individualizovány" prostřednictvím jejich aplikace v konkrétních případech, budou (až) případy porušení povinností jimi stanovených. Zpravidla se jedná o vydání správního rozhodnutí ve věci odpovědnosti za správní delikt spočívající v porušení povinnosti stanovené podzákonným právním předpisem.

---

373 Výjimku z tohoto pravidla upraveného v § 75 odst. 1 ZÚS představuje odst. 2 tohoto ustanovení, zejména jeho písm. a), která umožňuje překlenout upravenou povinnost tehdy, pokud *„stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo…"* Uplatnění této výjimky záleží na uvážení Ústavního soudu, jehož judikatura vymezuje řadu podmínek, za jejichž splnění má k jejímu uplatnění dojít (podrobněji viz FILIP, J. § 75 [Nepřípustnost ústavní stížnosti]. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 580 a násl.). Dodejme, že se ale stále jedná o výjimku z obecného pravidla, která nemění základy nastavení systému přezkumu právních předpisů Ústavním soudem.

374 Srov. např. usnesení ÚS ze dne 24. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2162/13, či usnesení ÚS ze dne 13. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 4008/13.

Jde-li o možnost domoci se alespoň nepřímo soudního přezkumu podzákonného právního předpisu, lze za problematické považovat již to, že v takových případech je podmínkou akt aplikace práva, který nastává jedině v případě, kdy dotčená osoba opatřením stanovené povinnosti poruší. Snaha o přístup k soudu by ale jistě neměla být motivem pro spáchání správního deliktu. Nadto se v rámci praxe normativních správních aktů lze setkat dokonce s případy, kdy k aktu aplikace práva ve vztahu k dotčené osobě nemůže dojít ani na základě porušení povinností takto stanovených.[375]

Ve světle výše uvedeného se nabízí otázka, jaké jsou důvody pro to, že u obsahově (pokud jde o ukládané povinnosti) mnohdy obdobných opatření obecné povahy, která stejně jako podzákonné právní předpisy zavazují neurčitě vymezené skupiny osob, je situace ohledně soudního přezkumu *diametrálně odlišná*. Právní řád umožňuje dotčeným osobám proti opatřením obecné povahy přímou soudní ochranu v podobě řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části upraveného v soudním řádu správním (k přiblížení charakteru tohoto řízení viz kap. 1.6). Podzákonné právní předpisy odlišuje z hlediska pojmových znaků od opatření obecné povahy „pouze" jiná povaha předmětu regulace (viz oddíl 1.6.2). V řadě případů budou podzákonné právní předpisy a opatření obecné povahy obsahovat obdobnou právní regulaci a oba tyto správní akty v daném směru bude odlišovat rozsah (např. vymezení území, na které se bude jejich regulace vztahovat). Racionální důvody, které by ospravedlňovaly předmětnou odlišnost v úrovni soudní ochrany, lze v uvedeném shledávat jen stěží.

Dodejme, že popsaný problém důsledně neřešil ani původní návrh soudního řádu správního. Ten totiž byl postaven na podobném principu jako aktuální přezkum právních předpisů Ústavním soudem, jelikož rozlišoval tzv. abstraktní kontrolu iniciovanou již zmíněnými „zvláštními navrhovateli" a tzv. incidenční kontrolu iniciovanou návrhem individuálně dotčené osoby. Nicméně tato osoba (obdobně jako v případě ochrany poskytované

375 Příkladem jsou mimořádná opatření proti šíření infekční nemoci zakazující osobní přítomnost žáků na výuce, kdy je jen těžko myslitelné, aby žák dotčený tímto opatřením naplnil skutkovou podstatu správního deliktu, který by spočíval v porušení předmětného zákazu. V takových případech, zdá se, dotčené osoby nemohou samy iniciovat soudní přezkum vůbec [podrobněji k této problematice viz HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření", odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 11, s. 391–400].

za současného stavu Ústavním soudem) byla povinna spojit návrh na zrušení právního předpisu s jinou formou soudní ochrany, resp. předmětný návrh na zrušení právního předpisu byl v tomto směru oprávněn podat *„ten, kdo podal ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, tvrdí-li současně, že právní předpis, jehož bylo ve věci užito, je v rozporu se zákonem…* "[376] I v tomto případě proto byla předpokládána existence určitého „realizačního aktu", která je, jak již bylo naznačeno, problematická.

## 7.3 Normativní správní akty před správními soudy

Soudní řád správní do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví řadí přezkum (ne)činnosti veřejné správy, která míří v konkrétních případech vůči konkrétním osobám a u přezkumu opatření obecné povahy i osobám neurčitě vymezeným. Naopak přezkum podzákonných právních předpisů, jakožto činnosti abstraktní co do předmětu regulace i jejích adresátů, tento ani jiný zákon správním soudům nesvěřuje. A to i přesto, že Ústava České republiky (čl. 87 odst. 3) umožňuje, aby zákon stanovil, že v případě nezákonnosti mají být rušeny podzákonné právní předpisy ve správním soudnictví, konkrétně Nejvyšším správním soudem. Na základě uvedeného předpokladu přichází v úvahu také varianta, že Nejvyšší správní soud by v takovém případě mohl rušit podzákonný právní předpis na základě návrhu osoby, která by byla dotčeným právním předpisem zkrácena na svých právech, a to nejen pro případ porušení základních práv a svobod.[377] K naplnění uvedeného článku však doposud nedošlo – alespoň nikoli otevřeně.

Přesto ale správní soudy, jak již bylo naznačeno, normativní správní akty v některých případech přezkoumávají. Byť o jakékoli systematické kontrole správními soudy hovořit nelze, tyto *výjimečné situace* stojí za bližší pozornost. Tyto výjimky se přitom projevují také v rovině aplikace základních žalobních typů (jak jsou chápány v této monografii, viz kap. 1.2).

---

376 Viz vládní návrh soudního řádu správního (tisk PSPČR č. 1080/0, 3. volební období, 1998–2002).

377 Takto již dříve KOUDELKA, Z. Konkurence Ústavního a Nejvyššího správního soudu. In: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 80.

### 7.3.1 Přezkum služebních předpisů

Tou nejméně „skrytou" výjimkou, kdy správní soudy přezkoumávají normativní správní akty na základě výslovné právní úpravy v soudním řádu správním, je řízení o zrušení služebního předpisu (§ 101e a 101f SŘS). Toto řízení bylo do soudního řádu správního doplněno[378] společně s dlouho odkládaným přijetím komplexního zákona o státní službě[379] a směřuje na přezkum služebních předpisů v rámci regulace státní služby předpokládané tímto zákonem. Nutno však dodat, že služební předpisy sice lze chápat jako normativní správní akty v nejširším smyslu, jedná se ovšem o akty pouze interní povahy (v případě interních aktů normativní povahy se zpravidla hovoří o tzv. *vnitřních předpisech*[380]). Služební předpisy proto nebývají považovány za právní předpisy jakožto prameny práva, jelikož postrádají zejména atributy obecné právní závaznosti a vynutitelnosti, protože jsou závazné (a vynutitelné) pouze interně.[381]

V případě přezkumu služebních předpisů podle soudního řádu správního (ke kterému je příslušný pouze Městský soud v Praze) proto nejde o obecnou formu soudní kontroly podzákonných právních předpisů (jelikož se zde o takové akty nejedná) a dokonce ani o obecnou formu přezkumu vnitřních předpisů (jelikož jiné než služební předpisy zde přezkoumávat nelze). Dodejme, že vnitřní předpisy nejsou obecně přezkoumatelné ani jinými prostředky ochrany práv. Nicméně platí, že jejich nezákonnost může vést k nezákonnosti postupu správního orgánu na jejich základě, který již soudně přezkoumatelný být může.

### 7.3.2 Přezkum opatření obecné povahy

Odlišnou situací, kdy již lze skutečně hovořit o soudní kontrole normativních správních aktů (ve smyslu podzákonných právních předpisů, tj. pramenů práva) správními soudy, je přezkum mimořádných opatření ke zvládání

378 A to s účinností od 1. 1. 2015 prostřednictvím zákona č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

379 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

380 Srov. např. FRUMAROVÁ, K. Vnitřní předpisy, jejich „vnější" účinky a jiné problematické aspekty. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2020, č. 2, s. 23–35.

381 Srov. např. MORÁVEK, J. Služební poměry. In: BĚLINA, M., PICHRT, J. a kol. *Pracovní právo*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 331–332.

pandemie onemocnění COVID-19. Jak již bylo vysvětleno v předcházející kapitole (viz kap. 6.3), těmto opatřením, byť se materiálně jednalo z pohledu vymezení jejich předmětu a adresátů o akty normativní povahy, byla pandemickým zákonem tzv. propůjčena forma opatření obecné povahy.

Tento přístup vedl v rovině správního soudnictví k přezkumu těchto opatření v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy či jeho části (§ 101a a násl. SŘS). Pozoruhodné na tomto řešení je, že jím došlo k uplatnění přímé soudní ochrany proti normativním aktům. V rámci tohoto přezkumu došlo k některým jeho „modifikacím" (srov. § 13 PandZ), které zpravidla dále zesilují poskytovanou soudní ochranu, resp. zvyšují její standard.[382] Za zmínku stojí zejména příslušnost Nejvyššího správního soudu k přezkumu mimořádných opatření s celostátní působností a přednostní projednání návrhů směřujících vůči platným mimořádným opatřením. Jak již bylo konstatováno dříve, praktickým efektem bylo zřetelné „otevření" soudního přezkumu oproti předcházejícímu právnímu režimu pandemické regulace (viz kap. 6.4).

Především se však domníváme, že přezkumem mimořádných opatření s celostátní působností Nejvyšším správním soudem (která měla zřetelnou povahu normativního aktu) došlo k *faktickému naplnění* čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy, tedy již zmíněné možnosti zákonodárce svěřit kontrolu podzákonných právních předpisů tomuto soudnímu orgánu, a to zřejmě s pozitivními výsledky. Byť odvrácenou stranou tohoto (z našeho pohledu vhodného) řešení bylo nepřekvapivě zvýšení zatížení Nejvyššího správního soudu, který se již delší dobu potýká s nedostatečnou kapacitou.[383]

Jednalo se ovšem o specifický kontext soudní kontroly tzv. mimořádného vládnutí, která nadto není trvalá, jelikož ustanovení pandemického zákona, kterým byla tato kontrola zavedena, pozbývají platnosti dne 30. 11. 2022 (srov. § 22 odst. 2 PandZ). Na obzoru není prodloužení platnosti pandemického zákona[384] ani převzetí výše popsaného modelu soudní kontroly aktů

382 Podrobněji viz HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19: komentář.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2021, s. 159 a násl.

383 Což aktuálně vedlo k rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti (podrobněji viz STANĚK, M., DVOŘÁKOVÁ, M. Z „laboratoře" do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Soudní rozhledy.* 2021, č. 5, s. 146 a násl., a literatura zde citovaná).

384 Dodejme, že po uzavření textu této monografie již nedošlo k další novelizaci pandemického zákona a jeho předmětná ustanovení (§ 1–8a) skutečně k 30. 11. 2022 pozbyla platnosti.

normativní povahy do jiných předpisů (zde se nabízí zejména krizový zákon). Tento přístup však může být inspirací *pro futuro*.

### 7.3.3 Přezkum nezákonných zásahů

Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nicméně nemusí být jediným základním žalobním typem, v rámci kterého připadá v úvahu přezkum normativních správních aktů. Své *potenciální* uplatnění může nalézt také zásahová žaloba (obecněji k tomuto žalobnímu typu viz kap. 1.5), což se taktéž projevilo při přezkumu pandemické regulace. Podle jednoho z rozsudků Městského soudu v Praze vydaného v tomto kontextu totiž mohou za zcela výjimečných okolností účinky podzákonného právního předpisu představovat zásah ve smyslu soudního řádu správního.[385] Tento rozsudek je ale třeba chápat jako snahu o nalezení „náhradního řešení" výše naznačené neefektivnosti obecného modelu soudní ochrany proti právním předpisům v domácím právním řádu. Tato snaha byla nadto zesílena kontextem proměnlivé a mnohdy mimořádně intenzivní a v novodobé historii českého státu fakticky bezprecedentní pandemické regulace v průběhu roku 2020, ve kterém dosud nefungoval přezkumný model zavedený pandemickým zákonem.

Jak již bylo poznamenáno autory této kapitole dříve, „[n]*aznačená cesta však není bezproblémová. Představuje významný odklon od dosavadní mnohaleté a ustálené judikatury nejen ÚS, podle které samostatná legislativní (resp. normotvorná) činnost nemůže bez další své aplikace představovat nezákonný zásah. Je zřejmé, že institut zásahové žaloby nebyl zákonodárcem ani soudní praxí dosud předpokládán jako žalobní typ umožňující přímý přezkum právních předpisů, byť jen některých za splnění mimořádných okolností, a to navíc krajskými soudy, kdy Ústava předpokládá tuto pravomoc pouze u ÚS a případně NSS, navíc však jen za podmínky, pokud by tak stanovil zákon (a k tomu dosud nedošlo). Takovou aplikací zásahové žaloby se vytváří specifická kategorie právních předpisů (vůči kterým jediným bude možnost přímé soudní ochrany), a to nikoliv zákonem, nýbrž ‚pouze' jeho extenzivním a poněkud nesystémovým výkladem ze strany soudů.*"[386]

---

385 Viz rozsudek MS v Praze ze dne 11. 11. 2020, č. j. 14 A 45/2020-141.

386 HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření", odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 11, s. 397.

Není proto velkým překvapením, že tato interpretace nezákonného zásahu ve smyslu § 82 SŘS soudní judikaturou přijata nebyla, resp. byla odmítnuta Nejvyšším správním soudem[387] a následně i Ústavním soudem.[388] A to zejména proto, že se vymyká právním řádem nastavenému systému ochrany proti právním předpisům, resp. že pro takový postup chybí odpovídající zákonný základ (k tomu taktéž viz kap. 4.3).

Předmětnému rozhodnutí Městského soudu v Praze nicméně nelze upřít jisté opodstatnění. Je totiž postaveno na analogii s možnostmi Evropského soudu pro lidská práva, který také nemůže přezkoumávat právní předpisy, může však judikovat ve vztahu k účinkům těchto předpisů na stěžovatele. Opak by zřejmě znamenal riziko „vyprázdnění" Úmluvy skrze účinky vnitrostátních normativních aktů. V kontextu pandemické regulace hrozilo obdobné – ztráta garancí zákonnosti (či až ústavnosti) z důvodu neefektivnosti nepružné soudní kontroly proměnlivých regulativních opatření státní správy. Systémovým řešením je ale pochopitelně řešení jiné, a to obecné přenastavení ochrany proti normativním aktům. Nedojde-li ovšem k tomuto systémovému řešení, nelze vyloučit, že se v budoucnu vrátí i zásahová žaloba jako pokus o nalezení řešení *ultima ratio* (byť dosavadní judikatura tomuto řešení pochopitelně zřetelně nepřeje).

### 7.3.4 Přezkum rozhodnutí

Vzhledem k tomu, že správní rozhodnutí (jakožto z pohledu teorie individuální správní akt) je principiálním opakem podzákonného právního předpisu (normativního správního aktu), nelze o přezkumu normativních aktů jako rozhodnutí podle soudního řádu správního (§ 65 odst. 1 SŘS) v obecnosti uvažovat (a taktéž uplatnění propůjčení formy by zřejmě bylo v tomto případě problematické). Nelze však vyloučit situace, kdy správní soudy budou přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu, kterým byl proveden přezkum normativního správního aktu. Správní soudy tak mohou, v některých ojedinělých případech, přezkoumávat právní předpisy *nepřímo*.

Příkladem takové situace může být pozoruhodná úprava „dozoru nad orgány veřejné správy" prováděného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

387 Rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2021, č. j. 6 As 41/2021-74.
388 Usnesení ÚS ze dne 4. 1. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 40/21.

na základě § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení (odst. 1) nesmí orgán veřejné správy výkonem veřejné moci *„bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž“*, přičemž dozor se nevztahuje (podle odst. 2) mj. na činnost orgánů veřejné správy, která je *„prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu…“* Za takové úkony nejsou v praxi považovány právní předpisy územní samosprávy, které jsou také v praxi předmětem uvedeného dozoru.[389] Na tomto základě je Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže rozhodováno (odst. 3), přičemž tento postup je propojen také s dozorem nad výkonem působnosti územních samosprávných celků (srov. odst. 4 téhož ustanovení[390]). Proti tomuto rozhodnutí se mohou územní samosprávné celky bránit rozkladem (§ 152 SŘ), přičemž proti rozhodnutí o tomto prostředku lze uplatnit také soudní ochranu (podle § 65 a násl. SŘS). V tomto případě sice jde formálně vzato o přezkum rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, fakticky je ovšem soudem hodnocen také předmětný normativní akt, resp. jeho soulad se zákonem na ochranu hospodářské soutěže.

Významnějším příkladem naznačené nepřímé soudní kontroly právních předpisů jsou rozhodnutí v rámci dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek či nařízení obcí (a obdobně krajů či hl. města Prahy). V rámci tohoto dozoru je taktéž rozhodováno stanovenými orgány státní správy, přičemž předmětem rozhodování je pozastavení účinnosti právně vadných normativních správních aktů. Proti těmto rozhodnutím je možný rozklad (srov. např. § 123 odst. 1 a 2 ObecZř), který může následovat běžná správní žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.

---

389 Dodejme, že dozor prováděný Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže se dle judikatury nevylučuje s uplatněním „obecného“ dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí či nařízení obcí, krajů atd. (který je zmiňován dále). Přesněji, prvně uvedená forma dozoru nemá dle závěrů Nejvyššího správního soudu povahu abstraktního přezkumu zákonnosti obecně závazné vyhlášky, jelikož *„Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zkoumá zákonnost vyhlášek pouze z úzce vymezeného hlediska, zda obecně závazná vyhláška nevyvolává účinek odporující zákonnému zákazu narušování hospodářské soutěže“* (viz rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2022, č. j. 7 As 60/2020-34).

390 Zde se uvádí, že „[p]*okud se narušení hospodářské soutěže dopustí orgán územní samosprávy při výkonu samosprávy nebo při přeneseném výkonu státní správy, zašle Úřad orgánu příslušnému k výkonu dozoru podle zvláštního právního předpisu pravomocné rozhodnutí podle odstavce 3 a na jeho žádost mu postoupí i správní spis“* (§ 19a odst. 4 zákona o ochraně hospodářské soutěže).

Jak již však bylo uvedeno, jedná se o nanejvýš zprostředkovanou (nepřímou) kontrolu právních předpisů správními soudy, která nadto ani nemůže být iniciována adresáty těchto předpisů jakožto dotčenými osobami. Stále však lze hovořit o určité formě kontroly správní normotvorby ze strany správních soudů v nejširším smyslu.

### 7.3.5 Neaplikování normativního správního aktu

Za obecný přezkum normativních správních aktů správními soudy již nelze považovat ani následující možnost, přesto si zasluhuje zmínku, jelikož taktéž představuje určitou styčnou plochu mezi správním soudnictvím a normotvorbou veřejné správy.

Ačkoliv soudní řád správní nestanoví správním soudům kompetence k přezkumu podzákonných právních předpisů, tedy ani k jejich případnému zrušení, nelze v této souvislosti přehlédnout čl. 95 odst. 1 větu druhou Ústavy, podle které může každý soudce (tedy i soudce nebo soudkyně správního soudu) sám posoudit soulad podzákonného právního předpisu se zákonem či mezinárodní smlouvou. Pokud soudce dospěje k závěru, že daný právní předpis zákonu či mezinárodní smlouvě odporuje, nesmí jej aplikovat.

Nutno však zdůraznit, že pokud jde o adresáty podzákonných právních předpisů, nepředstavuje tento právní institut prostředek přímé soudní kontroly, který by snad byl ve vlastní dispozici těchto dotčených osob srovnatelně, jako je tomu v případě žalob proti správnímu rozhodnutí nebo návrhů na zrušení opatření obecné povahy (viz kap. 1.2 a 1.6). Navíc postup podle čl. 95 odst. 1 věty druhé Ústavy nebude znamenat – navzdory zjištěné protiprávnosti podzákonného právního předpisu – jeho zrušení. Správní soud nemůže podzákonný právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení s účinky *erga omnes* zrušit a nemůže ani podat návrh na jeho zrušení k Ústavnímu soudu (který je jediný k jeho zrušení příslušný, viz kap. 7.2).

Uvedené platí i pro vrcholné soudy, tzn. i kdyby Nejvyšší správní soud zjistil, že krajské soudy nesoulad podzákonného právního předpisu se zákonem

shledávají opakovaně.[391] Takto v konkrétním případě „diskvalifikovaný" právní předpis (byť i to lze považovat za jistý způsob ochrany) platí nadále.[392] Uvedené do soudní ochrany před podzákonnými právními předpisy vnáší prvek nejistoty. Nadto lze poznamenat, že řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční, která se vztahuje i na případné posouzení ve věci aplikovaných podzákonných právních předpisů. Jinak řečeno, z právní úpravy ani judikatury nevyplývá požadavek na úplný *ex officio* přezkum zákonnosti každého podzákonného právního předpisu, který byl ve věci aplikován.[393]

## 7.4 Dílčí závěry

Ačkoli v kompetenci správního soudnictví není obecný přezkum normativních správních aktů, ze shora uvedeného je patrné, že tato oblast není správnímu soudnictví zcela cizí. Správní soudy se s kontrolou podzákonných právních předpisů setkávají nepřímo, či někdy *(ad hoc)* tuto kontrolu provádějí. Bohatou inspiraci přitom přináší stále aktuální problematika opatření veřejné správy ke zvládání pandemie onemocnění COVID-19 a jejich soudního přezkumu. V této souvislosti lze zmínit dvě atypické cesty, kudy se tato opatření dostávala před správní soudy.

První byla založena na výslovné právní úpravě pandemického zákona vedoucí k přezkumu mimořádných opatření jako opatření obecné povahy. Tato cesta se ukázala jako funkční, nastavila ovšem zrcadlo zřetelné disproporci mezi stávajícím „běžným" přezkumem právních předpisů a přezkumem normativních aktů, kterým byla propůjčena forma opatření obecné povahy (ačkoli obsahově může jít stále o totéž – právní předpis). Současně také tato cesta, jak

391 Uvedené bylo kritizováno již v minulosti; J. Hoetzel v období první republiky uvádí (HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 62), že *„u nás nelze nařízení napadati přímo, nýbrž nutno vyčkati konkrétního aktu podle nařízení vydaného a při útoku na tento akt vytýkati jaksi excipiendo, že nařízení není platné. V § 102 úst. list. se praví, že soudcové řešíce určitou právní věc mají právo zkoumati platnost nařízení. Svůj názor o platnosti vysloví soud jen v důvodech nálezu, nikoliv v rozsudečném výroku. Myslí-li, že nařízení je neplatné, nemůže je rušiti, nýbrž pouze ignorovati a rozhodnouti tak, jako by onoho nařízení nebylo. Takové nařízení platí však dále, a to netoliko pro jiné soudy, nýbrž i pro judikující soud v případech jiných. Je to jakýsi nezmar. To vede k nejistotě právní, a proto jsou pochopitelné snahy zjednati nápravu."*

392 Srov. SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, č. 4, s. 130 a násl.

393 Srov. rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2022, č. j. 5 As 10/2020-32.

se zdá, zmizí z domácího právního řádu společně s koncem platnosti klíčových ustanovení pandemického zákona.[394] Stále ovšem jde o řešení založené na propůjčení formy, nikoli o řešení systémové.[395]

Druhé řešení přezkumu normativních správních aktů „testované" za pandemie je ochrana vůči důsledkům těchto aktů prostřednictvím zásahové žaloby. Výhodou tohoto řešení je zajištění přezkumu normativních správních aktů ve správním soudnictví na obecné bázi (jelikož toto řešení spočívá na výkladu obecné kategorie nezákonného zásahu). Nevýhody, které však zřejmě převažují, spočívají jednak na „narušení" právem předpokládaného systému přezkumu normativních správních aktů (včetně otázky odpovědnosti za škodu[396]) a taktéž na nejasnostech, na které normativní správní akty by se toto řešení (ještě) mělo vztahovat. *„Má proto potenciál vygenerovat další (novou) nejasnou situaci mezi prostředky ochrany subjektivních práv, která může ‚celkovou' efektivnost ochrany práv dotčených osob v konečném důsledku paradoxně spíše snižovat."*[397]

Řešením nedostatečně efektivního systému ochrany proti normativním (správním) aktům v domácím právním řádu by proto mělo být řešení systémové. Jak již bylo autory této kapitoly konstatováno dříve, takovým řešením *„může být zřejmě pouze změna obecné právní úpravy aktivní legitimace a dalších podmínek pro podání návrhu na soudní přezkum podzákonných právních předpisů."*[398]

394 Viz pozn. 384.

395 Podrobněji viz HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření", odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 11, s. 397.

396 V domácím právu totiž soudní judikatura stabilně zastává názor, že odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nelze spojovat s normativními právními akty, resp. obecně normotvorbou (právotvorbou), nýbrž pouze s výkonem veřejné moci v podobě aplikace práva (srov. např. SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 319 a násl.). Nezákonný zásah však lze spojovat s druhou z uvedených rovin – rovinou aplikační. Přirozeně proto vyvstává otázka, zda by za naznačený nezákonný zásah v podobě důsledků protiprávního normativního správního aktu odpovědnost za škodu nesena být mohla či nikoli. K určitému posunu v otázce odpovědnosti za normotvorbu pak dochází i na základě pandemického zákona, jelikož ten mj. fakticky zavádí odpovědnost za mimořádná opatření normativní povahy, byť se značnými omezeními (srov. § 9 PandZ).

397 SVOBODA, T., SKLÁDALOVÁ, D. Pandemická opatření a žaloby v českém správním soudnictví. In: SZAKÁCS, A. a kol. (eds.). *Bratislavské právnické fórum 2021: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej online konferencie 22. – 23. apríla 2021.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, 2021, s. 106.

398 HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření", odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 11, s. 398.

Jak už taktéž bylo zmíněno dříve, nejde o problém nový, nýbrž je reflektován v právních řádech sousedních zemí, kde se s jistými podobami „přímé" soudní ochrany vůči (podzákonným) právním předpisům lze setkat.[399] Jak by mělo vypadat možné budoucí domácí řešení, již přesahuje možnosti této kapitoly. Budeme-li však čerpat inspiraci z původního vládního návrhu soudního řádu správního, jedno je jisté. Toto řešení by s sebou sice mohlo přinést zvýšenou míru efektivnosti soudního přezkumu,[400] stále by ovšem nešlo, z důvodů uvedených výše (viz kap. 7.2), o ochranu v pravém smyslu *přímou*.

399 HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření", odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 11, s. 398.

400 Srov. MIKULE, V. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*. 2002, č. 3, s. 85.

# 8 OPODSTATNĚNÍ NEČINNOSTNÍ ŽALOBY, ANEB NADBYTEČNÝ ŽALOBNÍ TYP?

## 8.1 Úvod do kapitoly[401]

Žaloba proti nečinnosti jako žalobní typ upravený v § 79 až 81 SŘS je žalobním typem zdánlivě poskytujícím soudní ochranu před „jakoukoli" nezákonnou nečinností správního orgánu. Jak již však bylo zmíněno v úvodní části monografie (viz kap. 1.4), realita tomu neodpovídá. Prostřednictvím nečinnostní žaloby se totiž lze domáhat pouze ochrany v případě porušení povinnosti správního orgánu vydat meritorní rozhodnutí, případně osvědčení. Její základní deficit tak spočívá ve skutečnosti, že se její pomocí nelze domáhat ochrany nezákonné nečinnosti ve veřejné správě *komplexně*.

To pochopitelně vyvolává otázky nad koncepčností tohoto řešení. Cílem této kapitoly je tento problém přiblížit a nastínit jeho možná řešení, a to jak řešení bezprostřední (v podobě novelizace soudního řádu správního), tak řešení, jejichž místo je spíše v rámci úvah o nové koncepci soudní ochrany před nečinností.

## 8.2 Dvojkolejnost soudní ochrany proti nečinnosti

Připomeňme jen ve zkratce, jaké jsou možnosti ochrany proti nečinnosti ve veřejné správě. V rámci ochrany proti nečinnosti správní řád obsahuje čtyři *opatření proti nečinnosti*, resp. jeho varianty (§ 80 SŘ). Těmito variantami opatření proti nečinnosti se lze domáhat ochrany proti nečinnosti v podobě nevydání meritorního rozhodnutí včetně dalších forem nečinnosti správních orgánů, na které se správní řád vztahuje. Je to dáno díky odkazu v § 6 odst. 1 SŘ a zde zakotvené zásadě rychlosti, která je jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů, jejichž aplikační rozsah je širší než jednotlivé postupy upravené ve správním řádu (srov. § 177 odst. 1 SŘ). Opatření

401 Text kapitoly z části vychází z publikovaného textu (HALML, F. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, č. 1) a závěrečné práce (HALML, F. *Nezákonný zásah ve veřejné správě z pohledu správního soudnictví*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022. Vedoucí práce Petr Průcha. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/gurjp/ [cit. 18. 9. 2022]) jednoho z autorů, které byly přepracovány pro účely monografie.

proti nečinnosti je proto uplatnitelné na jakékoliv postupy podle správního řádu a úkony správních orgánů, na něž se tento předpis vztahuje.[402] Ochrana proti nečinnosti na úrovni veřejné správy tak má v porovnání s nečinnostní žalobou zřetelně širší dosah.

Co však s případy, kdy veřejná správa umožňuje domáhat se nápravy nezákonné nečinnosti (prostřednictvím opatření proti nečinnosti), avšak nečinnostní žaloba na ně (s ohledem na svou orientaci na nevydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení) nedopadá? Vycházíme-li z předpokladu, že správní soudnictví musí zajistit ochranu subjektivních práv dotčených správními orgány ve všech případech (podrobněji viz kap. 1.2), jde pak „pouze" o určení odpovídajícího žalobního typu. Nejistota ohledně jeho volby by přitom neměla vést k vyloučení soudní ochrany, které by kolidovalo s (ústavními) východisky správního soudnictví.[403] Nelze-li použít žalobu proti nečinnosti, zbývá pouze možnost poskytnutí ochrany prostřednictvím zásahové žaloby jako subsidiárním žalobním typem (v jistém smyslu žalobním typem „poslední volby", podrobněji ke vztahu jednotlivých žalobních typů viz kap. 1.2).

Zdá se, že Nejvyšší správní soud si byl již krátce po zahájení své činnosti vědom skutečnosti, že zásahová žaloba bude muset suplovat žalobu nečinnostní v případech, kdy by posledně uvedená žaloba byla nepřípustná.[404] Převažoval však spíše názor, že nečinnost nemůže představovat nezákonný zásah. Tomu odpovídalo také dřívější obecné vymezení nezákonného zásahu *„tak, že faktické jednání správních orgánů musí, aby bylo ‚zásahem' ve smyslu § 82 SŘS, naplňovat mj. dva znaky: 1) musí jít o aktivitu (úkon), nemůže se jednat o pasivitu*

402 Srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád: komentář.* 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 691.

403 Jak se v této souvislosti konstatuje v bodu 16 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98: *„Výše uvedené ústavněprávní důvody proto vedou rozšířený senát k názoru, že 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 nárokovaná 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."*

404 K tomu srov. rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004-64, kde se konstatuje, že „[j]*istě v praxi může být podána žaloba proti nezákonnému zásahu, který je žalobcem spatřován v nečinnosti správního orgánu."*

*(nekonání) správního orgánu, a 2) úkon musí být pro osoby, vůči nimž směřuje, závazný tak, aby tyto osoby na základě tohoto úkonu byly povinny něco dát, konat, nekonat (opominout, zdržet se) či strpět.“*[405]

Uvedený názor byl překonán až rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, který z našeho pohledu správně dovodil, že „[z]*ásahem by mohla být i nečinnost správního orgánu, ovšem jen za podmínky, že nespočívá v nevydání rozhodnutí či osvědčení a že takovým postupem došlo k přímému zkrácení na právech.“*[406] Základ pro závěr, že nezákonná nečinnost spočívající v jiném nekonání než v nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení může nabýt charakteru nezákonného zásahu (resp. že zásahem může být i pasivita správního orgánu) byl položen ještě o něco dříve v judikatuře Ústavního soudu.[407] Posunem ve vnímání nezákonného zásahu došlo k pomyslnému rozšíření kategorie nezákonného zásahu, byť pouze jako důsledek omezení plynoucích z konstrukce nečinnostní žaloby.

Soudní řád správní je tak založen na *dvoukolejnosti* soudní ochrany před nečinností, neboť na poskytování ochrany před nezákonnou nečinností se podílí dva (základní) žalobní typy – primárně žaloba proti nečinnosti a sekundárně (podpůrně) zásahová žaloba. Z pohledu postavení zásahové žaloby v rámci systému žalobních typů ve správním soudnictví má proto zásahová žaloba postavení subsidiární ke zbývajícím žalobám (viz již oddíl 1.5.1).

## 8.3 Tzv. nečinnostní zásahy

Nezákonné zásahy založené na právně nedovolené nečinnosti správního orgánu představují významnou paletu „úkonů“ správních orgánů, kterým musí být zajištěn soudní přezkum. Z judikatury Nejvyššího správního soudu jsou patrné následující *obecné kategorie* tzv. nečinnostních zásahů:

- správní orgán nevydal jiný správní akt než meritorní rozhodnutí nebo osvědčení,
- správní orgán nezahájil řízení z moci úřední (pouze v některých případech),
- tzv. odeznělá nečinnost.

405 Rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 4 Aps 7/2007-54.
406 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.
407 Srov. nález ÚS ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 5/96.

První uvedený případ nečinnostního zásahu je poměrně nekomplikovaný, jelikož spočívá na nevydání aktu odlišného od rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního. Takovým aktem může být typicky tzv. jiný úkon vydávaný podle části čtvrté správního řádu. Zjednodušeně se zde jedná o jednostranné úkony správních orgánů činěné vůči určitým adresátům, které ale postrádají podstatné atributy rozhodnutí (zejména v dostatečné míře *nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují jeho práva nebo povinnosti*; srov. § 65 odst. 1 SŘS). Někdy se proto v této souvislosti hovoří o aktech tzv. neregulativních.[408] Tyto akty ale stále mohou být vydávány na základě právní povinnosti a mohou mít pro jejich adresáty právní význam vedoucí k (nezákonnému) zásahu do jejich práv či povinností. Dodejme, že tyto úkony mohou být problematické z pohledu určování žalobního typu, jelikož hraničí zejména s kategorií rozhodnutí podle soudního řádu správního, což se může pochopitelně přenést i do roviny volby žaloby pro účely ochrany proti nečinnosti (podrobněji k určování žalobního typu viz kap. 3).

Jde-li o případy nezahájení řízení z moci úřední, jedná se o poměrně nový případ možného nezákonného zásahu, kterému „otevřela" dveře změna nahlížení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v roce 2021.[409] Problém soudní ochrany proti nezahájení řízení z moci úřední je poměrně specifický. Na jednu stranu může nezahájení řízení nepochybně zkomplikovat právní postavení osoby odkázané na jeho uplatnění (nemá-li tato osoba k dispozici zahájení návrhového řízení a nemůže-li jinak právně reagovat). Na druhou stranu ovšem soudní přezkum úvahy správního orgánu, zda jsou dány důvody pro (ne)zahájení řízení z moci úřední, vstupuje do prostoru správního uvážení správního orgánu (zda určitým způsobem jednat, či nikoli). Možnost si zahájení správního řízení z moci úřední „vysoudit" tak poněkud stírá rozdíl mezi správními řízeními zahajovanými z moci úřední a na návrh (srov. § 42 a 44 SŘ). Dodejme, že účel těchto řízení je v základu odlišný. V případě návrhových řízení jsou to zpravidla zájmy navrhovatele, v případě řízení z moci úřední je to ochrana obecné zákonnosti, resp. veřejného zájmu.

408 Srov. např. KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 198 a násl.

409 Srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

Jelikož může být poněkud sporné, zda a kdy existuje právní povinnost zahájit řízení z moci úřední,[410] nezdá se být přehnané hovořit o předmětných závěrech judikatury jako o „revolučních".[411] A to nejen v rovině správního soudnictví, ale i v rovině náhrady škody. Může-li totiž nezahájení správního řízení představovat nezákonný zásah, může být zpravidla také nesprávným úředním postupem (viz oddíl 11.4.2). Judikatura Nejvyššího správního soudu nicméně zároveň formulovala také některé omezující podmínky, které možnost přezkumu nezahájení řízení z moci úřední omezují.[412] Dodejme, že Nejvyšší správní soud již rozhodoval v případech, ve kterých splnění těchto podmínek neshledal.[413] Podstatné však je, že uvedeným posunem došlo také k obecnému posunu významu kategorie nečinnostního zásahu.

Jde-li o tzv. odeznělou nečinnost, může k ní dojít tehdy, kdy mezi dnem podání žaloby proti nečinnosti a dnem rozhodování soudu o žalobě (dnem projednání žaloby) je nečinnost správního orgánu z nejrůznějších příčin ukončena (např. dojde k vydání meritorního rozhodnutí). Soud o žalobě proti nečinnosti rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 SŘS). Nečinnost tak již netrvá, proto odpadá vlastní předmět řízení (předmět projednávané věci) s následkem v podobě zamítnutí žaloby pro nedůvodnost. Může se však nabízet otázka, *„zda by již odeznělá nečinnost nemohla splňovat pojmové znaky již odeznělého zásahu. Ke kladné odpovědi totiž může vést závěr judikatury v tom směru, že jiná nečinnost, než je uvedena v § 79 SŘS, může být nezákonným zásahem podle § 82 SŘS…"*[414]

S citovaným závěrem se ztotožňujeme, a to již proto, že případy nečinnosti mohou bez pochyb vést ke vzniku odpovědnosti za nesprávný úřední postup (srov. § 13 odst. 1 *in fine* OdpŠk a obdobně § 22 odst. 1 OdpŠk), a to bez ohledu na skutečnost, zda již byla nečinnost ukončena. Pro nezákonný zásah

410 Zdrženlivě k existenci této povinnosti viz VEČEŘOVÁ, S. Zahájení správního řízení z moci úřední – právo, nebo povinnost? *Právní rozhledy*. 2022, č. 4, s. 141.

411 Srov. FRUMAROVÁ, K. Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offo. *Právní rozhledy*. 2021, č. 13–14, s. 468 a násl.

412 Dle těchto podmínek by žaloba zejména měla směřovat k ochraně žalobce, nikoli sloužit jako *actio popularis*, (která má ve správním soudnictví specifickou podobu, viz kap. 9): zvažována je judikaturou taktéž možnost zneužití této žaloby (podrobněji viz ibid.).

413 Podrobněji viz MUČKA PEVALA, P. Nezahájení řízení z moci úřední jako (ne)zásah v judikatuře správního soudu. *Právní rozhledy*. 2021, č. 18, s. 638 a násl.

414 POTĚŠIL, L. § 81 [Rozsudek]. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 776. K tomu taktéž srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2005, č. j. 6 Ans 1/2004-70.

a nesprávný úřední postup přitom platí, že se jedná o kategorie velmi blízké. Nadto je mezi nezákonným zásahem a nesprávným úředním postupem „procesní vztah" v podobě možnosti deklarovat nezákonnost již skončeného a nehrozícího nezákonného zásahu (podrobněji viz oddíl 11.3.2). Zejména nelze vyloučit možnost určení nezákonnosti skončeného nečinnostního zásahu jako základu pro následné odškodnění. Jinak řečeno, pokud bychom tuto možnost vyloučili, kategorie nezákonného zásahu a nesprávného úředního postupu by se zřetelně rozcházely, aniž by to bylo vyžadováno koncepcí žalobních typů ve správním soudnictví (přesněji existencí nečinnostní žaloby, vylučující posouzení některých případů nečinnosti jako zásahu).

Dodejme, že nečinnostní žaloba deklarování nezákonné nečinnosti neumožňuje. Tato varianta výroku jednak není v její procesní úpravě založena a jednak nelze dovodit ani analogické uplatnění deklaratorního výroku zásahové žaloby (tato možnost byla judikaturou Nejvyššího správního soudu odmítnuta v kontextu přezkumu opatření obecné povahy, viz kap. 4.3). Samotné určení nezákonnosti nicméně samo o sobě neposkytuje před nečinností ochranu, nýbrž spíše kompenzuje její následky a „vytváří základ" pro případné odškodnění (podrobněji viz kap. 11). Nelze samozřejmě ale vyloučit ani to, že žalovaný správní orgán ukončí svou protiprávní nečinnost již na základě její deklarace (jelikož si např. nemusel být vědom toho, že jeho nečinnost byla právem nedovolená). I deklaratorní výrok proto může mít určitý ochranný účinek.

## 8.4 Žalobní typy a možná řešení

Náležitosti nečinnostní žaloby (§ 80 odst. 3 SŘS) a zásahové žaloby (§ 84 odst. 3 SŘS) jsou v základu shodné.[415] Zajímavější je samotné vymezení nečinnosti a zásahu v soudním řádu správním. Pro to platí, že nečinnost ve smyslu soudního řádu správního je blíže definována. A to na rozdíl od zásahu, který je soudním řádem správním nedefinován (resp. legislativní zkratka zásahu dle

415 Žalobce je v obou případech povinen označit danou věc či zásah, vylíčit rozhodující skutečnosti, označit důkazy, jichž se dovolává, navrhnout výrok rozsudku. Žalobní legitimace je jak v řízení o ochraně proti nečinnosti, tak i v řízení o zásahové žalobě založena tvrzením samotného žalobce. K podání nečinnostní žaloby je legitimován ten, kdo tvrdí, že bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis stanoví k jeho ochraně; žalobní legitimace v případě zásahové žaloby se odvíjí od tvrzení, že dotyčný byl přímo zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu.

§ 82 SŘS je vymezena prostřednictvím dalších neurčitých pojmů, viz oddíl 1.5.2). Pozoruhodné ovšem je, že tyto kategorie (nečinnosti a zásahu) příliš nekorespondují napříč soudním řádem správním a správním řádem. Správní řád, jak již bylo uvedeno, chápe nečinnost velmi široce, kdežto soudní řád správní takto nečiní. Obdobná je situace v případě (nezákonného) zásahu, který je sice identifikován soudním řádem správním, nicméně již nikoli správním řádem.

Řešení ochrany proti nečinnosti sestávající z nečinnostní a zásahové žaloby (včetně nejednotných návazností na správní řád), se proto nejeví jako příliš systematické. Jakkoli v důsledku zachovává soudní ochranu proti nečinnosti, činí tak zřetelně neintuitivním způsobem, a to zejména ve vztahu k osobám bez hlubší odborné znalosti (žalobce bez právního vzdělání, který není zastoupen „právním profesionálem"). Problém volby nesprávného žalobního typu sice byl do značné míry vyřešen soudní judikaturou v podobě dovození povinnosti správního soudu poučit žalobce o správném žalobním typu (podrobněji viz kap. 3.4), avšak „nepřehledný" systém žalobních typů přesto může generovat určitou *neefektivnost*. Ostatně již samotný omyl žalobce v žalobním typu je třeba procesně zhojit a odsouvá poskytnutí soudní ochrany v čase.[416] Mohli bychom proto uvažovat o změnách aktuální koncepce ochrany proti nečinnosti. Začít bychom pochopitelně mohli již v rovině správního řádu, resp. v jeho návaznostech na soudní řád správní.[417]

### 8.4.1 Rozšíření nečinnostní žaloby?

Budeme-li se však držet oblasti správního soudnictví, jaká řešení se nabízejí zde? Domníváme se, že lze uvažovat zejména o dvou možných řešeních.

416 Podrobněji viz SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 12, s. 435–439.

417 Poukázat lze již na ve správním řádu upravené prostředky ochrany práv, resp. že ve správním řádu není upraven obecný prostředek ochrany proti nezákonným zásahům (ochranu před nezákonnými zásahy poskytují pouze prostředky upravené ve zvláštních zákonech), proti nečinnostním zásahům se proto z pohledu správního řádu nelze bránit. V této souvislosti bychom si mohli položit otázku, zda je absence takového prostředku žádoucí. Tím by se jednak mohla zlepšit pozice dotčených osob, sekundárně by však nedocházelo ani k přesunu pravomoci rozhodovat o takovém prostředku na správní soudnictví (a v důsledku také jisté formě patrně nadbytečné *judicializace* veřejné správy). Dodejme, že dříve (před 1. 1. 2014) veřejná správa jistou obdobou prostředku ochrany proti zásahům disponovala – v podobě ochrany pokojného stavu. Byť v tomto případě se samozřejmě jednalo o prostředek ochrany nikoli před zásahy správních orgánů, nýbrž před „zásahy soukromoprávními", vůči kterým správní orgány poskytovaly ochranu (a tento prostředek měl svá úskalí, pro která byl s rekodifikací soukromého práva opuštěn).

Prvním je novelizace soudního řádu správního směřující k odpovídajícímu rozšíření (doplnění) nečinnostní žaloby jako jednotného žalobního typu, který poskytuje ochranu proti nečinnosti. Jinak řečeno, nemá-li nyní nečinnostní žaloba povahu *„univerzálního prostředku ochrany proti nečinnosti správního orgánu"*,[418] může být řešením z ní tuto žalobu učinit.

Toto řešení by nebylo komplikované. Sestávalo by z novelizace soudního řádu správního, která by rozšířila aplikovatelnost nečinnostní žaloby na jiné druhy nečinnosti, než je nevydání meritorního rozhodnutí či osvědčení. Jeho východiskem je široké vymezení pojmu nečinnost v soudním řádu správním, tak aby pokrývala „jakoukoli" nečinnost ve veřejné správě (v rozsahu působnosti správního soudnictví). Konkrétněji by toto řešení spočívalo na novelizaci § 79 odst. 1 SŘS. Změny ve vymezení zásahové žaloby by nebylo třeba provádět, jelikož tento žalobní typ je k nečinnostní žalobě v obecném vztahu subsidiarity, neboli „rozšíření" nečinnostní žaloby se automaticky projeví v „zúžení" zásahové žaloby.[419]

Nevýhodou tohoto řešení by ovšem stále bylo, že by nečinnostní žaloba nepokrývala nezahájení řízení z moci úřední v případech, ve kterých to judikatura dovodila. Stejně tak by se toto řešení „rozcházelo" v případě skončených řízení či v rámci odeznělé nečinnosti, kde již důsledně vzato nečinnost není, avšak přichází v úvahu její deklarace prostřednictvím zásahové žaloby. I to lze samozřejmě řešit dalšími modifikacemi nečinnostní žaloby, např. v podobě vymezení soudní ochrany proti nezahájení řízení z moci úřední a stanovení zákonných podmínek (více či méně přebírajících závěry judikatury – zejména by mělo jít o nečinnost bezprostředně zasahující do práv žalobce)[420] či zavedením deklaratorního výroku do úpravy nečinnostní žaloby. Ostatně změny možných výroků soudu (§ 81 odst. 1 SŘS) by byly tak jako tak nezbytné.

---

418 POTĚŠIL, L. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář.* Praha: Leges, 2014, s. 754.

419 Pro možné novelizované znění viz HALMI, F. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi.* 2019, č. 1, s. 111 a násl.

420 Byť jak výstižně poznamenává K. Frumarová, vyskytuje-li se problém nečinnosti při zahajování správního řízení typově v některých případech (např. v řízeních v kontextu stavebního zákona), řešením mohou být i novelizace zvláštních zákonů a změna koncepce některých řízení na návrhová (viz FRUMAROVÁ, K. Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offo. *Právní rozhledy.* 2021, č. 13–14, s. 468 a násl.). Problém zahajování správních řízení z moci úřední tak není nutně pouze problémem aplikace soudního řádu správního.

### 8.4.2 Spojení zásahové a nečinnostní žaloby?

Druhé řešení by mohlo spočívat na podřazení jakékoli formy nečinnosti pod nezákonný zásah, jelikož nečinnost nepochybně naplňuje také znaky nezákonného zásahu. Přesněji vyjádřeno, nečinnost je svým způsobem druhem zásahu, vyznačujícím se pasivitou správních orgánů. Potud je možné jejich „sjednocení" pod zásah, který je obecně širším pojmem. Toto řešení by ve výsledku bylo ještě jednodušší (nežli vytvoření univerzální nečinnostní žaloby), jelikož by znamenalo celkové opuštění nečinnostní žaloby ve prospěch žaloby zásahové, resp. jejich „spojení" do jednoho žalobního typu, čímž by došlo ke zjednodušení struktury základních žalobních typů v soudním řádu správním. Jde ovšem také o řešení „odvážnější", jelikož by znamenalo hlubší změny v dosavadní koncepci žalobních typů. Dodejme, že se nejedná o návrh zcela nový.[421]

Nejobecnější výhodou tohoto řešení by bylo odstranění „hranice" mezi nečinnostní a zásahovou žalobou, kterou lze v naznačeném smyslu chápat jako nadbytečnou. Tím by se pochopitelně významně zjednodušila pozice žalobce v případě obrany proti nečinnosti správního orgánu (ač důsledně vzato by žalobce musel stále rozlišovat, zda bylo do jeho práv zasaženo nečinností, anebo zda správní orgán byl činný, byť např. atypicky[422]). Konkrétněji by toto řešení mohlo mít následující parametry.

Právní úprava nečinnostní žaloby by byla ze soudního řádu správního zcela odstraněna. Zásahová žaloba by doznala pouze dílčích změn. Do vymezení zásahu (§ 82 SŘS) by byla doplněna nečinnost jako jedna z jeho podob. Ani toto řešení by ale nebylo bezpodmínečně nutné, jelikož jak již bylo vysvětleno

---

421 Takto zejména FRUMAROVÁ, K. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (vybrané aspekty). In: SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 38; později taktéž HALML, F. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, č. 1, s. 113.

422 V této souvislosti lze zmínit zejména kauzu „jmenování profesorem", ve které prezident republiky, vystupující atypicky jako správní orgán, namísto předpokládaného postupu směřujícího k (nejmenování) žalobců vysokoškolskými profesory, učinil pouze určitá „sdělení" (v podobě zveřejnění některých informací na internetových stránkách a dopisu tehdejší ministryni školství), s jejichž kvalifikací se žalobci zřetelně potýkali; podrobněji viz SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 12, s. 438.

výše, nečinnost lze pod kategorii zásahu podřadit již dnes. Šlo by tak spíše o změnu směrem k přehlednosti soudního řádu správního. Podmínky přípustnosti žaloby by se nijak neměnily, stále by platila povinnost vyčerpat jiné prostředky ochrany poskytované veřejnou správou (§ 85 SŘS). Také pasivní žalobní legitimace by zůstala beze změny. Určité změny by si mohla vyžadovat podoba výroku soudu ve věci zásahové žaloby.[423]

Změn by doznala také lhůta pro podání žaloby. Tu by bylo možné jednak převzít z rušené nečinnostní žaloby ve vztahu k případům nevydání rozhodnutí (srov. § 80 odst. 1 SŘS).[424] To platí tehdy, pokud bychom chtěli zachovat koncepci zákonných lhůt v rámci ochrany proti nečinnosti v současné podobě. Ty nejsou jednotné a lze je v širším smyslu považovat za odchylku mezi žalobními typy (podrobněji viz kap. 4). Existují proto důvody, proč toto řešení přehodnotit, resp. obě současná řešení nastavení lhůt v rámci ochrany proti nečinnosti jsou do jisté míry problematická.

### 8.4.3 Několik poznámek k nastavení lhůt

V případě nečinnostní žaloby není upravena žádná subjektivní lhůta, nýbrž pouze objektivní zákonná lhůta v délce jednoho roku (§ 80 odst. 1 SŘS, taktéž viz oddíl 1.5.3). Problém tohoto řešení spočívá zejména v tom, že zmeškáním lhůty (které podle § 80 odst. 2 SŘS nelze prominout) žalobce přichází o možnost obrany proti trvající nečinnosti. V případě nevydání rozhodnutí ve věci zůstává řízení neukončeno, nové řízení přitom ve stejné věci zahájit nelze (srov. § 48 odst. 1 SŘ). Dotčená osoba proto bude odkázána na opakované uplatňování opatření proti nečinnosti, mezitím však může být udržován *protiprávní stav* neumožňující soudní ochranu.

V případě nečinnosti mající nyní charakter nečinnostního zásahu je situace podstatně příznivější. Ustanovení soudního řádu správního sice naznačují, že nečinnostní zásahy se promlčují v subjektivní lhůtě dvou měsíců a nejpozději objektivní lhůtě dvou let (§ 84 odst. 1 SŘS), judikatura Ústavního soudu nicméně dospěla k závěru, že v případě trvajících zásahů nezačne

423 Podrobněji k možným podobám novelizace viz HALML, F. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi.* 2019, č. 1, s. 111 a násl.

424 Viz ibid.

běžet dvouletá objektivní lhůta ani dvouměsíční subjektivní lhůta.[425] Žalobce se proto může proti nečinnostnímu zásahu bránit hypoteticky po neomezenou dobu. To je pochopitelně také problematické, tentokrát z pohledu ochrany *právní jistoty*. Paradoxem přitom je, že nečinnostní zásahy budou zpravidla dosahovat menší intenzity nežli nečinnost ve smyslu nečinnostní žaloby, přesto je lze žalovat v obecně delším časovém horizontu.

To vede spíše k závěru o potřebě nového nastavení lhůt soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Jak by tato koncepce měla vypadat, je otázkou složitější. Jak subjektivní, tak objektivní lhůty totiž mají svůj smysl, vedoucí žalobce k aktivitě (v duchu zásady *vigilantibus iura scripta sunt)*. Současně by ale měly být nastaveny přiměřeně pro umožnění efektivní soudní ochrany.[426]

425 Viz nález ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, kterým byl zrušen rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, a jehož závěry byly převzaty pozdější judikaturou Nejvyššího správního soudu. V označeném nálezu Ústavní soud zejména konstatoval, že „[ú]*stavně-konformní výklad pojmu ‚došlo' v § 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s. by tedy měl s ohledem na zásadu bezrozpornosti právního řádu směřovat ke konci jednání II. ÚS 635/18 13 představujícího zásah správního orgánu. V případě stále neukončeného trvajícího zásahu pak ústavně-konformní výklad uvedeného pojmu odpovídá spíše pojmu ‚dochází'. Obdobný princip musí platit i pro běh subjektivní lhůty podle § 84 odst. 1 věta první s. ř. s., protože o neukončeném trvajícím zásahu se dotčený jednotlivec znovu a znovu ‚dozvídá'. Jak říká judikatura Evropského soudu pro lidská práva, lhůta k podání stížnosti ve skutečnosti začíná běžet každý den znovu. 37. Závěry rozšířeného senátu by v praxi mohly vést k nežádoucímu důsledku. Mohly by vznikat situace, ve kterých by se stěžovatelé dotčení nezákonným zásahem správního orgánu kvůli závěrům rozšířeného senátu neobraceli na správní soudy, protože by vycházeli z toho, že už jim uplynula žalobní lhůta podle s. ř. s., mohli by však stále podat ústavní stížnost, která by byla včasná. S ohledem na princip subsidiarity ústavní stížnosti a povinnosti plynoucí z čl. 36 odst. 2 Listiny, podle kterého by správní soudnictví mělo poskytovat efektivní ochranu proti jednání veřejné správy [viz nález ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (č. 276/2001 Sb., N 96/22 SbNU 29], by proto závěr rozšířeného senátu vedl k nežádoucím účinkům, protože by u mnohých nezákonných (trvajících) zásahů Ústavní soud musel správní soudy ‚nahrazovat' a rozhodoval by o takových zásahových žalobách jako soud první instance. Ústavnímu soudu také nepřipadne úplně konzistentní, pokud rozšířený senát prolamuje své vlastní závěry u zápůrčí žaloby, v jejímž případě dává do souvislosti počátek běhu subjektivní lhůty a ‚způsob vypořádání prostředků ochrany, které měl žalobce k dispozici' (bod 69 napadeného rozsudku). Výslovně dodává, že ‚subjektivní žalobní lhůta nemůže v daném případě začít běžet dříve, než se informace o tom dostala do sféry žalobce.' Podobný problém by nevznikl, pokud by se rozšířený senát držel výše popsaných principů, které jdou ruku v ruce s konceptem trvajícího zásahu.*"

426 S rezervou je třeba brát názor, že z pohledu dotčené osoby platí, že „čím kratší lhůta, tím lépe". K tomu srov. usnesení NS ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2872/2012, dle kterého „[r]*elativně krátká subjektivní promlčecí lhůta (v zásadě 6 měsíců od vydání zprošťujícího rozsudku nebo zastavení trestního stíhání, jež se po dobu šesti měsíců přerušuje podle § 35 OdpŠk) odpovídá zájmu na odškodnění poškozené osoby v co nejkratší době, neboť čím rychlejší bude odškodnění poškozené osoby, tím účinnější bude i právní prostředek nápravy.*" Dodejme, že pozdější nález ÚS ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 3391/15, předkládá podstatně kritičtější hodnocení přiměřenosti předmětné lhůty.

Z pohledu systému žalobních typů by mělo platit přinejmenším to, že lhůty by měly být co nejvíce unifikované, a to již proto, aby omyl v kvalifikaci žalované nečinnosti nevedl k jejich zmeškání (má-li současně platit restriktivní závěr judikatury, že běh lhůty, *„který musí být jednoznačně stanoven zákonem, pak nemůže záviset na takové okolnosti, jakou je stav a případné následné změny judikatury, a to ani v otázce přípustnosti samotné žaloby"*[427]). K takové situaci může dnes dojít v případě „překvalifikování" povahy nečinnosti z nečinnostního zásahu na nevydání rozhodnutí (osvědčení). Dodejme, že hranice mezi rozhodnutím a zásahem podle soudního řádu správního se v praxi ukazuje jako nejproblematičtější (viz kap. 3.5).

Jde-li o nové nastavení lhůt v případě soudní ochrany proti nečinnosti, mohli bychom uvažovat o různých variantách včetně celkového opuštění žalobních lhůt v těchto případech. Ostatně ochrana proti nečinnosti podle správního řádu také není omezena lhůtami, a to ani v její návrhové variantě (§ 80 odst. 3 SŘ). Tento přístup by sice vedl ke vzniku problému iniciace soudní ochrany po značném časovém odstupu od jejího počátku. Nicméně tato možnost může být jednak opodstatněná (např. s ohledem na závažnost udržovaného protiprávního stavu) a jednak i iniciaci přezkumu se značným odstupem lze limitovat. Obecnou možností by bylo uplatnění zásady zákazu zneužití práva, resp. kvalifikovat bezdůvodné vyčkávání žalobce s podáním žaloby tímto způsobem.[428] D. Codl, který v aktuální literatuře zastává řešení v podobě opuštění úpravy lhůty v případě trvající nečinnosti, nabízí také propracovanější přístup v podobě určitého *testu*.[429] K obdobnému výsledku by se však zřejmě bylo možné dobrat také přiměřeným prodloužením žalobních lhůt

427 Rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 Afs 11/2011-79.

428 Srov. CODL, D. Jsou rozdílné lhůty pro podání jednotlivých typů správních žalob překážkou na cestě k jednotné správní žalobě? *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2022, č. 3, s. 114.

429 Tento test (který by se měl podle citovaného autora vztahovat na všechny případy žalob podávaných „po mnoha letech", a to pro případy rozhodnutí, nečinností i zásahů) sestává z následujících kritérií (viz ibid., s. 122):
*„1) předmět sporu zakotvený v dávné minulosti musí být stále aktuální, aby jeho vyřešení mohlo mít praktický smysl;*
*2) žalobce musí mít legitimní důvod, proč žalobu nepodal již dříve;*
*3) oprávněné zájmy žalobce (včetně s nimi souznící veřejné zájmy) musí převážit nad právní jistotou jiných adresátů úkonu veřejné správy a jejich dobrou vírou;*
*4) žalobou nesmí být zneužíváno právo nebo hojena dřívější nedbalost žalobce."*

a zavedením možnosti prominutí zmeškání lhůty, kterým by bylo možné korigovat odůvodněné případy jejího zmeškání.[430]

## 8.5 Dílčí závěry

Nečinnostní a zásahová žaloba jsou si blízké. Dokonce tak blízké, že nečinnost správního orgánu (v obecném smyslu slova) bychom mohli považovat za podmnožinu nezákonných zásahů (ve smyslu soudního řádu správního). To na druhé straně vede k určité „kolizi" těchto žalobních typů, kdy s ohledem na vymezení žalobních typů v soudním řádu správním připouští nečinnostní žaloba ochranu pouze u dvou případů nečinnosti, byť významných (a to v případě nevydání meritorního rozhodnutí, majícího povahu rozhodnutí dle § 65 SŘS, a nevydání osvědčení), nikoliv v případě všech myslitelných forem nečinnosti. Ve zbývajícím rozsahu je soudní ochrana proti nečinnosti poskytována ve správním soudnictví na půdorysu zásahové žaloby (tzv. nečinnostního zásahu). Toto řešení ovšem jednak není zcela intuitivní (čímž může generovat zbytečné „hraniční situace" mezi žalobními typy) a jednak není ani systematické (s ohledem na některé více či méně důvodné odchylky mezi těmito žalobními typy).

Zdá se, že řešení se nabízejí zejména dvě. Prvním je rozšíření nečinnostní žaloby na zbývající případy nečinnosti správních orgánů (a související modifikace nečinnostní žaloby). Druhým je řešení ambicióznější, a to sjednocení ochrany proti nečinnosti pod zásahovou žalobu. Podrobné parametry těchto řešení by ale pochopitelně musely být předmětem rozsáhlejšího textu.

Dodejme však, že výše uvedená řešení jsou jen nástinem možností optikou soudního řádu správního, přičemž ochrana proti nečinnosti správních orgánů je komplexním úkolem, resp. nastavení právního rámce správního soudnictví není dostatečnou podmínkou efektivnosti této ochrany. Jak je poukazováno v literatuře, problémem může být např. nevhodné provázání prostředků, jejichž vyčerpání je vyžadováno pro podání správní žaloby, či nedostatečná rychlost poskytování ochrany proti nečinnosti (rychlost soudního řízení

430 Zde se nabízí promíjení zmeškání lhůty „v případech zvláštního zřetele hodných" (srov. § 8 odst. 3 OdpŠk či obdobně § 150 OSŘ), kdy tyto případy by byly v soudním řádu správním přinejmenším z části vymezeny a představovaly by taktéž určitý „test" oprávněnosti prolomení právní jistoty soudním přezkumem prováděným po předmětné zákonné lhůtě.

nevyjímaje), včetně paradoxu v podobě nečinnosti v rámci ochrany proti nečinnosti.[431] Na tuto problematiku by proto nemělo být nahlíženo izolovaně.

431 Podrobněji viz SKULOVÁ, S. a kol. Effectiveness of Judicial Protection against Administrative Silence in the Czech Republic. *Central European Public Administration Review*. 2019, č. 1, s. 52 a násl.

# 9 JAKÉ JE SOUČASNÉ POSTAVENÍ OCHRANY VEŘEJNÉHO ZÁJMU V SYSTÉMU ŽALOBNÍCH TYPŮ?

## 9.1 Úvod do kapitoly

Jak je z předchozích kapitol této monografie patrné, správní soudy poskytují skrze jednotlivé (základní) žalobní typy ochranu primárně veřejným subjektivním právům jednotlivců (podrobněji k významu těchto práv ve správním soudnictví viz kap. 1.2, 2 a 10). Ostatně ochrana veřejných subjektivních práv je převážným posláním správních soudů. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu: *„Soudní řád správní je svojí povahou ‚obrannou' normou. Není normou ‚kontrolní', která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv."*[432]

Tato kapitola se věnuje těm případům řízení před správními soudy, ve kterých primárně nejde o ochranu něčích veřejných subjektivních práv, nýbrž o ochranu veřejného zájmu či objektivního práva,[433] a to prostřednictvím zvláštních žalob proti rozhodnutí správního orgánu. Jak bude dále vysvětleno, k těmto zvláštním žalobám patří nejvýrazněji žaloby veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu (§ 66 SŘS) a rovněž žaloby Ministerstva vnitra ve věcech samosprávy (samostatné působnosti orgánu územního samosprávného celku), jako výsledek dozoru ministerstva

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

433 Zpravidla lze přitom „zájem na ochraně objektivního práva" považovat za univerzálně platný veřejný zájem (s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny), ale nemusí tomu tak být vždy; viz VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018. s 51.

[§ 67 písm. a) SŘS].[434] Právě těmto správním žalobám se následující text věnuje jak z hlediska jejich účelu a postavení subjektů aktivně legitimovaných k jejich podání, tak i z hlediska samotných podmínek pro naplnění aktivní procesní legitimace a dalších specifik právní úpravy soudního řízení o nich. V kontextu zaměření monografie tato kapitola zejména upozorňuje na poněkud nesystematické zakotvení žalob k ochraně veřejného zájmu pouze jako žalob proti rozhodnutí správního orgánu.

Dlužno nicméně dodat, že soudní řád správní předpokládá v souvislosti s žalobou proti správnímu rozhodnutí existenci zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu ještě u správního orgánu, o němž to stanoví zákon, a dále u každého, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

Pokud jde o žalobní legitimaci pro správní orgán, až do konce roku 2017 nebyl tento obecný předpoklad využit, a to zřejmě i s ohledem na historické důvody existence dané právní úpravy.[435] Uvedené se změnilo s novelizací stavebního zákona (zákonem č. 225/2017 Sb.), na jejímž základě je s účinností od 1. 1. 2018 oprávněno podat žalobu ve správním soudnictví Ministerstvo pro místní rozvoj, a to v zákonem relativně úzce specifikovaných věcech.[436]

Jde-li o žalobní legitimaci podle zvláštního zákona nebo mezinárodní smlouvy, tam *de lege lata* jde pouze o žalobu environmentálních organizací ve veřejném zájmu v oblasti životního prostředí podle § 9 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, byť závěr o existenci této žaloby k ochraně veřejného zájmu

---

434 Jde o ochranu objektivního práva bez nutnosti dotčení veřejných subjektivních práv. Tyto dozorové žaloby ministerstva řadí ke správním žalobám sloužícím k ochraně veřejného zájmu, ačkoliv tak zákonem explicitně označeny nejsou, také H. Vičarová Hefnerová (viz ibid., s. 192). Současně dodáváme, že stranou pozornosti této kapitoly zůstává specifická situace dozoru nad samostatnou působností městských částí či obvodů, který vykonává magistrát příslušného statutárního města (§ 127 ObecZř), byť závěry týkající se dozoru Ministerstva vnitra budou v řadě případu uplatnitelné i pro tento případ.

435 Jak se konstatuje v literatuře: *„Ustanovení odst. 1 se dostalo do návrhu soudního řádu správního teprve při projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně, když byly vzneseny námitky proti souběžně projednávanému vládnímu návrhu správního řádu v tom směru, že správní orgán by neměl mít oprávnění přezkoumávat a event. zrušovat rozhodnutí správních orgánů již pravomocná (srov. přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 a násl. SŘ)“* (VOPÁLKA, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář.* Praha: C. H. Beck, 2004, s. 158).

436 Srov. § 94p odst. 6 a § 94y odst. 7 StavZ.

je problematický.[437] I s ohledem na poměrně malý význam – v porovnání s výše uvedenými žalobami nejvyššího státního zástupce, veřejného ochránce práv a ministerstva – nebude této skupině žalob k ochraně veřejného zájmu v této kapitole věnována další pozornost.

## 9.2 Obecná východiska zvláštní žalobní legitimace

Jak bylo zmíněno již výše, žaloby ze strany Ministerstva vnitra, veřejného ochránce práv a nejvyšší státního zástupce slouží primárně k ochraně veřejného zájmu, resp. objektivního práva, nikoliv k ochraně dotčených subjektivních práv. Uvedení žalobci, jakožto ti, komu zákon přiznává zvláštní žalobní legitimaci k ochraně určitého veřejného zájmu, nemusí tvrdit zkrácení na svých právech aktem žalovaného správního orgánu.[438] Účelem těchto žalob tedy není provedení ústavně garantovaného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, resp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy.[439] V těchto případech tak správní soudy chrání zákonnost jednání veřejné správy v obecné rovině a jsou ve své podstatě pokračovateli kontrolní či dozorové činnosti ze strany ministerstva, veřejného ochránce práv či specificky i nejvyššího státního zástupce nad zákonností výkonu veřejné správy, a to bez přímého vztahu k jednotlivcům, resp. jejich subjektivním právům.[440]

Postačí tedy stav protizákonnosti, který nemusí zasahovat do ničích práv. Jde o ochranu veřejného zájmu, který může být dokonce se zájmy adresátů napadených rozhodnutí protichůdný. Těmito žalobami se umožňuje zjednání nápravy a soudní odstranění protizákonných aktů veřejné správy, které buď nikoho na právech nezkracují (či dokonce právě naopak), eventuálně sice zkracují, ovšem takové osoby žalobu nepodaly.[441]

---

437 Viz CHAMRÁTHOVÁ, A., SVOBODA, T. Žaloba podle § 66 odst. 4 s. ř. s. pro prosazování ochrany životního prostředí. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 205–221; nebo VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 94–109.

438 Tzn. nemusí splňovat podmínky podle § 65 odst. 1 SŘS (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 147/2012-23).

439 Srov. POTĚŠIL, L. § 5 [Subsidiarita správního soudnictví]. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 26.

440 Srov. KÜHN, Z. § 2 [Poslání správních soudů] In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 3.

441 Ibid.

Ani v těchto specifických případech však správní soudy nezahajují soudní přezkum z vlastní iniciativy, ale pouze na návrh příslušných aktivně legitimovaných osob – Ministerstva vnitra, veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce. Uvedené subjekty přitom příslušné žaloby podávají jako výsledek postupu z moci úřední, a nikoliv na základě žádosti osob dotčených napadenými akty veřejné správy. Uvedené dotčené osoby mohou nanejvýše takový postup (nenárokově) iniciovat svým podnětem.[442] V jiných případech mohou dané subjekty žalobu podat na základě poznatků zjištěných při činnosti jich samotných.

V případě žaloby Ministerstva vnitra se konkrétně v § 124 odst. 3 ObecZř stanoví, že nastane-li zákonem předvídaná skutečnost, ministerstvo návrh soudu na zrušení příslušného aktu územního samosprávného celku „podá". Z uvedeného tvaru slovesa, které je užito v nepodmíněném tvaru, se zdá, že ministerstvo nemá žádný prostor pro správní uvážení, zda danou žalobu za splnění zákonem předvídaných skutečností podá, a jde tak o *povinnost* v takových případech vždy takto postupovat.[443] Nicméně vedle čistě jazykového výkladu je zřejmě nutno zohlednit i princip minimalizace zásahů do činnosti územních samosprávných celků a požadavek účelnosti dozorového zásahu státu (čl. 101 odst. 4 ve spojení s čl. 8 Ústavy). Ministerstvo by proto mělo i v těchto případech podání žaloby (stejně jako jemu předcházející aktivaci ostatních dozorových opatření) pečlivě vážit.[444]

Již ze samotné dikce zákonné právní úpravy je prostor pro správní uvážení k podání žaloby zjevný v případech veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce, neboť v obou případech jde o jejich *oprávnění* žalobu podat, jestliže dojde ke splnění zákonem předvídané skutečnosti – shledání, případně prokázání závažného veřejného zájmu (k tomu viz dále, kap. 9.2). Ale i tam, kde závisí podání žaloby na správním uvážení těchto subjektů,

442 Specifickým případem v minulosti byl podnět veřejného ochránce práv směrem k nejvyššímu státnímu zástupci podle § 22 odst. 3 ZVOP, ve znění do 31. 12. 2011, tzn. v době, kdy samotný veřejný ochránce práv nebyl ještě oprávněn žalobu k ochraně veřejného zájmu podat.

443 Srov. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 199/2018-37.

444 HEJČ, D. § 124 [Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti]. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 709.

je vyloučena libovůle, resp. tito jsou omezeni zákazem libovůle[445] a jsou tak povinni respektovat přinejmenším obecné právní principy.[446] Přímo k výkonu návrhové pravomoci nejvyššího státního zástupce Ústavní soud uvedl, že není ponechána na libovůli veřejných žalobců, a konstatoval, že *„jako orgány veřejné moci jsou totiž stále povinny respektovat ústavně zaručená práva fyzických i právnických osob, byť jsou stranami soudního řízení.“*[447] V odborné literatuře se pak k této otázce objevuje názor, že v praxi je libovůle při podání správní žaloby nejvyšším státním zástupce jen stěží představitelná a *„libovůli by mohl signalizovat nanejvýš takový případ, kdy by nebyl v žalobě uveden žádný důvod k odůvodnění veřejného zájmu. Žaloba by navíc v takovém případě neosvědčovala procesní legitimaci nejvyššího státního zástupce jako žalobce.“*[448] Jako výsledek libovůle si lze nicméně představit nejen případy úplné absence tvrzení důvodů naplnění závažného veřejného zájmu k podání žaloby, ale rovněž uvedení důvodů zcela nedostatečných, z hlediska otázky veřejného zájmu velmi málo relevantních či dokonce zcela irelevantních. Nelze vyloučit, že v takovém extrémním a zjevném případě by správní soud mohl konstatovat nenaplnění aktivní procesní legitimace nejvyššího státního zástupce, ačkoliv jinak přítomnost závažného veřejného zájmu k podání dané žaloby správní soudy posuzují až v souvislosti s jejím meritorním posouzením.

Nosným kritériem pro správní uvážení, zda veřejný ochránce práv nebo nejvyšší státní zástupce uplatní svá oprávnění a podají žalobu k ochraně veřejného zájmu, bude zřejmě právě charakter veřejného zájmu, který tímto postupem má být chráněn, resp. jeho intenzita. Uvedený neurčitý právní pojem je současně podmínkou aktivní procesní legitimace těchto orgánů veřejné žaloby (viz dále, kap. 9.4) a ovlivňuje i samotný věcný přezkum, resp. jeho výsledek (viz dále, kap. 9.5).

Konečně zcela bez vlivu na úvahy ohledně podání těchto žalob není postavení aktivně legitimovaných subjektů v rámci státu a jeho organizace, a to Ministerstva vnitra na straně jedné a veřejného ochránce práv společně

445 Srov. usnesení NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

446 VEČEŘOVÁ, S. Zahájení správního řízení z moci úřední – právo, nebo povinnost? *Právní rozhledy*. 2022, č. 4, s. 142.

447 Nález ÚS ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

448 ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2, s. 21.

s nejvyšším státním zástupcem na straně druhé. Ministerstvo je ústředním orgánem státní správy, jehož činnost je podle zákona (§ 28 odst. 1 tzv. kompetenčního zákona[449]) řízena a kontrolována vládou České republiky jako vrcholným orgánem moci výkonné (čl. 67 odst. 1 Ústavy). Naopak veřejnému ochránci práv i nejvyššímu státnímu zástupci – stojícímu v čele Nejvyššího státního zastupitelství, vrcholného článku soustavy státních zastupitelství – zákon garantuje v tomto směru *nezávislost*.[450] Nezávislost, resp. její míra přitom může být významná i ve vztahu k žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu.[451]

V případě veřejného ochránce práv, kterého lze obecně považovat za specifický, monokratický nezávislý státní kontrolní orgán (orgán *sui generis)*,[452] jde o (především) nezávislost na moci výkonné, před jejímiž možnými ingerencemi do výkonu své působnosti je ochránce chráněn již samotnou konstrukcí instituce jakožto ombudsmana moci zákonodárné (tzv. parlamentního ombudsmana), který není součástí moci výkonné.[453] Pokud jde o nejvyššího státního zástupce, resp. soustavu státního zastupitelství, jedná se sice o součást moci výkonné, ale svou povahou jde o orgán justiční, který nevykonává soudní moc – lze tedy mluvit o nezávislém orgánu vykonávajícím spravedlnost, ovšem nikoliv v individuálním zájmu konkrétních osob, ale v zájmu veřejném. Státní zastupitelství se svou povahou, zaměřením činností a nezávislostí odpoutává od závislé činnosti orgánů výkonné moci (třebaže je její součástí) a blíží se soudní nezávislosti.[454]

Budeme-li proto na tyto žaloby k ochraně objektivního práva nahlížet jako na tzv. záruky zákonnosti činnosti veřejné správy, resp. souladu aktů územní samosprávy s právem, jde v případě Ministerstva vnitra o typickou vnitřní

449 Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

450 V případě veřejného ochránce práv podle § 5 odst. 1 ZVOP: *„Ochránce vykonává svou funkci nezávisle a nestranně“*; podle § 3 odst. 1 ZSZ: *„Nestanoví-li zákon jinak, věci svěřené do působnosti státního zastupitelství vykonávají státní zástupci; jiné orgány nebo osoby nesmí do jejich činnosti zasahovat nebo je při jejím výkonu nahrazovat anebo zastupovat.“*

451 Srov. VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, 195.

452 Viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 410.

453 Srov. SVOBODA, T. § 5 [Výkon funkce]. In: CHAMRÁTHOVÁ, A. a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 48.

454 LATA, J. § 1 [Předmět zákonné úpravy]. In: LATA, J., PAVLÍK, J., ZEZULOVÁ, J. *Zákon o státním zastupitelství: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 3.

kontrolu samotným vykonavatelem veřejné správy, zatímco v případě veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce jde o vnější kontrolu veřejné správy někým, kdo není její součástí. Ministerstvo (v případě dozoru nad výkonem územní samosprávy, srov. § 129 odst. 1 ObecZř[455]) i veřejný ochránce práv (§ 1 ZVOP) bývají v odborné literatuře tradičně řazeni k „subjektům" vykonávajícím kontrolu veřejné správy, neboť uvedené je významnou částí jejich působnosti.[456]

## 9.3 Specifika žaloby nejvyššího státního zástupce

Jinak tomu je v případě předmětného oprávnění nejvyššího státního zástupce. Těžiště působnosti soustavy státního zastupitelství obecně totiž spočívá v trestní oblasti[457] a mimotrestní působnost, která ji spíše jen doplňuje, zdaleka není zcela věnována kontrole veřejné správy. Oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu k ochraně závažného veřejného zájmu je jediným případem právního nástroje, který za záruku zákonnosti veřejné správy v tomto (netrestním) pojetí lze označit (oproti tzv. všeobecnému dozoru prokuratury do roku 1990[458]).

---

455 Obdobně také § 86 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, či § 113 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

456 Srov. např. POUPEROVÁ, O. Správní soudnictví – pojem a charakteristika. In: FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 28. Obecně ke kontrole veřejné správy jako jedné ze záruk zákonnosti (či obdobně jedné z právních záruk ve veřejné správě) odborná literatura řadí kontrolu vykonávanou nejen správními orgány a veřejným ochráncem práv, ale dále také zákonodárným orgánem, resp. zastupitelskými orgány, soudy, Nejvyšším kontrolním úřadem a na základě podání občanů (viz PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 330).

457 Podle čl. 80 odst. 1 Ústavy *„státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon."*

458 Prokuratura mohla v rámci všeobecného dozoru u všech existujících úřadů i subjektů provádět kontroly, vyžádat si vysvětlení a dožadovat se dokumentů a rozhodnutí. Všichni prokurátoři měli právo protestu. Pokud nebylo protestu prokurátora vyhověno, rozhodla o něm vláda. Mírnějším prostředkem bylo tzv. upozornění, jako nástroj odstranění rozporu jednání dozorované osoby (právnické i fyzické) s právním řádem [SYLLOVÁ, J., VALENTA, P. K ústavnímu a právnímu postavení státního zastupitelství a prokuratury na území České republiky (kompilace zdrojů). *Parlamentní institut* [online]. 2015, s. 16 [cit. 30. 8. 2022]. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=30312]. Více k všeobecnému dozoru viz ŠRAMEL, B. Dozor prokuratúry SR nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy: nežiaduci relikt socialistickej minulosti? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2022, č. 2, s. 367–388.

Zřejmě proto se také v odborné literatuře objevuje názor, že vzhledem k charakteru činnosti státního zastupitelství je pro nejvyššího státního zástupce obtížné získat poznatky o činnosti veřejné správy z vlastní činnosti, na rozdíl od veřejného ochránce práv, který je také podle některých autorů lépe vybaven k přijímání podnětů ohledně veřejné správy a má tak lepší představu, kdy žalobu podat.[459] V literatuře je také poukazováno na to, že ve vztahu k územním samosprávám dokonce existují názory, že žaloba k ochraně veřejného zájmu by neměla být nejvyšším státním zástupcem vůbec podávána z vlastní iniciativy, ale pouze pokud k tomuto obdrží podnět, protože nemá představu o místních podmínkách a potřebách.[460] Komentářová literatura konstatuje, že v praxi zůstává žaloba nejvyššího státního zástupce spíše okrajovou záležitostí, a vysvětluje, že to nesouvisí ani tak s jejím zákonným vymezením, jako spíše s celkovým nastavením systému fungování nejvyššího státního zastupitelství, kde v současné době zůstává působnost v této oblasti spíše „popelkou".[461]

K uvedenému lze poukázat na součinnost a dožádání jako právní prostředky zajišťující činnost státního zastupitelství. Podle § 14 odst. 1 a 2 ZSZ nejen státní orgány, ale také orgány územní (i profesní a zájmové) samosprávy jsou povinny státnímu zastupitelství při výkonu jeho působnosti v konkrétní věci bez průtahů zapůjčovat spisy a doklady, jsou povinny bez průtahů vyhovět dožádáním státního zastupitelství činěným v mezích jeho působnosti a podávat mu potřebná vysvětlení. Jde však pouze o možnost provádět prověřování podmínek k podání předmětné žaloby v konkrétní věci, nikoliv o oprávnění systematicky zjišťovat, resp. vyhledávat poznatky o činnosti veřejné správy za tímto účelem. Komentářová literatura k uvedenému konstatuje, že: „[z]*ákon o státním zastupitelství svěřuje státnímu zastupitelství na úseku mimotrestním toliko prostředky (v části páté) k objasnění konkrétního případu, nikoliv k jejich vyhledávání. Tím je role státního zastupitelství jako ochránce veřejného zájmu do určité míry deaktivována*."[462]

---

459 CHAMRÁTHOVÁ, A. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. *Právník*. 2016, č. 8, s. 696 a 698. Obdobný závěr o snadném přístupu k činnosti veřejné správy může být konstatován i v případě dozoru Ministerstva vnitra z hlediska jeho postavení jako ústředního orgánu státní správy.

460 KOUDELKA, Z. Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*. 2013, č. 7–8, s. 19–20.

461 KÜHN, Z. § 66 [Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu]. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 532.

462 ZEZULOVÁ, J. § 14 [Součinnost a dožádání]. In: LATA, J., PAVLÍK, J., ZEZULOVÁ, J. *Zákon o státním zastupitelství: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 204.

Na druhou stranu lze poukázat na to, že významným zdrojem poznatků k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem je samotná trestní působnost státního zastupitelství. Podle čl. 1 pokynu obecné povahy[463] č. 9/2008, o netrestní působnosti, vedoucí státní zástupci *„přijmou organizační opatření k důslednému využívání všech poznatků pro výkon působnosti na netrestním úseku, zejména pro využívání všech poznatků z trestního řízení"*. V návaznosti na uvedené čl. 7 odst. 8 pokynu obecné povahy č. 9/2019, o postupu státních zástupců v trestním řízení, stanoví, že „[z]*jistí-li státní zástupce při své činnosti skutečnosti, které zakládají důvod pro výkon působnosti státního zastupitelství na jiném než trestním úseku, učiní o tomto z jištění záznam, který předá státnímu zástupci, do jehož působnosti využití poznatku náleží, a jeho opis založí do dozorového spisu."* Uvedeným „vytěžováním" informací z trestní působnosti pro účely působnosti mimotrestní se zabývá výkladové stanovisko č. 2/2019 k problematice sdělování poznatků z trestního řízení pro účely mimotrestního řízení. O významu tohoto zdroje poznatků k výkonu předmětné mimotrestní působnosti státního zastupitelství svědčí ostatně samotná praxe. Z celkového počtu poznatků v agendě správních žalob nejvyššího státního zástupce (561 věcí) za období od účinnosti soudního řádu správního do 31. 10. 2020 bylo takto vytěženo více než 38 % poznatků. Poměrně vysoký počet vytěžených poznatků byl využit k podání žaloby (59,5 %), a to na rozdíl od využitých podnětů.[464]

Mimotrestní působnost na působnost trestní navazuje, vychází z ní nebo jí předchází a ve vztahu k působnosti na trestním úseku má doplňující charakter.[465] K této oblasti působnosti státního zastupitelství Ústavní soud

---

463 Pokyny obecné povahy je oprávněn podle § 12 odst. 1 ZSZ vydat nejvyšší státní zástupce *„ke sjednocení a usměrnění postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství nebo k zajištění jednotné vnitřní organizace státního zastupitelství a jednotného výkonu spisové služby* […]*; tyto pokyny jsou závazné pro státní zástupce, a pokud tak nejvyšší státní zástupce stanoví, i pro další zaměstnance státního zastupitelství."*

464 ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2, s. 13.

465 ZEZULOVÁ, J. § 4. Trestní a mimotrestní působnost. In: LATA, J., PAVLÍK, J., ZEZULOVÁ, J. *Zákon o státním zastupitelství: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 21. V důvodové zprávě k soudnímu řádu správnímu (viz tisk PSPČR č. 1080/0, 3. volební období, 1998–2002, s. 43) se přímo k žalobě k ochraně veřejného zájmu uvádí, že *„může tu jít o případy nepříliš časté, ale veřejností citlivě vnímané, např. tam, kde nezákonné rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možno takové rozhodnutí odstranit."*

konstatoval, že „[p]*rávě 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 (srov. Fenyk, Jaroslav. Veřejná žaloba. Díl první. Historie, současnost a možný vývoj veřejné žaloby. Praha: Institut Ministerstva spravedlnosti České republiky pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, 2001, str. 147-149 a 183-189). Takovým případem může být právě nezákonné rozhodnutí správního orgánu ve prospěch jediného účastníka řízení, který sám logicky nemusí mít zájem na nápravě.*“[466]

Ve světle výše uvedeného lze uzavřít, že správní žalobu nejvyššího státního zástupce k ochraně závažného veřejného zájmu nelze zařadit mezi tradiční, resp. standardní prostředky kontroly veřejné správy.[467] V návaznosti na výše uvedené omezené prostředky k odhalování stavu na úseku, který je tímto způsobem nejvyššímu státnímu zástupci svěřen k výkonu dané působnosti, se v odborné literatuře objevuje kritika, že *„vykonavatel veřejné moci v pozici žalobce nemůže svoji činnost provádět ve svých důsledcích nezávisle, když je závislý na tom, jestli mu někdo k výkonu působnosti dá podnět nebo se nahodile využitelný poznatek dostane do sféry jeho činnosti, tzn. do výkonu jeho některé působnosti*“.[468] Z uvedeného je následně dovozeno, že *„na úseku správních žalob zákonodárce neuzákonil plný výkon působnosti Nejvyššího státního zastupitelství, ale svěřil mu jen prostředek jako ‚pojistku‘, kdyby ji bylo zapotřebí využít v nezbytném případě, k níž by byl dán impuls.*“[469] Konečně jsou tyto závěry o charakteru dané správní žaloby jako prostředku kontroly veřejné správy podpořeny také následující úvahou: „*Jestliže by záměrem zákonodárce bylo založit výkon dozoru nad zákonností ve veřejné*

466 Nález ÚS ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

467 V odborné literatuře se v souvislosti s danou ochranou veřejného zájmu užívá rovněž pojem „dozor“, kdy „kontrola“ je pojímána jako činnost příslušných státních orgánů charakteristická tím, že není zaměřená výlučně na dodržování zákonnosti, ale může sledovat také jiná hlediska, např. účelnost, hospodárnost a vhodnost rozhodování a postupů atd. Naopak dozor je zaměřený jen na dodržování zákonnosti, přičemž při této činnosti jde nejen o vyhledávání nezákonných právních aktů, ale také o nepřímé zabezpečení jejich odstranění iniciováním jejich zrušení u příslušných orgánů, např. soudů (srov. ŠRAMEL, B. Dozor prokuratúry SR nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy: nežiaduci relikt socialistickej minulosti? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2022, č. 2, s. 372).

468 ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*, 2022, č. 2, s. 16.

469 Ibid.

*správě, pak by oprávnění podat správní žalobu nepersonifikoval ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci, ale pověřil by tím soustavu státního zastupitelství. Zákonodárce nejvyššímu státnímu zástupci dokonce vyjádřil takovou důvěru, že mu svěřil volnou úvahu o tom, zda žalobu podá či nikoliv, shledá-li na tom závažný veřejný zájem.*"[470]

V minulosti se na legislativní úrovni uvažovalo o rozšíření pravomoci podat žalobu k ochraně závažného veřejného zájmu vedle nejvyššího státního zástupce také na vrchní a krajské státní zástupce.[471] V odborné literatuře se objevuje názor, podle nějž by v budoucnu aktivní žalobní legitimace měla být o další státní zástupce rozšířena. Argumentováno je především tím, že již za stavu *de lege ferenda* je participace různých státních zástupců v souvislosti se správní žalobou možná.[472] S uvedeným by byla potlačena jistá mimořádnost této veřejné žaloby, což může vyvolávat úvahy o změně podmínky pro aktivní procesní legitimaci, která *de lege lata* nevyžaduje prokázání závažného veřejného zájmu, ale jen jeho shledání.[473]

## 9.4 Aktivní procesní legitimace

Aktivní procesní legitimace a podmínky pro její splnění se v jednotlivých případech žalob k ochraně veřejného zájmu, resp. k jejich podání oprávněnými žalobci, poměrně *zásadně liší*. V případě Ministerstva vnitra dochází k naplnění aktivní procesní legitimace až ve chvíli, kdy došlo k zákonem (o obcích, o krajích či o hl. městě Praze) předpokládanému postupu ministerstva v rámci dozoru nad vydáváním a obsahem aktů územní samosprávy, tzn. nezjednal-li příslušný orgán obce nápravu protiprávnosti daného úkonu ve lhůtě určené ministerstvem v rozhodnutí o pozastavení výkonu

470 Ibid., s. 21; v citovaném odborném článku je závěrem shrnuto (s. 22), že: „[s]*právní žaloby proti nezákonným rozhodnutím správních orgánů, by tedy měly být využívány právě v případech existujících trestněprávních konsekvencí a jinak v nejzávažnějších případech zásahů do lidských práv a vůbec do obecných principů spravedlnosti.*"

471 Původní návrh novely soudního řádu správního, předložený vládě a později v pozměněné podobě schválený jako zákon č. 303/2011 Sb.

472 Podnět k podání správní žaloby prošetřuje a podklady opatřuje pověřené státní zastupitelství odlišné od Nejvyššího státního zastupitelství. Dále může vyhotovit a předat i návrh žaloby, případně vyrozumění podatele o odložení podnětu, přičemž v řízení o této správní žalobě může být za nejvyššího státního zástupce jednáno kterýmkoliv státním zástupcem Nejvyššího státního zastupitelství, případně státním zástupcem působícím u státního zastupitelství působícího u soudu, u kterého je žaloba projednávána.

473 VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 123.

(např. § 124 odst. 3 ObecZř). Žaloba ministerstva na zrušení aktů územní samosprávy je tak projednatelná zásadně jen v případech, kdy byly ministerstvem podniknuty kroky k pozastavení jejich účinnosti. Výjimku z uvedeného pravidla mohou představovat snad jen případy, kdy by takový požadavek byl požadavkem nadměrně formálním, jehož dodržení by mohlo ohrozit samotný účel řízení o těchto žalobách, tj. odstranění stavu, který je v rozporu se zákonem.[474] Ačkoliv již výše bylo uvedeno, že ministerstvo by mělo před podáním dané žaloby zvážit, zda nad zájmem zákonnosti napadeného aktu nepřeváží zájem na ochraně ústavně garantovaného práva na samosprávu (resp. princip minimalizace zásahů do činnosti územních samosprávných celků a požadavek účelnosti dozorového zásahu státu), uvedené se zpravidla promítá až do samotného věcného posouzení žaloby, a nejde tak o kritérium pro naplnění aktivní procesní legitimace k jejímu podání.

Z hlediska aktivní procesní legitimace k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu platí pro veřejného ochránce práv i nejvyššího státního zástupce společně to, že v obou případech musí být její podání v *závažném* veřejném zájmu. Veřejný zájem soudní řád správní ani jiný zákon pro tento účel nijak blíže nevymezuje, resp. nestanoví žádnou jeho definici. Jde proto o tzv. neurčitý právní pojem, při jehož interpretaci mají daní žalobci určitou míru volnosti, resp. podle závěrů judikatury *„objasní význam neurčitého právního pojmu a jeho rozsah a hodnotí skutečnosti konkrétního případu z tohoto hlediska, zda je lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu.“*[475] Prostor volné úvahy, zda má být žaloba k ochraně veřejného zájmu podána – který umožňuje uvedeným žalobcům při využití jejich odbornosti a zkušeností reagovat na velmi rozmanité případy v rámci veřejné správy – je danou právní úpravou determinován nejen neurčitým právním pojmem *závažný veřejný zájem*, ale také prostřednictvím správního uvážení *(„je oprávněn“)*, jak je uvedeno výše.[476]

---

474 K tomu lze poukázat na případ z oblasti dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obcí: „*Příkladem je situace, kdy jedinou reakcí obce na upozornění na možné vady jejího postupu ve smyslu nesouladu textu přijaté obecně závazné vyhlášky se zákonem nebo Úst a následné zahájení správního řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky Ministerstvem vnitra je zrušení obecně závazné vyhlášky a její okamžité nahrazení obecně závaznou vyhláškou novou v zásadě stejného obsahu, od předchozí se lišící několika nepodstatnými formulačními změnami*“ (nález ÚS ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03).

475 Nález ÚS ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97.

476 Srov. SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 119.

Při výkladu podmínky „závažného veřejného zájmu" je zřejmě nezbytné akcentovat intenzitu veřejného zájmu v míře „závažné", neboť jinak by samotná podmínka ochrany veřejného zájmu v podstatě žádnou podmínku či omezení pro oprávnění žalobu podat nepředstavovala, což zjevně úmyslem zákonodárce nebylo. Realizace a ochrana veřejného zájmu je vlastním zaměřením či podstatou veřejné správy[477] a v případě rozhodnutí veřejné správy, které by bylo v rozporu se zákonem, by proto bylo zpravidla možné shledat rozpor s veřejným zájmem. Jde proto o v daném směru kvalifikovaný veřejný zájem, přičemž závažnost veřejného zájmu by podle komentářové literatury *„mohla být shledána v tom, že dopady nezákonného rozhodnutí budou velmi intenzivně zasahovat do významného zájmu, jejž byly správní orgány povinny chránit podle zvláštních předpisů, nebo do právní sféry jednotlivce, anebo jestliže účinky rozhodnutí sice nebudou mimořádně intenzivní, avšak budou mít dopad na veřejné zájmy zvláště chráněné či na právní sféru významného počtu osob (včetně zhodnocení případné dlouhodobosti takového působení a navazujících účinků)."*[478]

Ve správních žalobách podaných nejvyšším státním zástupcem byl závažný veřejný zájem nejčastěji spatřován v následujících okruzích okolností – ochrana základních lidských práv, rozhodnutí bylo vydáno pod vlivem trestné činnosti, splnění cílů územního či stavebního řízení nebo ochrana životního prostředí. Hlediska, podle nichž lze usuzovat, že je dán závažný veřejný zájem na podání správní žaloby, však mohou být velmi rozdílná, což je dáno nejen tím, že veřejný zájem není neměnnou konstantou, ale rovněž velkým množstvím rozdílných a někdy dokonce vzájemně protichůdných veřejných zájmů, nacházejících se v řadě různých úseků veřejné správy.[479]

Podstatný rozdíl mezi oběma případy aktivní legitimace k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu spočívá v tom, že zatímco veřejný ochránce práv musí splnění předmětné podmínky před soudem prokázat, v případě nejvyššího státního zástupce postačí, pokud bude splnění této podmínky tvrdit

477 Srov. např. POTĚŠIL, L. § 2 [Zásada legality, zákaz zneužití správního uvážení, ochrana dobré víry, soulad s veřejným zájmem a ochrana legitimního očekávání]. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 44.

478 ŠURÁNEK, P. § 66 [Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu]. In: BOHADLO, D. a kol. *Soudní řád správní: komentář.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 526.

479 Podrobněji k problematice veřejného zájmu aktuálně např. TICHÝ, L., POTACS, M. (eds.). *Public interest in law.* Cambridge: Intersentia, 2021.

(srov. § 66 odst. 2 a 3 SŘS).[480] Uvedený závěr o tom, že pro účely naplnění aktivní procesní legitimace je to pouze nejvyšší státní zástupce, který hodnotí splnění podmínky závažného veřejného zájmu a je tedy pouze na něm, zda jej shledá či nikoliv, aproboval ve své judikatuře také Ústavní soud, podle nějž uvedené odpovídá jasnému znění § 66 odst. 2 SŘS.[481] Skutečnost, že splnění podmínky závažného veřejného zájmu musí naopak veřejný ochránce práv prokazovat, jej staví do obtížnější pozice, čemuž odborná literatura připisuje tu skutečnost, že v praxi jsou žaloby k ochraně veřejného zájmu výrazně méně často podávány veřejným ochráncem práv ve srovnání s nejvyšším státním zástupcem.[482]

Nicméně ačkoliv je naplnění podmínky závažného veřejného zájmu na posouzení nejvyššího státního zástupce, ten by měl jeho existenci nejen tvrdit, ale i odůvodnit.[483] A to nejen s ohledem na zákaz libovůle, jak je uvedeno již výše v této kapitole, ale také s ohledem na to, že závažnost přítomného veřejného zájmu má v obou případech žalob k ochraně veřejného zájmu zásadní význam pro otázku ochrany dobré víry a důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci, a tím zprostředkovaně ochranu veřejných subjektivních práv, která by byla zrušením napadeného rozhodnutí soudem zasažena (k uvedenému viz dále).

Pro úplnost lze doplnit, že k soudnímu posouzení dotčení závažného veřejného zájmu nedochází „pouze" v souvislosti s otázkou naplnění aktivní legitimace a samotného meritorního rozhodnutí o žalobě, ale má své místo také ve fázi, která uvedenému může předcházet. Jde o možnost soudu na návrh nejvyššího státního zástupce nebo veřejného ochránce práv přiznat žalobě k ochraně závažného veřejného zájmu odkladný účinek ve smyslu § 73 odst. 2 SŘS, podle kterého *„soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí*

480 V minulosti byla projednávána novelizace soudního řádu správního, která měla postavení veřejného ochránce práv s postavením nejvyššího státního zástupce v tomto směru sjednotit; viz čl. 5 bod 1 vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (tisk PSPČR č. 379/0, 7. volební období, 2013–2017, s. 7).

481 Nález ÚS ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16.

482 CHAMRÁTHOVÁ, A. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. *Právník*. 2016, č. 8, s. 701.

483 POTĚŠIL, L. § 66 [Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu]. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 579.

*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"*. K problematice odkladného účinku taktéž viz kap. 4.5.

Obecně je odkladný účinek správní žaloby koncipován jako dočasná procesní ochrana žalobce před okamžitým výkonem pro něj nepříznivého správního rozhodnutí, přičemž se přiznáním odkladného účinku pozastavuje vykonatelnost rozhodnutí. S ohledem na specifické postavení žalobců chránících závažný veřejný zájem je však „újmě" – způsobené výkonem či jinými právními následky rozhodnutí – v těchto případech nutno rozumět tak, že jde o újmu, která by byla způsobena právě závažnému veřejnému zájmu, k jehož ochraně nejvyšší státní zástupce nebo veřejný ochránce práv žalobu podal.[484] Např. v souvislosti s ochranou veřejného zájmu v oblasti ochrany životního prostředí lze poukázat na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 4. 2008, č. j. 22 Ca 43/2008-35, vydaný v souvislosti s žalobou podanou podle § 65 odst. 2 SŘS,[485] podle kterého *„soud je tedy povinen posuzovat, zda přiznání odkladného účinku žalobě je nezbytné k zajištění přiměřené, účinné, čestné, spravedlivé a včasné nápravy tak, aby předmětný environmentální statek nebyl nevratně poškozen nebo zničen dříve, než bude vydáno konečné rozhodnutí, a aby případný úspěch žalobce nebyl jen prázdným vítězstvím s významem nanejvýš akademickým."*[486]

Na rozdíl od aktivní legitimace je situace při posouzení naplnění podmínky spočívající v újmě způsobené závažnému veřejnému zájmu v případech návrhů na přiznání odkladného účinku jak nejvyššího státního zástupce, tak veřejného ochránce práv, stejná. Aby mohl být žalobě přiznán odkladný účinek, nemusí žádný z žalobců újmu na závažném veřejném zájmu prokázat, nicméně musí ji logicky konsekventně alespoň tvrdit.[487] Důležitost

484 Usnesení KS v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 12. 3. 2020, č. j. 65 A 18/2020-73.

485 Přičemž i v rámci § 65 odst. 2 SŘS se lze setkat s žalobami ve veřejném zájmu, a to tehdy, jsou-li podávány žalobci, kteří jsou (fakticky) nositeli určitého veřejného zájmu, avšak nedisponují zvláštní žalobní legitimací podle § 66 SŘS. Typicky může jít o různé environmentální organizace (viz CHAMRÁTHOVÁ, A., SVOBODA, T. Žaloba podle § 66 odst. 4 s. ř. s. pro prosazování ochrany životního prostředí. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 219).

486 Ve prospěch uplatnění závěrů této judikatury i do oblasti žalob k ochraně veřejného zájmu viz také VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 158.

487 Srov. usnesení NSS ze dne 26. 8. 2022, č. j. 1 As 174/2022-77.

či závažnost veřejného zájmu přitom v těchto případech nelze pro další fáze soudního řízení správního presumovat, tedy nelze jej do těchto dalších fází přenášet.[488] K nutnosti prokazování existence závažného veřejného zájmu dochází v případě žalob veřejného ochránce práv až při posuzování jeho aktivní legitimace, zatímco v případě nejvyššího státního zástupce dokonce až v souvislosti s věcným posouzením žaloby (čemuž se věnuje text dále).

K uvedenému lze doplnit, že pro účely posouzení, zda má být žalobě přiznán odkladný účinek, je nezbytné zjistit, zda by se odložení výkonu napadeného rozhodnutí nedostalo do rozporu s případným jiným – slovy zákona *důležitým* – veřejným zájmem. Proto v případech, kdy by se při rozhodování o odložení účinků napadeného rozhodnutí dostávala ochrana jednoho závažného důležitého zájmu do rozporu s jiným důležitým veřejným zájmem, mělo by se zřejmě přistoupit k poměřování těchto dvou protichůdných veřejných zájmů.[489]

## 9.5 Věcné posouzení žalob

Z výše uvedeného vyplývá, že intenzita veřejného zájmu, který má být žalobami veřejného ochránce práv i nejvyššího státního zástupce chráněn, je klíčová pro naplnění podmínky jejich aktivní procesní legitimace. Nicméně otázka veřejného zájmu má přímý vliv i na to, zda bude napadené rozhodnutí orgánu veřejné správy, které bylo správním soudem shledáno jako nezákonné, nakonec pro nezákonnost zrušeno, nebo nikoliv. Podstatný je totiž v této souvislosti princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, tzn. principy, které jsou podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy).[490]

Otázce, jak posuzovat případy, kdy orgán veřejné správy nejprve svým rozhodnutím vyvolá v jednotlivci dobrou víru v tento akt, aby následně soud

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

489 K tomu, že obsah pojmu „důležitý veřejný zájem“ v § 73 odst. 2 SŘS nelze považovat za totožný s obsahem pojmu „závažný veřejný zájem“ v § 66 odst. 2 SŘS, viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128.

490 K tomu srov. nález ÚS ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01; nález ÚS ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02; a nález ÚS ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. II. ÚS 2742/07.

konstatoval, že je třeba jej pro zjištěná pochybení odstranit či uplatnit jiné negativní následky, se Ústavní soud věnoval v nálezu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16. V citovaném nálezu k této otázce Ústavní soud konstatoval následující: *„V případech čistě vertikálních vztahů, v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno důvěru v akty veřejné moci a právní jistotu nabytí práv pokládat za zásadní a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud k tomu přeci jenom dojde, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Nezbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá, a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila.“*[491]

V návaznosti na uvedené Ústavní soud vyslovil, že mohou nastat v zásadě tři modelové skupiny situací:

- První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné správy, která je způsobena čistě na straně veřejné moci a důvěra jednotlivce pak může být kasačním výrokem soudu narušena jen ze zcela zásadních důvodů veřejného zájmu.
- Druhou skupinu představuje nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc – jednotlivec, tzn. pochybení orgánů veřejné správy, o nichž osoba, jíž svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. V případě zrušení napadeného rozhodnutí by měly být negativní dopady na osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí (pokud možno) zmírněny.
- Třetí skupinu představuje nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. V případě zrušení napadeného rozhodnutí soudem za takové situace zpravidla nebude důvodu, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího protiprávního jednání.

Bude-li proto soudem posuzovaná věc spadat do první nebo druhé z výše uvedených modelových skupin situací, požadavek minimalizace či zmírnění dopadů musí mít svůj projev v úvahách o nezbytnosti užití kasačního

491 Nález ÚS ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, bod 56.

výroku, byť by napadené rozhodnutí bylo objektivně nezákonné. V těchto případech, pokud bude předmětnému zásadnímu veřejnému zájmu učiněno zadost a napadené rozhodnutí bude soudem zrušeno, musí současně negativní dopady do práv adresátů odpovídat jejich podílu na vzniklé nezákonnosti (jejich zmírnění či minimalizace, a to v podobě např. možnosti domáhat se škody, upuštěním od uložení sankce, urychleným vydáním nového rozhodnutí apod.).[492]

Uvedená korekce v podobě dobré víry a důvěry ve správnost veřejnosprávního aktu se plně uplatní v případech, kdy byl nezákonným rozhodnutím zákon porušen ve prospěch účastníka. Naopak v případech, kdy bylo takto postupováno v neprospěch účastníka, jde především o posouzení existence závažného veřejného zájmu. V odborné literatuře se lze setkat s názorem, že závažný veřejný zájem nebude zpravidla dán, pokud *„dotčený účastník nevyužil vlastního žalobního oprávnění a namísto něj uplatňoval podnětem zásah nejvyššího státního zástupce.“*[493] Jakkoliv lze souhlasit s tím, že předmětné oprávnění nejvyššího státního zástupce není určeno k tomu, aby nahrazovalo nedostatek aktivity takto dotčené osoby, absenci závažného veřejného zájmu bude možné na základě uvedeného konstatovat zpravidla jen v případech, kdy se jeho existence převážně opírá o tvrzení, že nezákonným správním rozhodnutím došlo k intenzivnímu zásahu do právní sféry této neaktivní osoby. V jiných případech, kdy bude existence zásadního veřejného zájmu opřena o jiné skutečnosti (k tomu viz výše), může být naopak nedostatek aktivity dotčené osoby pro posouzení přítomnosti zásadního veřejného zájmu irelevantní. Případná ochrana veřejných subjektivních práv na základě žaloby podané v tomto případě pak bude spíše jen „vedlejším produktem“, nikoliv primárním cílem postupu nejvyššího státního zástupce.

Obdobné závěry o pnutí mezi ochranou (závažného) veřejného zájmu a dobré víry platí zřejmě i pro ostatní případy uplatňování procesních prostředků

492 Nález ÚS ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, body 57 až 65.

493 ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2, s. 21. J. Záruba tamtéž dále dodává, že „[u]*vedený prostředek svěřený nejvyššímu státnímu zástupci není určen k tomu, aby nahrazoval nedostatek aktivity účastníka správního řízení, ledaže by šlo o účastníka, který by byl tzv. zranitelnou osobou, jež by pro svoje duševní či fyzické vlastnosti byla na svých právech ohrožena, anebo pokud by se rozhodnutí závažně dotklo práv třetích osob.*“

ochrany objektivního práva, které jsou uplatňovány na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci, kam lze vedle žalob k ochraně veřejného zájmu řadit i dozorčí prostředky, jako je žaloba Ministerstva vnitra. Nicméně v případě žalob ministerstva navíc do předmětu poměřování mezi dobrou vírou osoby dotčené aktem územní samosprávy (bude-li tento akt v její „prospěch") na straně jedné a na straně druhé významem nezákonnosti daného aktu, či povahou veřejného zájmu, který je touto nezákonností zasažen, vstupuje ještě otázka práva územních samosprávných celků na samosprávu, půjde-li o oblast samostatné působnosti. Jinak řečeno, zájem na odstranění zjištěné nezákonnosti musí převážit nejen případně existující dobrou víru osoby, které se daný akt týká, ale současně také nesmí představovat nedovolený zásah do ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy).

## 9.6 Rozsah žalobní legitimace

Závěrem lze doplnit úvahu nad tím, že v případě žalob Ministerstva vnitra, veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce jde o jediný žalobní typ – žalobu proti správnímu rozhodnutí, resp. žalobu proti individuálnímu správnímu aktu. Ministerstvo a veřejného ochránce práv sice právní úprava za účelem ochrany objektivního práva dále opravňuje také k podání návrhů na přezkum normativních aktů veřejné správy,[494] ale pokud jde o další veřejně mocenskou (ne)činnost veřejné správy, jinou žalobní legitimaci právní řád těmto subjektům (státním orgánům) k ochraně veřejného zájmu či objektivního práva nezakládá. Tito zvláštní žalobci proto nemohou ve veřejném zájmu žalovat nečinnost, nezákonný zásah správního orgánu, ani navrhovat zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (k těmto žalobním typům v systému žalobních typů viz kap. 1.2). K uvedenému vyloučení přitom obecně neshledáváme žádný podstatný důvod, neboť veřejný zájem může být porušen nezákonností i těchto dalších forem činnosti veřejné správy, či její nečinností.[495]

494 Podle § 64 odst. 2 písm. f) a g) ZÚS jsou návrh na zrušení jiného právního předpisu (nebo jeho jednotlivých ustanovení) oprávněni podat mj. veřejný ochránce práv a Ministerstvo vnitra (jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu).

495 Na uvedené je stručně upozorněno již v CHAMRÁTHOVÁ, A., SVOBODA, T. Žaloba podle § 66 odst. 4 s. ř. s. pro prosazování ochrany životního prostředí. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 220.

Neopodstatněnost vyloučení možnosti podat žalobu či návrh ve veřejném zájmu i ve vztahu k dalším formám činnosti veřejné správy se výrazněji projevuje v případě opatření obecné povahy. Relevantní rozdíly mezi opatřením obecné povahy a správním rozhodnutím se totiž mohou v řadě případů výrazně stírat. Příkladem mohou být situace, kdy adresátem opatření obecné povahy bude fakticky toliko jedna či jen několik konkrétních osob, tak jak to bývá běžné v případě správních rozhodnutí.

Stejně tak ale mohou nastat situace opačné, kdy je správní rozhodnutí výsledkem řízení s velkým počtem účastníků.[496] Jak uvádí J. Vedral, *„řízením s velkým počtem účastníků mohou být především taková řízení, jejichž předmět (a tím pádem účinky rozhodnutí v tomto řízení vydaného) se, zejména z prostorového hlediska, dotýká širokého okruhu osob. Z tohoto hlediska je přinejmenším v některých případech sporné, jak určovat hranici mezi rozhodnutím vydávaným v řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 a opatřením obecné povahy podle § 171 a násl., a to při materiálním pojetí tohoto institutu.“*[497]

Navíc v případech, kdy je akt veřejné správy závazný pro více osob, může tato skutečnost i sama o sobě posílit intenzitu veřejného zájmu na tom, aby byl v případě své nezákonnosti soudem zrušen.[498] Uvedené pochybnosti jsou nejsilnější v případě ochrany závažného veřejného zájmu před správními soudy ze strany veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce. V případě Ministerstva vnitra je situace do jisté míry jiná v tom, že v oblasti své působnosti může ministerstvo ve vztahu k opatřením obecné povahy v některých případech uplatnit z moci úřední správní přezkum jako dozorčí prostředek a na tomto základě také nezákonné opatření obecné povahy samo zrušit.[499] Jistým omezením je však také skutečnost, že zde ministerstvo

496 Podle § 144 odst. 1 SŘ se řízením s velkým počtem účastníků rozumí řízení s více než třiceti účastníky.

497 VEDRAL, J. *Správní řád: komentář.* 2. vyd. Praha: Bova Polygon. 2012, s. 1111.

498 Jak bylo uvedeno výše, závažnost veřejného zájmu by mohla být shledána mimo jiné v tom, jestliže účinky rozhodnutí sice nebudou mimořádně intenzivní, avšak budou mít dopad na právní sféru významného počtu osob.

499 Srov. § 174 odst. 2 ve spojení s § 94 až § 99 SŘ. V případě zrušení opatření obecné povahy v rámci správního přezkumu se pak uplatní ochrana dobré víry obdobně, jako v případě soudního přezkumu (podle § 94 odst. 5 SŘ při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře).

ze svého postavení hájí především zájem vyplývající z účelu, který je daným řízením o vydání opatření obecné povahy sledován.[500]

K navázání rozsahu žalobní legitimace na právní formu činnosti veřejné správy lze dále upozornit, že uvedené je problematizováno také tzv. propůjčováním právních forem (podrobněji k této problematice viz kap. 6), které neodpovídají dané činnosti veřejné správy (z jejího obsahového hlediska). V těchto případech může být činnost veřejné správy, která je z hlediska svého obsahu rozhodnutím (individuálním správním aktem), které by jinak spadalo pod rozsah žaloby k ochraně veřejného zájmu, propůjčena jiná (neodpovídající) právní forma. Důsledkem je pak mimo jiné i to, že takové akty nebude možné žalobou (proti správnímu rozhodnutí) k ochraně veřejného zájmu napadnout, resp. že se daná činnost veřejné správy propůjčením právní formy vyjme z kontrolní a dozorové pravomoci těchto „zvláštních žalobců". Nejen zákonodárce propůjčováním právní formy, ale rovněž soudy výkladem práva ohledně určení právní formy některých aktů veřejné správy proměňují rozsah žalobní legitimace obecně, včetně žalob k ochraně veřejného zájmu (viz kap. 6.4).

Jde o změny nepřímé, mnohdy v těchto důsledcích adekvátně nepromyšlené ani dostatečně odůvodněné, a proto nepříliš žádoucí. *De lege ferenda* lze proto uvažovat o tom, že by rozsah žalob k ochraně veřejného zájmu nebyl spojen pouze s jediným žalobním typem. V této souvislosti se mohou objevit obavy z posilování orgánů oprávněných podat žalobu k ochraně veřejného zájmu, zejména jde-li o nejvyššího státního zástupce, resp. soustavu státního zastupitelství, spočívající v argumentaci o nekompatibilitě takového rozšiřování s principy demokratického a právního státu.[501] K uvedenému lze závěrem poukázat na diskuze vedené na 8. konferenci generálních prokurátorů Evropy v roce 2009, ze které vyplynulo, že univerzální úlohou státu je ochrana lidských práv, dodržování zákonnosti a zásad právního státu při posilování občanské společnosti. Každý stát má přitom výsostné právo definovat si institucionální

500 Srov. ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2, s. 11.

501 Srov. ŠRAMEL, B. Dozor prokuratúry SR nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy: nežiaduci relikt socialistickej minulosti? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2022, č. 2, s. 368.

a právní postupy k realizaci těchto úloh. Právě netrestní působnost státního zastupitelství je možné považovat za jednu z možných cest vedoucích k jejich splnění.[502] Tento názor pak lze obecně vztáhnout i na další subjekty aktivně legitimované k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.

## 9.7 Dílčí závěry

Jak je patrné, ani koncepce žalob k ochraně veřejného zájmu v soudním řádu správním (pod které podřazujeme žaloby podle § 66 a 67 SŘS) není prostá problémů. Pokud bychom uvažovali o změnách v této koncepci, nabízí se především tři roviny.

První rovinou mohou být úvahy o vymezení orgánů nadaných postavením „zvláštních žalobců". Tyto orgány bychom mohli jednak redefinovat (posilovat či oslabovat jejich žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu, či měnit jejich okruh). Mohli bychom ale potenciálně uvažovat i o aktivnější roli správních soudů v tomto kontextu. Ta je sice v rozporu s percepcí úlohy správního soudnictví, která aktuálně převažuje v domácím (či obecněji středoevropském) prostředí a která je spojována s principem dispozičním.[503] Podle uvedeného principu je žalobce tím, kdo determinuje, zda a o čem bude řízení vedeno, přičemž tímto je prolamován. Nicméně jestli by někde zahajování řízení z moci úřední mohlo mít ve správním soudnictví opodstatnění, je to právě ochrana veřejného zájmu. Dodejme, že současná podoba žalobní legitimace veřejného ochránce práv, spočívající na prokazování závažného veřejného zájmu (§ 66 odst. 3 SŘS), se může poněkud přibližovat podání podnětu (srov. § 42 SŘ). Jinak řečeno, je to správní soud, který hodnotí splnění této podmínky, na níž spočívá aktivní žalobní legitimace veřejného ochránce práv. To, že jisté vybočení správního soudnictví z obecně uznávaných principů není vyloučeno, může naznačovat např. slovenská právní úprava.[504]

---

502 Srov. ibid., s. 388.

503 Srov. např. POTĚŠIL, L. *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 42 a násl. a literatura zde citovaná.

504 Podle § 78 odst. 1 písm. b) SSP: *„Správny súd môže uznesením uložiť poriadkovú pokutu tomu, kto sťažuje postup konania najmä tým, že nesplní povinnosť uloženú správnym súdom a svoju nečinnosť v konaní neospravedlní včas a vážnymi okolnosťami…"* Uvedené lze v širším smyslu chápat také jako specifickou podobu *ex officio* kontroly nečinného správního orgánu.

Druhou rovinou mohou být modifikace vymezení aktivní procesní legitimace. Zde se zejména nabízí revize podmínek, za kterých mohou „zvláštní žalobci“ žaloby k ochraně veřejného zájmu podat. Otázkou je nejen nejednotné vymezení legitimace nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv (a možná poněkud vágní vymezení sledovaného „závažného veřejného zájmu“), ale také určité „sblížení“ s žalobní legitimací Ministerstva vnitra. Jako aktuální se jeví zejména problematika ochrany práv dotčených osob, jimi nabytých v dobré víře na základě přezkoumávaného aktu, přičemž tento aspekt má (s ohledem na svá ústavní východiska) obecné uplatnění, které by mohlo být vyjeveno také v úpravě soudního řádu správního.

Konečně ve třetí rovině by nová koncepce žalob k ochraně veřejného zájmu měla být koncepcí navázanou na všechny základní žalobní typy (viz oddíl 1.2.3), nikoli pouze žalobu proti rozhodnutí. Zde lze vycházet z nijak komplikované úvahy, že veřejný zájem může být narušen nezákonností principiálně jakékoli formy správní činnosti, nejen vydáním rozhodnutí (či obecněji individuálního správního aktu).

# 10 JAKÉ JSOU PROJEVY TZV. SOUDNÍHO DUALISMU A JE OPODSTATNĚNÉ JEHO ZACHOVÁNÍ?

## 10.1 Úvod do kapitoly[505]

V této monografii bylo již dříve poukázáno na některé problémy v rozlišování mezi veřejným a soukromým právem (viz kap. 2). Nejzřetelnějším projevem této „hranice" v současném správním soudnictví je problematika jeho tzv. *soudního dualismu*. Tato problematika není nová, nýbrž je diskutována v podstatě již od počátku účinnosti soudního řádu správního. Kontinuálně se však vrací v rámci významných změn tohoto procesního předpisu či úvah o budoucí koncepci domácího správního soudnictví.

Nyní je dualismus soudního přezkumu aktuální hned ze dvou ohledů. Jednak z důvodu reflexe dvaceti let účinnosti soudního řádu správního a jednak z důvodu prací na rekodifikaci civilního práva procesního,[506] které je soudním dualismem také dotčeno. Cílem této kapitoly je přiblížit jeho podstatu a shrnout základní argumenty pro jeho (ne)zachování.

## 10.2 Charakteristika soudního dualismu

### 10.2.1 Dualismus soudní kontroly veřejné správy

Dualismem soudní kontroly veřejné správy se za současného právního stavu rozumí soudní kontrola veřejné správy realizovaná jednak ve správním soudnictví (ve správním řízení soudním správními soudy) postupem podle soudního řádu správního a jednak zbytkovou částí v rámci civilního soudnictví

505 Text kapitoly byl autorem následně rozpracován do podoby závěrečné práce, na kterou lze čtenářky a čtenáře odkázat co do některých podrobností (HALML, F. *Dualismus soudní kontroly veřejné správy*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/pwv6z/ [cit. 18. 9. 2022]).

506 V této rovině lze odkázat zejména na LAVICKÝ, P. a kol. Věcný záměr civilního řádu soudního. Finální znění 2. verze. *Justice.cz* [online]. 2020, s. 30–31 [cit. 18. 9. 2022]. Dostupné z: https://justice.cz/documents/12681/2872506/V%C4%9Bcn%C3%B-D+z%C3%A1m%C4%9Br_fin%C3%A1ln%C3%AD+verze+_prosinec+2020.pdf/83cdd87e-18c5-41e9-948e-8defa2525adb

(v civilním řízení soudním civilními soudy). Jinak řečeno, je jím „dvoukolejnost" soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů. Soudní dualismus lze proto vymezit jako postup, kdy soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů (resp. jeho právní úprava) je obsažen v soudním řádu správním (§ 65 a násl. SŘS) a jeho „zbytková" část v občanském soudním řádu (§ 244 a násl. OSŘ). Zároveň platí, že soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů může být realizován v pravomoci buď civilních soudů, anebo soudů rozhodujících ve správním soudnictví (vyloučena je možnost souběhu).

Co se týče důvodů volby tohoto řešení, „[h]*lavním cílem rozštěpení právní ochrany mezi soudy civilní a správní byla snaha zákonodárce zajistit přezkum těch rozhodnutí, která zasahují do práv chráněných v intencích článku 6 odst. 1 Úmluvy, v plné jurisdikci civilními soudy.*"[507] Nerozhodování soudů v plné jurisdikci představovalo jeden z důvodů pro zrušení části páté občanského soudního řádu v době, kdy upravovala správní soudnictví (viz oddíl 1.2.1). Dualismus soudní kontroly veřejné správy má svůj původ v rozlišování práva soukromého a veřejného (tzv. dualismus práva), kdy pro svěření věci do kompetence správních či civilních soudů je rozhodující soukromoprávní či veřejnoprávní povaha věci.[508] K rozlišení pravomoci civilního nebo naopak správního soudu v naznačeném smyslu je potřeba zkoumat následující kritéria:

- Primárně je třeba zohlednit *povahu posuzovaného vztahu nebo sporu* (soukromoprávní vs. veřejnoprávní povaha věci, resp. povaha práv, kterým má být poskytnuta ochrana), na které je dualismus přezkumu správních rozhodnutí založen. Pokud je v posuzovaném případě dotčeno veřejné subjektivní právo (důsledky rozhodnutí směřují do sféry veřejných subjektivních práv), je dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Je-li v posuzovaném případě dotčeno soukromé subjektivní právo (důsledky rozhodnutí směřují do sféry soukromých subjektivních práv), je naopak dána pravomoc civilních soudů. Jinými slovy, pro řešení soudního dualismu je určující povaha (dotčených) subjektivních práv.
- Sekundárně je třeba zohlednit *metodu úpravy*, tj. rozlišení mezi vztahy subordinačními (vztahy vrchnostenského charakteru, resp. nerovnost

507 JANDEROVÁ, J. Rozhraní mezi řízením podle soudního řádu správního a podle části páté občanského soudního řádu. *Správní právo*. 2009, č. 1, s. 33.

508 Srov. ibid., s. 39.

zúčastněných subjektů[509]) a oproti tomu vztahy rovnosti (tj. vztahy tzv. koordinačními[510]). V konkrétním případě se jedná o to, zda vztahy mezi účastníky správněprávního vztahu (jeho subjekty) jsou založeny na „nadřazenosti" správního orgánu a „podřazeném" (nerovném) postavení konkrétního adresáta veřejné správy, nebo jsou tyto vztahy založeny na rovnosti obou stran.[511] Takové vztahy jsou považovány za soukromoprávní a jsou charakteristické pro tzv. nevrchnostenskou správu (podrobněji viz kap. 2.4).[512]

V případě, kdy zákon rozhodnutí správního orgánu *expressis verbis* svěřuje k přezkumu do civilního či správního soudnictví, se výše uvedená kritéria neuplatní a takové zákonné ustanovení má před nimi přednost.[513] Zmiňovaná kritéria se pochopitelně nepoužijí ani v případech, kdy zvláštní zákon vylučuje přezkum rozhodnutí správního orgánu civilním nebo správním soudem. Výslovné zákonné stanovení pravomoci civilních či správních soudů je z pohledu případného žalobce ostatně nejvhodnější způsob, jak předejít podání žaloby do nesprávné větve soudnictví a vyhnout se nadbytečnému prodloužení řízení.

### 10.2.2 Historická východiska

Co se týče geneze dualismu soudní kontroly veřejné správy, můžeme jej datovat společně se vznikem správního soudnictví do 2. poloviny 19. století. Jeho původ je v právní úpravě Rakouského císařství (Předlitavska). Od prvopočátku správního soudnictví, jehož základy byly položeny v roce 1867, zákonodárce důsledně odlišoval právo soukromé a veřejné. V případě, kdy správní úřad (správní orgán) rozhodoval o soukromoprávní věci, mohl se žalobce ochrany svého subjektivního práva soukromoprávní povahy domáhat řádným pořadem práva, tj. žádostí o přezkoumání řádným soudem v civilním

509 Srov. MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 83.

510 Srov. usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 21. 6. 2016, č. j. Konf 2/2016-9.

511 V zahraniční literatuře k tomu srov. např. BARNETT, H. *Constitutional and Administrative law*. London: Routledge, 2021, s. 648.

512 Srov. usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 30. 11. 2021, č. j. Konf 17/2020-19.

513 K tomu srov. např. § 28 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

procesu. Na základě zakotveného dualismu platilo, že *„z pravomoci správního soudu byly vyloučeny věci, v nichž správní orgán rozhodoval podle své zákonné kompetence věci práva soukromého."*[514] Civilním soudům tak byla založena pravomoc rozhodovat všechny věci soukromého práva bez ohledu na to, zda o věci na úrovni veřejné správy rozhodoval správní orgán.[515]

Dualismus soudní kontroly veřejné správy byl převzat a zachován v nově vzniklé Československé republice na základě recepce právního řádu zaniklého Rakouska-Uherska recepčním zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n., kterým byla recipována i právní úprava správního soudnictví.[516] Základem dualistické koncepce se stal § 105 Ústavy Československé republiky, upravující rozhodování správních orgánů v soukromoprávních věcech. Již tehdy ovšem platilo, že *„rozlišení rozhodnutí správního orgánu o nároku soukromoprávním od správního aktu ve věcech veřejnoprávních patřilo často k nejsložitějším právním otázkám v řízení."*[517]

Pro samotné rozlišení soukromého a veřejného práva (poměru soukromoprávního či veřejnoprávního) byl za důležitý považován převažující charakter předpisu.[518] S uplatněním dualismu počítal i známý zákon č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví u úřadův okresních a župních (srov. jeho § 38), který ale nebyl realizován. Soudní kontrola veřejné správy proto byla i nadále (až do roku 1952) zajišťována Nejvyšším správním soudem a ve svém zbytku soudy občanskoprávními (civilními), kde Nejvyššímu správnímu soudu nebyla založena pravomoc.

V souvislosti s revitalizací správního soudnictví na počátku 90. let minulého století bylo mj. zvažováno, zda má být obnoven dualismus soudní kontroly veřejné správy. K tomu ale nedošlo, neboť veškerá rozhodnutí správních orgánů byla přezkoumávána v rámci správního soudnictví civilními soudy,

514 MAZANEC, M. Historie. *nssoud.cz* [online]. [cit. 18. 9. 2022]. Dostupné z: https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-abudova-soudu

515 Usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 3. 11. 2009, č. j. Konf 84/2008-9.

516 V případě dualismu tak nadále platil základní státní (ústavní) zákon č. 143/1867 ř. z., resp. jeho článek 15, a zákon č. 36/1876 ř. z. Správní soudnictví tak bylo vykonáváno prostřednictvím Nejvyššího správního soudu se sídlem v Praze, zřízeného tzv. listopadovým zákonem (§ 1 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, ve znění do 31. 12. 1952).

517 SEDLÁČEK, S. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 73.

518 GERLOCH, A., TRYZNA, J. Dualismus soukromého a veřejného práva a nový občanský zákoník: k jednotě a diferenciaci práva. *Právník*. 2014, č. 9, s. 739.

resp. obnovené správní soudnictví dualistickou koncepci nepřejalo. Dualismus soudní kontroly veřejné správy byl obnoven až se zrušením části páté občanského soudního řádu a přijetím soudního řádu správního (viz oddíl 1.2.1), který navázal na prvorepublikovou, resp. předlitavskou právní úpravu.

### 10.2.3 Stručně k dualismu práva

Jak již bylo zmíněno, základem dualismu soudní kontroly veřejné správy je dualismus práva, tzn. rozlišování práva veřejného *(ius publicum)* a práva soukromého *(ius privatum)*; resp. povaha práv, kterým má být poskytnuta ochrana má svůj původ v rozlišování práva na právo soukromé a veřejné a určuje i jurisdikci civilních či správních soudů.

Střet práva soukromého a veřejného má svůj původ v klasickém římském právu. *„Pro kontinentální typ právní kultury je pod vlivem recepce římského práva zažitým členěním práva členění na právo soukromé a na právo veřejné“*,[519] resp. „[d]*nešní česká právní věda dualismus soukromého a veřejného práva uznává, stejně jako judikatura; byť ta upozorňuje rovněž na to, že hranice mezi soukromým a veřejným právem nemusejí být vždy zcela ostré…* “[520] Současně přitom platí, že „[p]*rávní řády demokratických států kontinentální Evropy setrvávají na dualistickém pojetí práva soukromého a veřejného.*“[521] Rozlišování práva na právo veřejné a soukromé je rovněž realizováno v angloamerickém právním prostředí, avšak s odlišným vývojem než v kontinentální právní kultuře.

Jak se konstatuje v literatuře, „[p]*ro právo soukromé je typické užívání dispozitivních norem, volba práva, horizontální vztahy a především rovnost subjektů. Pro právo veřejné je naopak charakteristická nerovnost, vertikální vztahy s možností donucení a kogentní normy.*“[522] Popřípadě, jak uvádí judikatura: *„Soukromoprávní vztahy se vyznačují rovným postavením účastníků. Ve vzájemném právním vztahu nemá žádný z nich nadřazené postavení a není oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech druhého účastníka ani plnění povinností autoritativně vynucovat.* […] *Oproti tomu vztahy souhrnně označované*

519 GERLOCH, A., TRYZNA, J. Dualismus soukromého a veřejného práva a nový občanský zákoník: k jednotě a diferenciaci práva. *Právník*. 2014, č. 9, s. 730.

520 LAVICKÝ, P. § 1 [Soukromé a veřejné právo; dispozitivnost; zakázaná ujednání]. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník: komentář. I, Obecná část (§ 1–302)*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 4.

521 Důvodová zpráva k vládnímu návrhu občanského zákoníku (viz tisk PSPČR č. 362/0, 6. volební období, 2010–2013).

522 SEDLÁČEK, S. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 86.

*za veřejnoprávní jsou charakteristické vztahem nadřízenosti a podřízenosti v různých formách a intenzitě a je v nich založena způsobilost autoritativně rozhodovat jednou stranou právního vztahu o právech a povinnostech strany druhé, základním právním nástrojem realizace metody regulace veřejnoprávních vztahů je rozhodnutí orgánu veřejné moci. Pro rozlišení soukromoprávních vztahů od veřejnoprávních vztahů je rozhodující především posouzení vzájemného postavení jejich subjektů, jak vyplývá z příslušných ustanovení právní normy, která na tyto vztahy dopadá…"*[523]

Samotné hranice mezi právem soukromým a veřejným jsou nicméně velmi tenké a poněkud se stírají.[524] Veřejné a soukromé právo tvoří určitou „symbiózu", což znamená, že jsou na sobě vzájemně závislé a nemohou jedno bez druhého existovat. Určení, zda se v daném případě jedná o právo soukromé, nebo veřejné, je mnohdy obtížné, a to tím spíše, že *„zákon bližší návod, jak toto rozhraní mezi právem veřejným a soukromým určit, neposkytuje. Při určování hranice vstupují ve hru subjektivní zkušenosti a názory osoby, jež řeší konkrétní kauzu."*[525] Přitom určení charakteru posuzovaného právního vztahu nebo sporu, je zcela zásadní pro případné poskytnutí ochrany subjektivních práv žalobce v řízení před soudy.

## 10.3 Projevy soudního dualismu v platné právní úpravě

Z dosud uvedeného je dobře patrné, že dualismus soudní kontroly veřejné správy má na našem území jistou tradici. Právní úprava správního soudnictví mezi lety 1990 a 2002 (v části páté občanského soudního řádu) se k dualismu hlásila jen okrajově,[526] proto zde o soudním dualismu v pravém slova smyslu hovořit nelze. Do konce roku 2002 tak obecně platilo, že veškerá rozhodnutí správních orgánů byla přezkoumávána ve správním soudnictví. Obnovu

523 Usnesení NS ze dne 29. 3. 2016, sp. zn. 25 Cdo 4768/2015.

524 Známým je konstatování judikatury, že *„v současné době není soukromé a veřejné právo odděleno ‚čínskou zdí'. Právní řád České republiky je sice založen na dualismu veřejného a soukromého práva. Toto rozlišování na dvě velké oblasti práva vycházející z klasického římského práva nelze však pojímat dogmaticky"* (nález ÚS ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08).

525 JANDEROVÁ, J. Rozhraní mezi řízením podle soudního řádu správního a podle části páté občanského soudního řádu. *Správní právo*. 2009, č. 1, s. 22.

526 Jak poznamenává P. Průcha: *„I bezprostředně předchozí úprava ‚soudní kontroly' veřejné správy obsažená v občanském soudním řádu, sice ne zcela zřetelně, ale přece jen, rozlišovala soudní kontrolu rozhodnutí správních orgánů ve věcech soukromého práva* […] *a dále soudní kontrolu rozhodnutí správních orgánů o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy…"* (PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 337).

soudního dualismu (po vzoru prvorepublikové úpravy správního soudnictví) lze proto spojovat až se soudním řádem správním.

Část pátá občanského soudního řádu spolu s přijetím soudního řádu správního nebyla zcela vypuštěna. Na její uvolněné místo byla vložena právní úprava *řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem*. Reforma správního soudnictví tudíž rozdělila soudní přezkum správních rozhodnutí do dvou větví (druhů) soudnictví – civilního a správního. Základy soudního dualismu jsou proto v případě civilního soudního řízení položeny v občanském soudním řádu, přesně v § 7 odst. 2 OSŘ (a § 244 a násl. OSŘ), a v případě soudního řízení správního v § 2 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) SŘS (a § 65 a násl. SŘS).

Co se týče deklarovaných důvodů obnovení soudního dualismu, důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu se k této problematice nevyjadřuje nijak.[527] Otázkou může být, zda je dualismus přímým důsledkem již čl. 36 odst. 2 Listiny, z pohledu judikatury Ústavního soudu tomu tak však není.[528] Na pozadí obnovení soudního dualismu proto zřejmě stály zejména požadavky čl. 6 Úmluvy (kterým je věnována pozornost dále, viz oddíl 10.4.1) či některé teoretické úvahy.[529] Prakticky se dualismus soudní kontroly veřejné správy projevuje v následujících rovinách.

### 10.3.1 Rozhodování správních orgánů namísto civilních soudů

Samotné projednávání a rozhodování sporů a jiných právních věcí vyplývajících z poměrů soukromého práva spadá zásadně do pravomoci civilních soudů. Výjimku ale představují určité soukromoprávní věci, pro které

527 Srov. důvodová zpráva k vládnímu návrhu soudního řádu správního (viz tisk PSPČR č. 1080/0, 3. volební období, 1998–2002).

528 Jak se konstatuje v nálezu ÚS ze dne 23. 3. 2021, sp. zn. I. ÚS 1893/18: *„Z uvedeného vyplývá, že ústavodárce nijak nevymezuje, které soudy a jakým konkrétním způsobem (podle jakých procesních předpisů) budou poskytovat právům jednotlivce ochranu, a to včetně otázky soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Stanoví pouze základní ústavní rámec soudní ochrany proti takovým rozhodnutím a podmínky přezkumu těchto rozhodnutí, přičemž podrobnější úpravu těchto otázek ponechává na zákonodárci…“*

529 Jak je např. konstatováno v literatuře: *„Dualistická koncepce nové úpravy není účelovým legislativním řešením, ale je založena na určitých teoretických představách. Ty spočívají v tom, že každé oblasti hmotného práva by měl odpovídat samostatný procesní druh“* (ZOULÍK, F. Řízení o věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. In: WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*. Praha: Linde, 2014, s. 491).

ustanovení zvláštních zákonů výslovně stanoví, že namísto civilními soudy budou rozhodovány správními orgány. Za takovým řešením lze shledávat zejména rychlejší rozhodnutí správním orgánem z důvodu jeho specializace na určitou oblast a odpovídajícího odborného aparátu (viz dále).[530]

Podle § 7 odst. 2 OSŘ platí, že spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, o nichž rozhodly jiné orgány než soudy, projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení za podmínek uvedených v části páté občanského soudního řádu. Jinými orgány (než soudy) jsou myšleny mj. právě správní orgány rozhodující v soukromoprávních věcech, a to spory vyplývající ze soukromoprávních vztahů v případech stanovených zvláštními zákony. Rozhodování o subjektivních právech soukromé povahy tak provádějí správní orgány namísto civilních soudů, což představuje jistou anomálii. Primární poslání správních orgánů totiž spočívá ve vydávání správních rozhodnutí, jimiž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, a to subjektivní práva (povinnosti) veřejné povahy. Zde se projevuje již dříve zmíněný charakter vztahu mezi jeho účastníky, tedy zda spor nebo jiná právní věc vyplývá z poměrů veřejného nebo naopak soukromého práva, a jeho význam pro určení pravomoci správních či civilních soudů.

Lze identifikovat několik důvodů, proč se zákonodárce rozhodl svěřit pravomoc k rozhodování sporu nebo jiné právní věci vyplývající z poměrů soukromého práva správnímu orgánu namísto civilního soudu. Primárním důvodem, jak již bylo uvedeno, byla potřeba rozhodovat dané věci orgánem s určitou mírou specializace. Ve všech případech, kdy namísto civilního soudu rozhoduje správní orgán, se jedná o určité specifické případy, které je nutno rozhodovat orgánem s potřebnou mírou odbornosti, jíž civilní soud nedisponuje. Právě správní orgán zaručuje vyšší míru odbornosti a právní jistoty, že věc bude rozhodnuta věcně správně.

Jak v této souvislosti poznamenává M. Mazanec, přenesení rozhodovací pravomoci z civilního soudu ke správnímu orgánu *„lze vítat tam, kde jde o materii odborně náročnou s převažující potřebou speciálních* […] *z jištění, anebo věci četné počtem a přitom typově právně a skutkově nesložité nebo aspoň homogenní. Založení pravomoci*

530 HROMADA, M. § 7 [Pravomoc]. In: SVOBODA, K. a kol. *Občanský soudní řád: komentář.* Praha: C. H. Beck, 2021, s. 15.

*správního úřadu k jejich rozhodování představuje šanci na rychlé a zpravidla správné vyřešení věci* […] *a ve svých důsledcích pak přináší i snížené zatížení soudů*".[531] Správní orgán tak v zákonem vymezených případech „supluje" úlohu civilního soudu s cílem zajištění odborného rozhodovacího aparátu, zrychlení a zjednodušení rozhodování typizovaných sporů nebo jiných právních věcí vyplývajících ze vztahů soukromého práva.

Takto zvolený postup má za cíl pomoci odbřemenit civilní soudy tam, kde plně postačí rozhodování správního orgánu namísto soudu nebo je svěření věci pravomoci správního orgánu z důvodu odborných znalostí dokonce žádoucí.[532] Avšak i v takto zákonem stanovených případech je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny zajištěna soudní ochrana soukromých subjektivních práv, která mohla být dotčena rozhodnutím správního orgánu, resp. „[ř]*ízení před správním orgánem a případně následující řízení podle § 244 a násl.* [OSŘ] *vytváří procesní jednotu v tom smyslu, že žaloba podle § 244 a násl. je prostředkem k revizi rozhodnutí správního orgánu jen tehdy, když žalobce nebo jiný účastník vyčerpali řádné opravné prostředky v rámci správního řízení…* "[533]

Pokud se účastník řízení před správním orgánem cítí být poškozen na svých subjektivních právech soukromé povahy (o nichž bylo rozhodováno), může se nápravy domáhat právě u civilního soudu. Nikoliv však postupem podle části třetí, ale podle části páté občanského soudního řádu, která vykazuje určitá specifika reflektující rozhodování správního orgánu namísto běžného civilního sporu, kterému nepředchází rozhodnutí správního (nebo jiného) orgánu.

Rozhodování o soukromoprávních věcech správním orgánem, navíc s možností následného soudního přezkumu civilním soudem, je v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Úmluva totiž nepožaduje, aby věci spadající do okruhu občanských práv a závazků rozhodoval civilní soud.[534] Současně platí, že „[s]*kupina*

531 MAZANEC, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2, s. 55.

532 Srov. taktéž MAZANEC, M. § 244 [Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem]. In: DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád: komentář. II, § 201–376*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1973.

533 SVOBODA, K. § 250d [Koncentrace řízení]. In: SVOBODA, K. a kol. *Občanský soudní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1148; k tomu dále srov. usnesení NS ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 21 Cdo 1072/2013.

534 K tomu srov. samotné znění čl. 6 odst. 1 Úmluvy a dále rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Le Compte vs. Belgie* (ze dne 28. 1. 1983, stížnosti č. 7299/75 a 7496/76).

*práv soukromých, jak je chápe české právo, neodpovídá občanským právům a povinnostem jak je chápe čl. 6 odst. 1 Úmluvy.*"[535] Věci občanských práv a závazků jsou kategorií širší, než „věci soukromoprávní" dle § 7 odst. 1 OSŘ.[536] Jinak řečeno, okruh soukromoprávních věcí podle OSŘ a jeho § 7 je výrazně užší než okruh „občanských práv a závazků" podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Mezi věci občanských práv a závazků jsou řazeny i jiné věci, které je možné přezkoumat pouze ve správním soudnictví založeném na kasačním principu.

### 10.3.2 Rozhodování civilních soudů namísto správních soudů

Soudy ve správním soudnictví rozhodují zejména o základních žalobních typech (sestávajících z žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nečinnostní žaloby, zásahové žaloby a návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části; viz kap. 1.2) a taktéž v některých dalších věcech svěřených správnímu soudnictví (srov. § 4 odst. 2 SŘS a navazující ustanovení). Jak již bylo uvedeno, podstata řízení podle části páté občanského soudního řádu je odlišná od řízení ve správním soudnictví co do povahy předmětu řízení a chráněných práv.

Další zásadní rozdíl spočívá ve věcné příslušnosti. Zatímco v případě řízení podle části páté občanského soudního řádu zpravidla rozhodují okresní soudy (a soudy jim postavené naroveň, tj. obvodní soudy v Praze, Městský soud v Brně), v případě postupu dle soudního řádu správního rozhodují krajské soudy. Dle části páté občanského soudního řádu soudy postupují v souladu s principem apelačním, na základě čehož mohou rozhodnout ve věci samé namísto správního orgánu, zatímco ve správním soudnictví se uplatňuje princip kasační. Civilní soud nemůže zrušit rozhodnutí správního orgánu a vrátit mu věc k dalšímu řízení. Civilní řízení dle části páté občanského soudního řádu je řízením, kde dochází k řízení ve věci (novému projednání civilním

535 JANDEROVÁ, J. Rozhraní mezi řízením podle soudního řádu správního a podle části páté občanského soudního řádu. *Správní právo*. 2009, č. 1, s. 39.

536 Obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003-97, kde se konstatuje: *„Pro projednávanou věc má uvedený přístup význam v tom, že jestliže uvedený Evropský soud dlouhodobě aplikuje čl. 6 odst. 1 výrazně extenzivním způsobem a pod pojem ‚civilní práva a závazky' zahrnul i řadu oblastí, které považujeme v dosavadním chápání jako veřejnoprávní…"*

soudem, srov. § 244 odst. 1 OSŘ[537]), zatímco správní soudnictví je svým charakterem *přezkumem* napadeného rozhodnutí správního orgánu.

Rozdíl mezi postupem civilního soudu dle části páté občanského soudního řádu a správního soudu postupujícího dle soudního řádu správního nalezneme i v opravných prostředcích. Proti rozhodnutí civilního soudu je možné podat odvolání jako řádný opravný prostředek. Kromě řádných opravných prostředků je možné proti vydanému rozhodnutí za splnění zákonných podmínek podat i mimořádné opravné prostředky (dovolání, žalobu na obnovu řízení a žalobu pro zmatečnost). Naopak správní soudnictví z důvodu své jednoinstančnosti[538] připouští pouze mimořádný opravný prostředek v podobě kasační stížnosti (pomineme-li omezené uplatnění obnovy řízení).

Pokud jde o dokazování, i *„meze zjišťování skutkového stavu jsou jiné v režimu části páté občanského soudního řádu (plná jurisdikce, neomezené dokazování skutkového stavu v rozsahu potřebném pro nové rozhodnutí věci), na rozdíl od režimu soudního řádu správního (soud může – až na výjimky stanovené zákonem – pouze zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, přitom při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu).“*[539] Cílem dokazování je spolehlivé zjištění skutkového stavu v rozsahu nezbytném pro právní posouzení věci.[540] Soudy rozhodující ve správním soudnictví podle soudního řádu správního stejně jako civilní soudy postupem podle části páté občanského soudního řádu rozhodují v tzv. plné jurisdikci.

Postupem podle části páté občanského soudního řádu se lze domáhat zrušení pouze meritorního rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávních věcech. Postup dle části páté občanského soudního řádu proto dle judikatury neposkytuje ochranu práv žalobce, má-li být předmětem přezkumu procesní

537 Jak se v konstatuje v judikatuře (usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 5. 3. 2012, č. j. Konf 53/2011-25): *„Soud v řízení podle části páté občanského soudního řádu nepřezkoumává zákonnost správních rozhodnutí a nerozhoduje kasatorním způsobem. Před tímto soudem je naopak celá věc (spor či jiná právní věc) znovu projednána (v mezích podané žaloby s výjimkami obsaženými v § 250f, o. s. ř.). Pokud má soud za to, že ve věci mělo být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, sám ve věci rozhodne rozsudkem. Tento rozsudek nahrazuje rozhodnutí správního orgánu (§ 250j, o. s. ř).“*

538 Srov. POTĚŠIL, L., *Kasační stížnost*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 67 a násl.

539 MOTTL, T. Komentář k § 244. In: JIRSA, J. a kol. *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha IV. § 201–250l občanského soudního řádu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 232.

540 Ibid., s. 260.

rozhodnutí. Obdobné platí také pro nečinnost správního orgánu v rámci řízení se soukromoprávním předmětem či pro potenciální zásah správního orgánu do práv v principu soukromoprávních. V takových případech musí nastoupit úloha správních soudů. Žalobce se v řízení dle části páté občanského soudního řádu rovněž nemůže domáhat vyslovení nicotnosti napadeného správního aktu, bez ohledu na soukromoprávní či veřejnoprávní povahu věci (podrobněji viz kap. 2.3).

Pozitivním výčtem pravomoci civilních soudů lze shledat, že přezkoumávají meritorní rozhodnutí správních orgánů o sporech nebo jiných právních věcech vyplývajících z poměrů soukromého práva. Soudy rozhodující ve správním soudnictví (v rovině základních žalobních typů) přezkoumávají meritorní i procesní rozhodnutí správních orgánů o sporech nebo jiných právních věcech vyplývajících z poměrů veřejného práva, dále přezkoumávají procesní rozhodnutí týkající se (také) soukromoprávních záležitostí, vyslovují nicotnost rozhodnutí o soukromoprávních i veřejnoprávních věcech. Správní soudy poskytují ochranu proti nečinnosti správního orgánu při nevydání meritorního rozhodnutí týkající se soukromoprávních i veřejnoprávních věcí, dále poskytují také ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. V těchto případech totiž není podstatná povaha dotčených práv, jelikož jiný než správní soud není k řešení těchto věcí příslušný.[541]

Co se týče rozlišení povahy věci, v judikatuře se např. konstatuje, že rozhodný není obsah žalobních námitek, nýbrž již zmíněná povaha věci (práv).[542] Z uvedené rekapitulace je dobře patrné, že přezkum rozhodnutí správních orgánů je v případě správních soudů výrazně širší než v případě civilních soudů, kdy jimi poskytovaná ochrana práv žalobce je „doplňková" v případech, kdy ochranu nemůže poskytnout soud rozhodující ve správním soudnictví.

---

541 PAZDERKA, S. Rozhodování správních orgánů o soukromých právech a jejich soudní ochrana. *Právní rozhledy*. 2003, č. 8, s. 418.

542 Viz usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 8. 10. 2008, č. j. Konf 8/2008-4, kde se konstatuje: „[n]*a soukromoprávní či veřejnoprávní povahu sporné věci není možno usuzovat podle obsahu žalobních námitek – ostatně jak v soudním řízení správním, tak v řízení podle části páté občanského soudního řádu musí žalobce uplatňovat obdobné tvrzení, a sice že byl zkrácen (resp. dotčen) na svých právech. Kritériem pro určení pravomoci toho kterého typu soudu je to, zda ve věci jde o práva veřejná, nebo o práva soukromá; podstatné pro toto rozlišení je pak zodpovědět otázku, zda vztah, v němž byla žalobcova práva dotčena, je vztahem mezi ním a orgánem veřejné moci – nebo zda naopak jde o vztah mezi sobě rovnými subjekty, do nějž orgán veřejné moci vstoupil jako ‚nestranný třetí', aby autoritativně rozhodl o právech a povinnostech účastníků vztahu.*"

Mezi oběma procesními předpisy dále existuje rozdíl ve vymezení pasivní žalobní legitimace. Podle soudního řádu správního je účastníkem řízení žalobce a žalovaný, kterým je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Účastníky řízení dle části páté občanského soudního řádu jsou žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem. Správní orgán, který vydal napadené rozhodnutí, účastníkem soudního řízení není. Uvedená skutečnost má za následek, že správní orgán nemůže své rozhodnutí v řízení před soudem zdůvodnit. Správnímu orgánu ani není dán prostor pro to, aby vadné rozhodnutí napravil, jelikož mu věc není vrácena k dalšímu řízení. Správnímu orgánu je tak pouze zachováno právo vyjádřit se k žalobě.

Pro úplnost je třeba dodat, že rozdílů mezi řízením vedeným podle soudního řádu správního a části páté občanského soudního řádu existuje více, cílem kapitoly ovšem není poskytnout jejich úplný výčet.

## 10.4 Opodstatněnost zachování dualismu?

Následující část se zaměřuje na identifikaci základních výhod a (zejména) nevýhod setrvání na dosavadním dualistickém modelu soudní kontroly veřejné správy. Dualismus soudní kontroly veřejné správy za svou existenci od roku 2003 již mohl být odstraněn. Za největší „příležitost" k tomuto kroku můžeme označit rok 2011 v souvislosti s tzv. velkou novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. s účinností k 1. 1. 2012. Ačkoliv i v tomto případě byl dualismus zákonodárcem zachován, P. Průcha v této souvislosti hovoří o promarněné příležitosti zjednodušit proceduru poskytování ochrany práv žalobce.[543] Soudní dualismus tedy trvá, měl by však být zachován také *pro futuro*?

Domníváme se, že by tomu tak být nemělo, resp. že dualismus soudní kontroly veřejné správy lze ze současného pohledu vnímat jako přežitek dřívější (prvorepublikové) právní úpravy správního soudnictví, pro který by v platné právní úpravě nemělo být již místo, jelikož je veskrze neopodstatněný.

543 PRŮCHA, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi. In: SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 23.

P. Průcha jako důvody nezrušení, resp. zachování dualismu uvádí především historické důvody včetně určité specializace civilních soudů na přezkum subjektivních práv soukromoprávního charakteru.[544] Dualismus však s sebou přináší závažné nevýhody, které zřejmě převažují. P. Lavický je příhodně shrnuje takto: nejednoznačné vymezení pravomoci civilních a správních soudů, ztížení přístupu k soudu, negativní dopady na náklady řízení a prodloužení délky soudního řízení.[545]

### 10.4.1 Dostatečnost poskytované ochrany subjektivním právům

Domníváme se, že by bylo namístě, aby soudní kontrola veřejné správy byla svěřena výhradně soudům rozhodujícím ve správním soudnictví. Vycházíme přitom z rozhodovací praxe tzv. konfliktního senátu (zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů), podle něhož přísluší civilním soudům rozhodování několika „typových" případů, kdy správní orgány rozhodují spory či jiné právní věci vyplývající z poměrů soukromého práva. Je jistou pravdou, že civilním soudům je nepochybně bližší rozhodování sporů vyplývajících z poměrů soukromého práva (díky jejich specializaci), v čemž spočívá určitá výhoda dualismu. Na druhou stranu se ale neztotožňujeme se závěrem, že by se standard poskytované ochrany subjektivních práv žalobce snížil v případě, pokud by měl rozhodnutí správních orgánů o sporech a jiných právních věcech vyplývajících z poměrů soukromého práva přezkoumávat soud rozhodující ve správním soudnictví.

Překonaným se zdá být názor M. Mazance, podle něhož součástí reformy správního soudnictví bylo i vyloučení soukromoprávních věcí, o nichž rozhodl správní orgán, z pravomoci správních soudů a jejich převedení do pravomoci soudů obecných (civilních), a to z důvodu, že účastníkům takových sporů zajišťuje podstatně vyšší ochranu jejich práv než v řízení před

544 PRŮCHA, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi. In: SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 23.

545 LAVICKÝ, P. Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů. *Jurisprudence*. 2012, č. 4, s. 6.

správními soudy.[546] Je potřeba připomenout, že v době přijetí soudního řádu správního a s ním souvisejících předpisů (tj. v době provedení reformy správního soudnictví) se vycházelo z premisy, že efektivnější ochranu subjektivních práv soukromé povahy v rámci přezkumu správních aktů ve formě rozhodnutí poskytne obecné (civilní) soudnictví. Počáteční judikatura Nejvyššího správního soudu se s tímto ztotožňovala.[547]

Zákonodárce se, jak se zdá, snažil v nejvyšší míře vyhovět požadavku čl. 6 odst. 1 Úmluvy.[548] Je však potřeba dodat, že „[č]*lánek 6 odst. 1 Úmluvy* […] *neklade na vnitrostátní právní řády členských států Rady Evropy žádné požadavky stran toho, že by rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních záležitostech směla být projednávána pouze před civilními soudy.*"[549] Ze samotné Úmluvy i judikatury Evropského soudu pro lidská práva naopak plyne, že o věcech vyplývajících z poměrů soukromého práva může rozhodovat i správní orgán za podmínky následného přezkumu rozhodnutí soudním orgánem v plné jurisdikci. Přezkum těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví následně tento

546 MAZANEC, M. § 244 [Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem]. In: DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád: komentář. II, § 201–376*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1978.

547 Jak se např. konstatuje v rozsudku NSS ze dne 19. 11. 2003, č. j. 3 As 8/2003-44: *„Tato nová právní úprava poskytuje soukromým právům větší ochranu, neboť soud pouze neprovádí přezkum správního rozhodnutí s možností v případě zjištěné nezákonnosti pouze takové rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému projednání, ale je povolán k tomu, aby v případě, kdy dospěje k závěru, že o věci mělo být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, sám o věci rozhodl a nahradil tak rozhodnutí správního orgánu. Na rozdíl od jedné řádné a jedné mimořádné soudní instance v rámci správního soudnictví mají účastníci řízení k dispozici dvě řádné a jednu mimořádnou soudní instanci, které rozhodují v plné jurisdikci, tedy vyšší stupeň soudní ochrany.*"

548 Jak se k tomu konstatuje v rozsudku NSS ze dne 17. 9. 2003, č. j. 7 As 2/2003-69: *„Požadavek, aby věci soukromého práva, pokud o nich bylo rozhodnuto správním orgánem, byly podrobeny zvláštnímu procesu, vyplývá z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která je pro Českou republiku závazná. Věci ‚občanských práv a závazků', o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem, musí být projednány způsobem, který judikatura Evropského soudu pro lidská práva označila termínem ‚plná jurisdikce'. Tento pojem znamená, že soud posuzuje nejen zákonnost správního rozhodnutí, ale i skutkovou stránku věci. Součástí reformy správního soudnictví bylo proto i vyloučení soukromoprávních věcí, o nichž rozhodl správní orgán, z pravomoci správních soudů s tím, že budou projednávány v občanském soudním řízení, protože právě tento postup zajišťuje účastníkům takových sporů podstatně vyšší ochranu jejich práv než v řízení před správními soudy.*"

549 LAVICKÝ, P. Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů. *Jurisprudence*. 2012, č. 4, s. 7.

požadavek zjevně splňuje, protože soudní řád správní uvedený princip odráží (viz již oddíl 10.3.1). Tomu odpovídají také závěry literatury.[550]

Lze rozumět tomu, že v rámci reformy správního soudnictví existovaly obavy, že správní soudnictví nedokáže soukromým subjektivním právům poskytnout dostatečnou ochranu. Na problematiku dualismu soudní kontroly veřejné správy je ale potřeba nahlížet z pohledu současnosti, nikoliv okem historického zákonodárce. Právní úprava správního soudnictví je účinná již 20 let a za tuto dobu se rozhodovací praxe ustálila natolik, že je schopna poskytnout náležitou ochranu subjektivních práv soukromé povahy, resp. „[p]*ři výkonu správního soudnictví je uplatňován obdobný mechanismus poskytování spravedlivé ochrany subjektivním právům jako při výkonu obecného soudnictví.*"[551]

Máme tedy za to, že by správnímu soudnictví měly být svěřeny všechny věci, v nichž rozhodoval správní orgán (tzv. úplné uplatnění generální přezkumné klauzule dle čl. 36 odst. 2 Listiny).[552] V citovaném článku Listiny se hovoří pouze o tom, že zákonnost rozhodnutí správního orgánu, kterým byl žalobce zkrácen na svých právech, přezkoumává soud. Není však stanoveno, jaký. Z toho vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu o soukromoprávních záležitostech může přezkoumat i správní soud. Naopak je třeba odmítnout

550 Jak např. uvádí P. Lavický (ibid.): „*Není přitom pochyb, že soudní řád správní princip plné jurisdikce respektuje. I v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu jak po stránce skutkové, tak po stránce právní, není vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem a je oprávněn provádět dokazování.* […] *Z Úmluvy tedy požadavek na zavedení dualismu přezkumu rozhodnutí správních orgánů nevyplývá.*" Obdobně již dříve S. Pazderka: „*Z pohledu čl. 6 Úmluvy o lidských právech ani z jiných mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, se totiž nevyžaduje, aby o soukromoprávních sporech rozhodovaly výlučně soudy. Požadavku tohoto článku podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva dostačuje, je-li rozhodnutí správního orgánu – které samo o sobě požadavkům na nestranný a nezávislý tribunál nevyhovuje – podrobeno následné kontrole soudního orgánu s plnou jurisdikcí. Z hlediska mezinárodního práva není ani rozhodné, zda věci soukromého práva (resp. občanská práva nebo závazky ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy), o kterých rozhodl správní orgán, jsou následně podrobeny kognici civilního nebo správního soudnictví. Toto dělení je výlučnou záležitostí vnitrostátní legislativy, stejně jako otázka, zda o nalézání práva a řešení sporů rozhoduje v prvním sledu správní orgán nebo soud*" (PAZDERKA, S. Rozhodování správních orgánů o soukromých právech a jejich soudní ochrana. *Právní rozhledy.* 2003, č. 8, s. 421). K tomu srov. taktéž KMEC, J. Čl. 6 [Právo na spravedlivý proces]. In: KMEC, J. a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 587 a násl.

551 ZAHRADNÍKOVÁ, R. Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. In: ZAHRADNÍKOVÁ, R. a kol. *Civilní právo procesní.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 339.

552 MAZANEC, M. § 244 [Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem]. In: DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád: komentář. II, § 201–376.* Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1974.

argumentaci opodstatňující existenci dualismu mj. požadavky Úmluvy.[553] Souhlasit nelze ani s některými závěry judikatury, které zpochybňují efektivitu ochrany práv žalobců v řízení před správními soudy.[554]

### 10.4.2 Zjednodušení procesní úpravy

Zrušení dualismu soudní kontroly veřejné správy by nepochybně mělo za následek zjednodušení procesní úpravy přezkumu rozhodnutí správních orgánů i její zpřehlednění. Veškerá rozhodnutí správních orgánů by totiž byla přezkoumávána správními soudy, a to bez ohledu na povahu věci. Lze principiálně souhlasit s tím, *„že tato úprava rozdělení rozhodování mezi soudy správní a civilní vytváří všeobecné zmatení. Právníkům, kteří mají řešit konkrétní kauzy a podat žalobu, lze nejspíše doporučit, aby se pokusili nastudovat kasuistiku, případně rozklíčovat, o jaké rozhodnutí se jedná podle metody právní úpravy, a aby se ne vždy snažili hledat v rozdělení logiku. Tento závěr je však poněkud tristní.“*[555] Přitom právo by mělo být pokud možno jednoduché, přehledné a srozumitelné i pro neprávníky, což tento přístup zákonodárce popírá.

Pokud žalobce podá žalobu do nesprávné větve soudnictví, žalobce musí následně *„učinit další procesní úkon, tj. sepsat žalobu novou a podat ji opět u soudu; s ohledem na to, že jinak je vymezen okruh účastníků, jiné jsou náležitosti žaloby, včetně podoby žalobního petitu, nemůže žalobce bez dalšího použít žalobu původní, ale skutečně musí své první podání alespoň podstatně přepracovat.“*[556] S tímto jsou nepochybně spojeny zvýšené náklady soudního řízení, které musí žalobce nést. Uvedené důsledky lze srovnat s nejasnostmi mezi základními žalobními typy ve správním soudnictví (podrobněji viz kap. 3). V tomto kontextu zejména docházelo k tomu,

553 Srov. MAZANEC, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2, s. 56–57.

554 Např. s usnesením MS v Praze ze dne 25. 5. 2018, č. j. 10 Ad 26/2017-43, dle kterého: *„Navíc je nutno přihlédnout k tomu, že ochrana práv účastníků řízení není v řízení před správními soudy tak efektivní, jako v řízení před soudy podle občanského soudního řádu. Zatímco totiž správní soudy mohou v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v případě zjištěné nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí přistoupit toliko k jeho zrušení a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení, soudy rozhodující postupem podle § 244 a násl. o. s. ř. mohou rozsudkem rozhodnout o věci samé, dospějí-li k závěru, že o sporu nebo jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, a to v plné jurisdikci…“*

555 JANDEROVÁ, J. Rozhraní mezi řízením podle soudního řádu správního a podle části páté občanského soudního řádu. *Správní právo*. 2009, č. 1, s. 29.

556 LAVICKÝ, P. Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů. *Jurisprudence*. 2012, č. 4, s. 6.

že žalobce si často nevěděl rady, který žalobní typ má použít k ochraně svých veřejných subjektivních práv, proto raději volil cestu dvou žalob (a úhrady dvou soudních poplatků), což bylo kritiováno jako překážka přístupu k soudu.[557] Dodejme, že tato praxe byla později shledána nesprávnou.[558]

Základním problémem dualistického řešení je již opakovaná nejasnost rozhraničení mezi veřejným a soukromým právem, jelikož v současnosti se tato hranice, jak se zdá, postupně stírá. Již F. Pantůček konstatoval, že bude složité posoudit, zda se jedná o veřejné či soukromé právo: *„Soudy budou v největších nesnázích, majíce v daném případě luštit otázku, zda se jedná opravdu o případ § 105, totiž zda ona záležitost, o které podle kompetenčního předpisu judikují správní úřady, je opravdu záležitost soukromoprávní či nikoli.“*[559] Pochybnosti jsou vyslovovány i v současnosti, včetně Věcného záměru civilního řádu soudního.[560]

557 HALML, F. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, č. 1, s. 112. Toto řešení reflektovala i judikatura: *„Žalobci, který si není jist, jaký typ žaloby by měl využít k ochraně svých práv a chce z procesní opatrnosti vyčerpat více možností, tak nezbývá než podat několik samostatných žalob proti témuž konání či opomenutí ze strany státní správy, byť tak může fakticky učinit v jediném podání. Za každou takto podanou žalobu také musí zaplatit samostatně soudní poplatek“* (rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016-42).

558 K tomu srov. nález ÚS ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18.

559 PAZDERKA, S. Rozhodování správních orgánů o soukromých právech a jejich soudní ochrana. *Právní rozhledy*. 2003, č. 8, s. 418.

560 Zde se zejména poměrně kriticky konstatuje: *„Vzhledem k tomu, že existují různé teoretické přístupy k rozlišování obou oblastí, nelze říci, že by vymezení pravomoci spočívalo na jednoznačném kritériu. To je základní systémová chyba, hrubě ohrožující právní jistotu. Výřešení otázky, který soud má věc projednat a rozhodnout, by nemělo být složité a nejasné, ale naopak by mělo být vždy zřejmé a jednoznačné, který soud má věc projednat a rozhodnout.* […] *Dokladem toho, že ze soukromoprávní nebo veřejnoprávní povahy věci, coby kritéria vymezujícího soudní pravomoc, nelze vycházet, jsou judikatorní závěry, které do správního soudnictví svěřují přezkum rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech tam, kde má být vyslovena jejich nicotnost (tj. z výsledku řízení usuzují na pravomoc), nebo podle nichž se poskytuje ve správním soudnictví ochrana proti nečinnosti i v těch případech, kdy správní orgán otálí s vydáním meritorního rozhodnutí v soukromoprávní záležitosti. Postup v případě, že je podána žaloba u soudu ve správním soudnictví, ačkoliv by měl rozhodnutí přezkoumávat civilní soud v řízení podle části páté, nebo naopak, je formalistický a vede ke značným průtahům v řízení, v průměru dosahujících téměř tři léta. To lze považovat za zcela zbytečné oddálení soudní ochrany, které je nežádoucí nejen pro účastníky řízení, ale také pro stát, jenž za takový nesprávný úřední postup případně ponese odpovědnost. Ke ztížení přístupu ke spravedlnosti však dojde nejen tam, kde mezi soudy v civilním a správním soudnictví vznikne spor o pravomoc, ale také v případě, že se žalobce mýlí v tom, u kterého z nich má žalobu podat. K jeho právnímu omylu může dojít poměrně snadno, neboť řešení mnoha případů nelze ze zákona samého dovodit (např. proč by mělo být nicotné rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci napadáno ve správním soudnictví)“* (LAVICKÝ, P. a kol. Věcný záměr civilního řádu soudního. Finální znění 2. verze. *Justice.cz* [online]. 2020, s. 30–31 [cit. 18. 9. 2022]. Dostupné z: https://justice.cz/documents/12681/2872506/V%C4%9Bcn%C3%BD+z%C3%A1m%C4%9Br_fin%C3%A1ln%C3%AD+verze+_prosinec+2020.pdf/83cdd87e-18c5-41e9-948e-8defa2525adb).

P. Lavický k nejasnosti hranic mezi soukromým a veřejným právem dodává: *„Právě tuto mlhavost je nutno považovat za systémovou vadu, neboť čím nejasnější hranice jsou, tím je pravděpodobnější vznik kompetenčních sporů. Každý kompetenční spor je přitom krajně nežádoucí…“*[561]

### 10.4.3 Eliminace kompetenčních sporů

Kompetenční spory mezi soudy civilními a správními jsou zřetelným následkem existence soudního dualismu (dualismu práva). Právo soukromé a veřejné jsou si blízké, vzájemně se prolínají a neexistuje mezi nimi neprostupná bariéra. Z důvodu nutnosti odlišení, zda spory nebo jiné právní věci vyplývají ze vztahů soukromého práva nebo naopak práva veřejného, musela být stanovena procedura, podle níž se má postupovat v případě sporu o pravomoc. Důsledkem je nutnost existence již zmíněného *konfliktního senátu*, jehož posláním je rozhodování sporů o tom, do které větve soudního přezkumu daná věc patří, a právní úpravy řešení tzv. kompetenčních sporů. Ve své podstatě proto platí, že „[t]*radiční právně-teoretický koncept dualismu práva, doplněný o jeho procesní korelát v podobě dvou samostatných druhů soudnictví se* […] *stal základem pro bohatou interpretační judikaturu specializovaného orgánu – zvláštního senátu zřízeného pro řešení kompetenčních sporů.*“[562]

Vzniklé kompetenční spory mezi civilními a správními soudy navíc zbytečně prodlužují délku soudního řízení tím, že musejí být odstraněny, čímž zatěžují soudní soustavu a zejména samotné účastníky soudních řízení. Nadto (od)dělení práva soukromého od veřejného není v mnoha případech zcela jasnou a jednoduchou záležitostí v rámci rozhodovací praxe, což poskytování soudní ochrany taktéž komplikuje. Ostatně existence zvláštního senátu svědčí sama o sobě o tom, že rozhodnutí, zda se jedná o spor vyplývající

561 LAVICKÝ, P. Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů. *Jurisprudence*. 2012, č. 4, s. 6.

562 HAMUĽÁKOVÁ, K. Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. *Správní právo*. 2012, č. 8, s. 471.

z veřejného nebo soukromého práva, nemusí být v konkrétním případě zcela jednoduché.[563]

Z uvedeného důvodu se zdá jako ideální řešení nikoli striktně odlišovat soukromé a veřejné právo, nýbrž přistupovat k právu jako k jednotnému souboru norem,[564] a to i díky nespolehlivosti jednotlivých teorií odlišování soukromého a veřejného práva: *„Naprosto převažující většinu právních vztahů lze jednoznačně charakterizovat buď jako vztahy soukromoprávní, anebo vztahy veřejnoprávní, ať již použijeme jakékoliv kritérium rozhraničení těchto právních oblastí.* […] *Jestliže OSŘ v části páté vůbec nenaznačuje, které kritérium považuje za relevantní, ponechává značný prostor pro neurčitost úpravy…* "[565]

M. Mazanec uvedl již v roce 2003,[566] tedy na samém počátku nové epochy správního soudnictví, že obtíže bude činit rozčlenění právních věcí na věci veřejnoprávní a soukromoprávní. Ke stejnému závěru dospěl i M. Podhrázský: *„Posuzování otázky, zda se určité rozhodnutí správního orgánu týká vztahů soukromého či veřejného práva nebude v praxi vždy zcela jednoduché. Určovacím kritériem může být v prvé řadě výslovná právní úprava* […]. *Další vodítko pak představuje rozhodovací činnost zvláštního senátu* […] *Pokud rozlišení veřejnoprávní či soukromoprávní povahy rozhodnutí správního orgánu neplyne ani z výslovné zákonné úpravy ani z judikatury zvláštního senátu či Ústavního soudu, je třeba s ohledem na obsah a povahu posuzovaného rozhodnutí správního orgánu analogicky přihlédnout k zobecňujícím závěrům soudní judikatury případně aplikovat některou z teoretických koncepcí rozlišování soukromého a veřejného práva* […]. *Rozhodující přitom vždy musí být povaha tvrzeného zásahu do práva žalobce, nikoliv povaha práva samotného…* "[567]

563 HUSSEINI, F., KOPA, M. Čl. 36 [Právo na soudní a jinou právní ochranu]. In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1120. Shodně i PODHRÁZSKÝ, M. § 244 [Rozhodování správních orgánů ve věcech soukromého práva a soudní ochrana]. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250l). Řízení sporné. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 1029; či MIKULE, V. Soudní ochrana před nezákonným správním aktem (rozhodnutím). In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 480.

564 GERLOCH, A., TRYZNA, J. Dualismus soukromého a veřejného práva a nový občanský zákoník: k jednotě a diferenciaci práva. *Právník*. 2014, č. 9, s. 730.

565 ZOULÍK, F. Řízení o věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. In: WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*. Praha: Linde, 2014, s. 491–492.

566 MAZANEC, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2, s. 58.

567 PODHRÁZSKÝ, M. § 244 [Rozhodování správních orgánů ve věcech soukromého práva a soudní ochrana]. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250l). Řízení sporné. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 1029.

## 10.5 Dílčí závěry

Shora uvedené argumenty lze zakončit následnými úvahami *de lege ferenda*, přičemž některé z nich již byly nastíněny. Domníváme se, že by zákonodárce měl přistoupit ke zrušení části páté občanského soudního řádu jako celku (bez náhrady) a v té souvislosti k novelizaci soudního řádu správního (a pochopitelně i navazujících ustanovení občanského soudního řádu a dalších předpisů). Veškerá soudní kontrola veřejné správy by nově spadala do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví, včetně veškerého přezkumu správních rozhodnutí. Civilní soudy by se již na soudní kontrole veřejné správy (na přezkumu správních rozhodnutí) nepodílely.[568] Tím by došlo k eliminaci „hranice" mezi správní a civilní větví obecného soudnictví, zanikl by i jeden druh kompetenčních sporů podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Soudní dualismus má i některé výhody, které ale nejsou zásadního významu.[569] Nabízet se ale mohou také odlišná řešení.[570]

---

568 Takto již ostatně dříve řada autorů, viz např. LAVICKÝ, P. Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů. *Jurisprudence*. 2012, č. 4, s. 9; JANDEROVÁ, J. Rozhraní mezi řízením podle soudního řádu správního a podle části páté občanského soudního řádu. *Správní právo*. 2009, č. 1, s. 39; PRŮCHA, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi. In: SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 25.

569 Jak již bylo uvedeno, jednu z dílčích výhod představuje rozhodování civilních soudů o subjektivních právech soukromé povahy, které je jim pochopitelně bližší díky jejich specializaci. Jak se v tomto smyslu konstatuje v literatuře: *„K výhodám lze nepochybně řadit to, že dvě specializované větve soudního přezkumu* […] *mohou specifičtěji reagovat na potřeby soudního přezkumu právní povahou rozdílných dotčených subjektivních práv (veřejných a soukromých)"* [PRŮCHA, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi. In: SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 23].

570 Jak např. konstatuje S. Pazderka: *„Otázkou je, zda zvolená reforma, která se rozhodla ‚vydělit právní spory projednávané správním orgánem ze správního soudnictví a vrátit je tam, kam systémově patří, totiž k pořadu práva před civilním soudem,'* [přičemž je zde citován text M. Mazance – pozn. aut.] *představuje kýžený posun ke kvalitnější ochraně soukromých práv nebo bude pro navrhovatele představovat v mnohých případech velice komplikovaný pochod celou soudní soustavou. Místo toho, aby se reforma vydala např. k hledání modelu zvláštního typu orgánu – nezávislého tribunálu vyhovujícího dikci čl. 6 Úmluvy a pružnějšího, odborně fundovaného pro vedení sporu, vrací se k modelu, který již v době svého vzniku nebyl přijímán zcela bez výhrad"* (PAZDERKA, S. Rozhodování správních orgánů o soukromých právech a jejich soudní ochrana. *Právní rozhledy*. 2003, č. 8, s. 421–422).

Zákonodárce se při přípravě soudního řádu správního nechal zřetelně inspirovat prvorepublikovou a předcházející rakouskou právní úpravou, která byla rovněž založena na dualismu přezkumu rozhodnutí správních orgánů.[571] Obdiv k této právní úpravě, který nepochybně má jisté opodstatnění, však bohužel zastínil nedokonalosti takové úpravy, která již v době své účinnosti přinesla řadu problémů, s nimiž se rovněž setkáváme v současnosti. Již J. Hoetzel se k existenci soudního dualismu vyjadřoval negativně, neboť zastával názor, že by bylo účelnější, kdyby i rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech byla přezkoumávána správními soudy.[572]

Domníváme se, že nejeví-li se zmíněná starší právní úprava správního soudnictví, obsahující popsaný soudní dualismus, vhodnou inspirací pro aktuální podobu soudního řádu správního, tím spíše by neměla být inspirací pro budoucí podobu správního soudnictví.

571 Srov. usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 3. 11. 2009, č. j. Konf 84/2008-9.

572 HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 385.

# 11 JAK SOUVISÍ POSKYTOVÁNÍ OCHRANY VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ A OBLAST ODŠKODŇOVÁNÍ?

## 11.1 Úvod do kapitoly

Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci (či možná přesněji právem založená povinnost škodu nahradit[573]) není ani zdaleka totéž, co ochrana poskytovaná žalobci ve správním soudnictví. Rozdílů je pochopitelně celá řada. Správní soudnictví poskytuje ochranu proti různorodým správním úkonům s ambicí (také na půdorysu nástrojů tzv. zatímní ochrany, viz kap. 4.3) předejít vzniku újmy na straně žalobce, kdežto odpovědnost za škodu (obecněji újmu[574]) ji „nanejvýš" následně sanuje. Správní soudnictví chrání rozmanitá (zejména „veřejná", srov. § 2 SŘS; podrobněji taktéž viz kap. 2) subjektivní práva, kdežto odpovědnost za škodu v užším smyslu realizuje pouze právo na náhradu škody. Žalovaným ve správním soudnictví je určitý správní orgán, kdežto správní orgán důsledně vzato za škodu odpovídat nemůže (jelikož není subjektem příslušného odpovědnostního vztahu). Konečně odpovědnost za škodu je v současném procesním pojetí agendou civilních soudů, nikoli soudů správních. Tomu odpovídají i odlišná ústavní východiska atd.

---

573 V této souvislosti lze upozornit, že společně s rekodifikací soukromého práva došlo v této oblasti k určitému posunu ve vnímání pojmu „odpovědnost", resp. přijetí její nové koncepce. Odpovědností se v občanském zákoníku nově nemá rozumět (jako doposud tradičně) pouze nepříznivý následek za porušení právní povinnosti, nýbrž již to, že subjekt, resp. *„člověk odpovídá za své jednání v plném rozsahu, a odpovídá tedy především za to, že se chová řádně, po právu a že splní své povinnosti"*; viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu občanského zákoníku (tisk PSPČR č. 362/0, 6. volební období 2010–2013, s. 47 a 48), taktéž srov. § 24 OZ. S jistým zjednodušením lze říci, že se občanský zákoník odklání od „negativního" pojetí odpovědnosti k pojetí „pozitivnímu". V literatuře týkající se odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci si tohoto posunu všímají P. Mates a J. Severa, přičemž dodávají, že se jedná o posun v rovině občanského práva, nikoli trestního práva či správního práva trestního (MATES, P., SEVERA, J. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 32). Také tato monografie se přidržuje „původního" (negativního, sankčního) významu pojmu odpovědnost, na uvedený posun je však vhodné alespoň upozornit.

574 Pro zjednodušení následující kapitola zpravidla hovoří o odpovědnosti za škodu (jakožto újmu majetkovou), její obsah lze ale vztáhnout také na odčiňování újmy nemajetkové, za jejíž způsobení se v rovině obecné právní úpravy odpovídá za víceméně shodných podmínek (srov. § 1 odst. 3 a navazující ustanovení OdpŠk).

Zkrátka v případě odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci se zdá, že jde „o něco jiného" než v případě správního soudnictví. To ale neplatí zcela, resp. mezi těmito oblastmi existují zřetelné „styčné body". Těmi se dle našeho názoru má smysl zabývat při úvahách o systému soudní ochrany ve správním soudnictví. Když ne přímo v zájmu konstrukce tohoto systému, tak přinejmenším pro potenciální zlepšení fungování samotné odpovědnosti za škodu.

Vztah odškodňování a správního soudnictví ovšem není v dosavadní domácí literatuře nijak podrobněji zkoumán. Pozornost je zpravidla věnována deklaratornímu výroku v rámci úpravy zásahové žaloby (obecněji k tomuto žalobnímu typu viz kap. 1.5). To je pochopitelné, jelikož s touto procesní možností zákonodárce zřetelně spojil očekávání určitých benefitů pro žalobce následně usilujícího o náhradu škody (podrobněji níže, oddíl 11.3.2). Souvislostí mezi správním soudnictvím a náhradou škody se ovšem nabízí více. Cílem této kapitoly je tyto souvislosti (alespoň v základní rovině) přiblížit a také nastínit možné systémové změny správního soudnictví vedoucí ke snad lepšímu propojení obou oblastí.

## 11.2 Povaha odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci

### 11.2.1 Odpovědnost za škodu jako prostředek ochrany práva

Máme-li uvažovat o míře a způsobu propojení oblastí odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci a správního soudnictví, nejprve se zdá být užitečné zastavit se u právní povahy této odpovědnosti. Pro domácí přístup k odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci totiž platí, že se na samotný odpovědnostní vztah z ní vzniklý pohlíží jako na právní vztah *v základu soukromoprávní*. To plyne jak z dosavadní judikaturní praxe a představy zákonodárce,[575]

575 Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za škodu (tisk PSPČR č. 292/0, část č. 1/2, 2. volební období, 1996–1998), ve které se konstatuje: *„Vyčlenění úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci z občanského zákoníku je důsledkem toho, že škoda při výkonu veřejné moci vzniká nikoliv ze soukromoprávního, ale z veřejnoprávního vztahu. Odpovědnostní právní vztah je ovšem již vztahem soukromoprávním."*

tak z převažující části literatury.[576] Jinými slovy řečeno, jedná se o vztah mezi (zpravidla) státem a poškozenou osobou, ve kterém stát nevystupuje tzv. vrchnostensky (mocensky). Důsledkem je svěření odškodňování do kompetencí civilního soudnictví (srov. § 7 odst. 1 OSŘ).

Jenže toto konstatování o povaze předmětného odpovědnostního vztahu nelze vykládat tak, že by odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci byla institutem ryze soukromoprávním. Přesnějším se zdá spíše konstatování, že se jedná o „smíšený právní institut", kombinující v sobě aspekty soukromoprávní i veřejnoprávní. Za soukromoprávní lze označit zejména obecná východiska (předpoklady) odpovědnosti za škodu. Veřejnoprávní jsou některé její „modifikace" a především její funkce, resp. účel. Tím je právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny,[577] které (ve smyslu odst. 4 téhož ustanovení Listiny) provádí zákon o odpovědnosti za škodu.[578] Toto základní právo již lze chápat jako právo veřejnoprávní povahy (jelikož je právem garantovaným ústavním pořádkem) a je zakotveno „blízko" práva na soudní ochranu v rámci komplexu práva na spravedlivý proces (viz čl. 36 Listiny).[579]

Podobná však nejsou jen ústavní východiska. Jak na správní soudnictví, tak na odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci lze obdobně pohlížet jako na prostředek ochrany subjektivních práv. U správního soudnictví je jeho „ochranná funkce" poměrně jednoznačná. Identifikovat ji lze také v případě odpovědnosti za škodu. Pomineme-li samotné prevenční působení toho, že je založena povinnost nahradit škodu při vadném výkonu veřejné moci

576 V tomto směru viz např. MATES, P., SEVERA, J. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 12–15; MALAST, J. Odpovědnost za výkon veřejné samosprávy. In: KLÍMA, K. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 264–268; či VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 223; v judikatuře srov. rozsudek NS ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. 30 Cdo 517/2014; či obdobně usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 19. 8. 2016, sp. zn. Komp 1/2016. Taktéž srov. § 26 OdpŠk zakládající subsidiaritu občanského zákoníku.

577 Zde se konstatuje, že „[k]*ažd*ý *má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem*."

578 Plným názvem zákon 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 č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

579 Podrobněji k ústavním východiskům správního soudnictví viz GRYGAR, T. Kapitola 3: Ústavní a mezinárodněprávní východiska správního soudnictví. In: FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022, s. 61 a násl.

(její prevenční funkci) a že se jedná o prostředek realizace samotného práva na náhradu škody, lze uvažovat také o ochraně (jiného) subjektivního práva jejím prostřednictvím.

V pravém slova smyslu zřejmě půjde především o případy náhrady škody ve formě uvedení v předešlý stav, kdy s uvedením v předešlý stav bude odstraněn také zásah do určitého subjektivního práva. Jako složitější se jeví v praxi mnohem častější případy, kdy uvedení v předešlý stav není možné nebo nepostačuje, a namísto toho je poskytnuta náhrada v penězích či obdobně přiměřené zadostiučinění, resp. satisfakce (v případě nemajetkové újmy). V těchto případech již odpovědnost za škodu bude působit zprostředkovaně. Na druhou stranu ale nelze přehlédnout příznivé dopady poskytnuté kompenzace (satisfakce), které by měly negativní dopady do sféry poškozené osoby spojené se zásahem do subjektivního práva vyvažovat.

Zřejmě proto lze konstatovat, že odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci je *prostředkem ochrany subjektivních práv*, byť prostředkem specifickým.[580] Tomu odpovídá také náhled recentní domácí teorie správního práva, která odpovědnost za škodu podřazuje mezi tzv. záruky zákonnosti ve veřejné správě či ji jinak identifikuje v širším systému ochrany práv ve veřejné správě.[581]

### 11.2.2 Obecný vztah odpovědnosti za škodu a správního soudnictví

Jak již však bylo naznačeno, odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci má svá specifika. Jejím parametrem je především její *následnost*. Jednoduše řečeno, odpovědnost za škodu pojmově nepřipadá v úvahu v situaci neexistence škody ve sféře poškozené osoby (jelikož ta je jedním z předpokladů

580 Podrobněji viz SVOBODA, T. Odpovědnost za škodu jako prostředek ochrany subjektivních práv. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 206–216.

581 Takto zřetelně PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 378–380, či SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 481 a násl.; v návaznosti na problematiku kontroly veřejné správy ale odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci vnímají také jiní autoři, srov. např. KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 510 a násl.

vzniku této odpovědnosti[582]). Z toho plyne několik závěrů pro vztah odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci a správního soudnictví.

*Zaprvé*, odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci by principiálně neměla být jediným dostupným prostředkem ochrany práv ve veřejné správě. Pokud by tomu tak bylo, znamenalo by to, že škodnímu důsledku ve sféře osob dotčených nedovoleným výkonem veřejné správy nelze předejít či jej nelze „včas" zvrátit ještě před způsobením škody. Takový systém prostředků by nebylo možné považovat za efektivní. Samozřejmě nelze vyloučit ani situace, kdy bude odpovědnost za škodu jediným efektivním prostředkem ochrany práv,[583] z pohledu výstavby systému těchto prostředků by to ale nemělo být pravidlem.

*Zadruhé*, vyjdeme-li z předpokladu potřeby dalších prostředků ochrany práv dotčených osob, tyto prostředky by neměly být nahrazovány či „přeskakovány" uplatňováním odpovědnosti za škodu. Ani takto konstruovaný systém by nebyl efektivní. Z pohledu veřejné moci by vedl k praktické nadbytečnosti těchto prostředků a k poskytování náhrad namísto jiné (zejména méně finančně nákladné) formy ochrany práv. Z pohledu poškozených osob by takto nastavený systém rezignoval na prevenci vzniku škody.[584] Odpovědnost za škodu by proto měla mít zásadně *subsidiární povahu* k jiným prostředkům, aby byl zachován jejich smysl.

*Zatřetí* ovšem z uvedeného neplyne, že by odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci byla od jiných prostředků ochrany práv zcela oddělená, nýbrž spíše naopak. Systém prostředků ochrany práv by měl být provázaný a v situaci, kdy je to namístě, by měl umožňovat co nejefektivnější náhradu škody. Uvedené by pochopitelně mělo platit i pro ochranu poskytovanou ve správním soudnictví a její návaznost na odškodňování.

Návaznost správního soudnictví na odpovědnost za škodu lze proto vnímat ve dvou základních rovinách. Jednak z pohledu procesních návazností,

582 Mezi tyto předpoklady jsou v civilistické teorii řazeny *škoda* (obecněji újma), *protiprávnost jednání*, *příčinná souvislost* a *zavinění* (podrobněji viz např. TICHÝ, L., HRADEK, J. *Deliktní právo*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 82–181).

583 Typicky tomu tak může být v případě tzv. faktických úkonů (k jejich charakteristice a možným podobám viz oddíl 1.5.2), vůči kterým v rovině správního soudnictví primárně směřuje zásahová žaloba.

584 Která je v tomto kontextu nezřídka zdůrazňována judikaturou, srov. např. rozsudek NS ze dne 27. 8. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4389/2013.

které spočívají na procesní provázanosti soudního řádu správního a zákona o odpovědnosti za škodu. A jednak z pohledu obsahových návazností, které spočívají zejména na provázanosti kategorií, ke kterým tyto předpisy váží poskytnutí soudní ochrany či náhradu škody (kategorie rozhodnutí atd.) Těmto aspektům je věnována pozornost dále.

## 11.3 Procesní návaznosti

### 11.3.1 Návaznosti zákona o odpovědnosti za škodu na soudní řád správní

Jde-li o procesní návaznosti zákona o odpovědnosti za škodu na soudní řád správní, nabízí se zejména úprava některých podmínek vzniku odpovědnosti za rozhodnutí ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu. Těchto podmínek je pět a musí být naplněny kumulativně.[585] Za bližší pozornost stojí zejména dvě z nich.

První je podmínka *zrušení nebo změny* předmětného rozhodnutí, na jehož základě má dojít k odškodnění. Zákon o odpovědnosti za škodu v případě této formy deliktního jednání (vydání nezákonného rozhodnutí) stojí na tom, že soud v odškodňovacím řízení je vázán rozhodnutím orgánu, který je příslušný ke zrušení či změně rozhodnutí (§ 8 odst. 1 OdpŠk). Tímto orgánem může být libovolný orgán s přezkumnou pravomocí vůči předmětnému rozhodnutí, včetně správního soudu.

Druhou podmínkou je povinnost *„využít v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které zákon poškozenému k ochraně jeho práva poskytuje“* (§ 8 odst. 3 věta první OdpŠk). Tato podmínka je nezávislá na dříve uvedené podmínce zrušení či změny a poškozenou osobu vede k uplatňování těchto prostředků, přičemž mezi tyto prostředky lze podřazovat také prostředky ve správním soudnictví (správní žalobu či návrh na zahájení jiného řízení a také kasační stížnost, viz věta druhá citovaného ustanovení).

Za těmito podmínkami lze spatřovat již dříve naznačený a obecně opodstatněný požadavek „následnosti“ odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné

585 Vyjma níže uvedeného zrušení či změny rozhodnutí a využití prostředků ochrany práva také musí být naplněna podmínka nezákonnosti rozhodnutí (resp. zrušení či změny právě z tohoto důvodu), nabytí právní moci a účastenství poškozené osoby v řízení, ve kterém bylo rozhodnutí vydáno (§ 7 a 8 OdpŠk).

moci. Co je ovšem pozoruhodné, obdobné (omezující) podmínky nejsou formulovány v případě odpovědnosti za nesprávný úřední postup. Pro tuto formu odpovědnosti také platí, že soud v odškodňovacím řízení není vázán předcházejícím rozhodnutím, nýbrž existenci nesprávného úředního postupu posuzuje sám (viz níže). Po osobě poškozené nesprávným úředním postupem tak není vyžadováno, aby usilovala o ochranu ve správním soudnictví, ačkoli tato možnost může být k dispozici.

To je ovšem v rozporu s tím, co bylo řečeno dříve, jelikož uplatnění odpovědnosti za škodu v tomto případě může „přeskakovat" jiný prostředek ochrany práv, kterým je v systému správního soudnictví především zásahová žaloba. Z pohledu konstrukce zákona o odpovědnosti za škodu lze tuto disproporci vysvětlit zejména tím, že v případě nesprávného úředního postupu půjde zpravidla o formy výkonu veřejné moci, které (s ohledem na blízkost nesprávného úředního postupu a nezákonného zásahu) nejsou formalizované, a tím také nejsou ani přezkoumatelné (zejména zrušitelné či změnitelné) běžnými prostředky. Jedná se proto o situaci, kdy odškodnění může být „silnějším" prostředkem než soudní ochrana ve správním soudnictví (a jsou tak dány důvody pro jeho předřazení).

Uvedené ale neplatí zcela. Nebude to platit zejména v případě tzv. trvajícího zásahu, který sice může být v odškodňovacím řízení kompenzován, nemůže však být civilním soudem v tomto řízení formálně zakázán (byť nelze vyloučit, že přiznání odškodnění bude mít tento účinek fakticky). V takovém případě může být odškodnění prostředkem neefektivním, jelikož ani jeho kontinuální přiznávání nemusí odstranit protiprávní stav vedoucí ke vzniku kompenzační povinnosti.[586] Obdobný problém mohou vygenerovat také „formalizované" zásahy, které se v praxi vyskytují (podrobněji viz kap. 3.3). Ty budou zpravidla také podřaditelné pod nesprávný úřední postup, ačkoli mohou být přezkoumatelné (zrušitelné) na základě jiných prostředků ochrany práv.[587]

586 Případem mohou být nároky na náhradu nemajetkové újmy plynoucí z protiprávního stavu znečištění ovzduší (či jiné formy překračování limitů determinujících právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny), kdy nízké počty žalob o náhradu škody mohou vést stát k poskytování náhrad namísto potenciálně nákladnějšího (ekonomicky i politicky) odstranění příčiny – předmětného protiprávního stavu.

587 Byť tyto prostředky mohou být uplatnitelné jen z moci úřední (zejména přezkumné řízení podle § 94 a násl. SŘ).

Je proto otázkou, zda jsou návaznosti zákona o odpovědnosti za škodu a soudního řádu správního nastaveny vhodně. Mohli bychom totiž argumentovat, že omezující podmínky v zákoně o odpovědnosti za škodu jsou pro případ odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí nastaveny v některých ohledech až příliš přísně,[588] a tyto podmínky (přesněji jejich absence) pro případy odškodňování nesprávného úředního postupu jsou naopak nastaveny až příliš mírně.[589] Uvedené je ale problematikou konstrukce zákona o odpovědnosti za škodu a přesahuje již zaměření této monografie.

### 11.3.2 Návaznosti soudního řádu správního na zákon o odpovědnosti za škodu

Z pohledu této monografie jsou významnější návaznosti na odškodňování obsažené v soudním řádu správním. Jde-li o návaznosti „procesní" (ve výše naznačeném členění), není jich mnoho.

588 Poukázat lze zejména na problém podřazení odpovědnosti za škodu způsobenou opatřením obecné povahy pod odpovědnost za nezákonné rozhodnutí (srov. rozsudek NS ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013, a na něj navazující judikatura Nejvyššího soudu), které ilustruje zejména problematičnost podmínky účastenství v řízení, ve kterém bylo rozhodnutí vydáno (§ 7 OdpŠk).

589 Dokonce by bylo možné konstatovat, že zákon o odpovědnosti za škodu v případě nesprávného úředního postupu nejen nevyžaduje od poškozené osoby předchozí uplatnění prostředku ochrany práva, ale přímo ji od toho odrazuje úpravou promlčecích lhůt. Je-li totiž promlčení odpovědnosti za rozhodnutí vázáno na oznámení zrušovacího rozhodnutí, v případě nesprávného úředního postupu není užití prostředků ochrany práva zvlášť zohledněno (srov. § 32 OdpŠk; výjimku představuje přerušení běhu promlčecí lhůty v rámci tzv. předběžného uplatnění nároku podle § 35 odst. 1 OdpŠk, to však není specifické pro odškodnění nesprávného úředního postupu). Poškozená osoba tak zejména v případě nesprávného úředního postupu vedoucího ke vzniku nemajetkové újmy, která se promlčuje (předmětný nárok na její náhradu) již za velmi krátkých šest měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě (§ 32 odst. 3 OdpŠk), nebude mít časový prostor na uplatnění zásahové žaloby. To je sice naštěstí řešeno novelizací soudního řádu správního zavádějící stavení promlčecí lhůty (§ 43 SŘS, taktéž viz níže), je však otázkou, zda tuto zvláštní úpravu nemá obsahovat již zákon o odpovědnosti za škodu. Pro toto řešení svědčí i skutečnost, že zvláštní úprava stavení promlčecí lhůty v soudním řádu správním zřejmě není dostatečná z širšího pohledu odškodňování, jelikož nesprávného úředního postupu se mohou dopustit i jiné než orgány veřejné správy (zejména soudy; zcela vyloučen ale není ani nesprávný úřední postup zákonodárce, srov. nález ÚS ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98), vůči jejichž postupu může být uplatnitelný jiný prostředek nežli zásahová žaloba (zejména ústavní stížnost proti „jinému zásahu", viz § 72 odst. 1 a porůznu ZÚS). Nabízí se ale i opačný závěr – podání zásahové žaloby může poškozené osobě „prospět" skrze přerušení lhůty.

Tou nejvýznamnější je možnost správního soudu poškozené osobě (jako žalobci ve správním soudnictví) nejen poskytnout soudní ochranu před trvajícím či hrozícím nezákonným zásahem, ale také *deklarovat* nezákonnost zásahu již skončeného. Tato možnost byla do soudního řádu správního zavedena s účinností od 1. 1. 2012, a to tzv. velkou novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle aktuálního novelizovaného znění platí, že „[s]*oud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem*“ (§ 87 odst. 2 věta první SŘS, návazně taktéž odst. 1 téhož ustanovení).

Je ovšem otázkou, zda tato změna naplnila původní očekávání. Jde-li o očekávání zákonodárce (či alespoň vlády jako předkladatele předmětné novelizace), v důvodové zprávě se zdůrazňuje rozšíření uplatnitelnosti zásahové žaloby, kdy po novelizaci již nebude docházet k zastavení řízení v situaci, pokud předmětný nezákonný zásah již netrvá či nehrozí, nýbrž se otevře možnost deklarování nezákonnosti zásahu.[590] Z tohoto pohledu lze změnu vítat, jelikož předmětné soudní řízení nebude v meritorní rovině končit bezvýsledně, ale odrazí se v poskytnutí soudní ochrany (což odpovídá východiskům soudního řádu správního, srov. § 2 SŘS).

Méně jednoznačné jsou další účinky deklarace nezákonnosti zásahu. Důvodová zpráva uvádí, že „[i] *pouhé konstatování nezákonnosti zásahu je pro občany velmi důležité a posiluje tak u veřejnosti důvěru v právní stát a napomáhá kultivovat činnost orgánů veřejné správy.*“[591] Je jistě pravdou, že uvedené není bez významu, resp. to, že se žalovaný správní orgán (a zprostředkovaně další orgány) prostřednictvím deklaratorního výroku dozví o nezákonnosti určité správní praxe, má svůj praktický význam.

Nicméně poněkud méně přesvědčivé jsou důsledky ve vztahu ke zlepšení pozice žalobce jakožto poškozené osoby v navazujícím odškodňovacím řízení. V důvodové zprávě se hovoří o tom, že novelizace bude mít pro poškozené osoby „významný psychologický efekt“. Přesněji určení nezákonnosti zásahu

590 Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 303/2011 Sb. (tisk PSPČR č. 319/0, 6. volební období, 2010–2013, s. 31).

591 Ibid.

by mělo významně zlepšit jejich postavení v navazujícím odškodňovacím řízení a zrychlit poskytování odškodnění. A to jak v rovině dobrovolného poskytování náhrad v rámci tzv. předběžného uplatnění nároku (§ 14 a 15 OdpŠk), tak v rámci případného projednání věci civilními soudy, pro které má deklarování zásahu povahu rozhodnutí o předběžné otázce (na základě kterého posuzují naplnění podmínky existence nesprávného úředního postupu).[592]

Ponechme stranou otázku, zda je „psychologický efekt" totéž co důvodovou zprávou dále zmiňované „zlepšení procesní pozice", resp. co si pod těmito proklamacemi konkrétněji představit. Faktem je, že samotná deklarace zpravidla nepřináší z pohledu poškozené osoby značný užitek. Jednak není rozhodnutí správního soudu o určení nezákonnosti zásahu pro odškodňování

592 Podrobněji se tamtéž (s. 31 a 32) konstatuje: *„Vzhledem k jen velmi omezené možnosti využít skutečně v praxi žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, navrhovaná právní úprava rozšiřuje podmínky pro podání žaloby proti faktickému zásahu veřejné moci a v praxi to bude znamenat možnost vydání deklaratorního rozhodnutí o nezákonném zásahu. I pouhé konstatování nezákonnosti zásahu je pro občany velmi důležité a posiluje tak u veřejnosti důvěru v právní stát a napomáhá kultivovat činnost orgánů veřejné správy. Návrh vypouští z ustanovení § 82 s. ř. s. slova ‚trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování'.*
*Návrh zcela ruší ustanovení § 86 s. ř. s., podle kterého se řízení zastavilo, jestliže soud po podání žaloby zjistil, že zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu. Návrh mění ustanovení § 87 s. ř. s., kde se zachovává možnost soudu zakázat a přikázat správnímu orgánu obnovit stav před zásahem (reparace), trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, kdy nově umožňuje, aby soud, shledá-li zásah správního orgánu nezákonným, ve výroku rozsudku určil, že zásah je nezákonný.*
*Z hlediska odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (např. podle 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 č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)), bude mít navrhovaná změna 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. Poškozený tak zpravidla žádá o náhradu škody příslušný úřad bez jakýchkoliv podkladů. 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. Pro zachování právní jistoty účastníků se rovněž navrhuje, že po dobu řízení u správního soudu o určení, že zásah byl nezákonný, promlčecí doba u nároku na náhradu škody neběží. V případě, že konstatování nezákonného zásahu tu doposud není, soud posoudí problematiku nezákonnosti zásahu jako prejudiciální otázku, což prodlužuje rozhodování o samotném odškodnění. Tento závěr vyplývá rovněž z § 135 občanského soudního řádu a pravomoci civilních soudů vyřešit uvedenou otázku jako prejudiciální v rámci samotného řízení o náhradu škody."*

formálně závazné (nýbrž z něj civilní soud pouze „vychází“, srov. § 135 odst. 2 OSŘ), z čehož lze dovozovat možnost se od závěrů správního soudu odůvodněně odchýlit.[593] Jednak deklaratorní výrok správního soudu zřejmě nemá vyšší „sílu“ nežli např. negatorní výrok v rámci zásahové žaloby (jelikož v obou případech je jejich předpokladem nezákonnost zásahu). Především však je samotná deklarace *fakultativním krokem* (přesněji není podmínkou vzniku odpovědnosti za nesprávný úřední postup), který může být vynechán, a to bez dopadů na dosažitelnost odškodnění.

Je jistě pravdou, že v některých situacích deklarování zásahu zlepší pozici poškozené osoby. Půjde zejména o již zmíněné situace, kdy je žalován trvající zásah, který je v průběhu soudního řízení skončen a žalobce získané určení nezákonnosti zásahu zužitkuje jako základ odškodňovacího řízení. Další může být situace atypického výkonu veřejné správy (může jít o případy nedodržení stanovené formy správního úkonu či její tzv. propůjčení, postupy *ultra vires* nebo různé hraniční úkony, projevující se v problému určení žalobního typu; k tomu podrobněji viz kap. 3), kde může být deklarace nezákonnosti silným podkladem pro odškodňovací řízení.

Jedná-li se ovšem o „typizované“ nároky na náhradu škody, které jsou civilními soudy běžně judikovány jako nesprávné úřední postupy, deklarace nezákonnosti zásahu bude nadbytečná a odškodnění bude naopak spíše oddalovat. Zřejmě proto není deklaratorní výrok v praxi příliš vyhledáván.[594] Jakkoli tedy možnost deklaratorního výroku má svá opodstatnění, o nástroj významně usnadňující (a ovlivňující) odškodňování se za současného stavu spíše nejedná. To nás přivádí k otázce, jak s touto procesní možností naložit *pro futuro*.

Nabízí se závěr, že by deklaratorní výrok v rámci zásahové žaloby měl být pro svou „neefektivnost“ opuštěn.[595] Může se ale nabízet i opačné řešení spočívající na širší aplikaci deklaratorních výroků. Pro to může svědčit jednak

---

593 Ve prospěch tohoto závěru (v obecné rovině) v literatuře zejména LAVICKÝ, P. § 135 [Prejudiciální otázky]. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250l): Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 672–674.

594 Viz HALML, F. Vliv soudů na vývoj soudního řádu správního. In: VÍTOVÁ, B., ČERNÝ, M. a kol. (eds.). *Olomoucké právnické dny 2019*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019, s. 62.

595 Srov. ibid.

praktická uplatnitelnost deklaratorních výroků v rámci samotné soudní ochrany (k tomu viz kap. 4.3). V kontextu odškodňování bychom mohli uvažovat o jejich využití v rámci širší kompenzační funkce správního soudnictví (k tomu viz kap. 11.5).

S možností deklarace dále souvisí procesní úprava stavení promlčecích lhůt v § 41 *in fine* SŘS. Dle uvedeného ustanovení tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle soudního řádu správního neběží, čímž je opět mířeno na uplatnění deklaratorního výroku.[596] Tato doprovodná změna ale problematická není. Naopak problematická by byla její absence, jelikož by konstrukce promlčecích lhůt v zákoně o odpovědnosti za škodu vedla k promlčení zejména nároků na náhradu (odčinění) nemajetkové újmy.[597] Otázkou nicméně může být, zda by zvláštní úprava běhu promlčecích lhůt neměla být obsažena již v zákoně o odpovědnosti za škodu, jelikož by se jednalo o obecnější řešení.

## 11.4 Obsahové návaznosti

### 11.4.1 Pojetí „rozhodnutí“

Za významnější, byť méně patrné, lze označit „obsahové“ návaznosti soudního řádu správního na zákon o odpovědnosti za škodu. Těmito návaznostmi jsou myšleny návaznosti (přezkumných a odpovědnostních) kategorií zavedených zmíněnými zákony a jejich vztah. Předmětnými kategoriemi jsou v rovině správního soudnictví zejména rozhodnutí a (nezákonný) zásah[598] a v rovině odškodňování rozhodnutí a nesprávný úřední postup. Intuitivně by mělo platit, že tyto „dvojice“ by si měly odpovídat. Platí však tento závěr?

Zaměříme-li se na vztah kategorie „rozhodnutí“, tento pojem není v těchto předpisech legálně vymezen a ani aplikován zcela shodně. Menší je rozdíl v jejich legální definici. Zřejmě méně srozumitelná je definice rozhodnutí v zákoně o odpovědnosti za škodu. Zde se v § 5 písm. a) OdpŠk ve vztahu k odpovědnosti státu uvádí, že stát odpovídá za škodu, která byla způsobena *„rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení*

596 Viz výše citovaná důvodová zpráva (tisk PSPČR č. 319/0, 6. volební období, 2010–2013, s. 31).

597 K tomu již v pozn. 589.

598 Soudní řád správní rozlišuje také další kategorie (viz oddíl 1.2.3), ty ale ponechme stranou.

*podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním…*" To může naznačovat ryze formální pojetí rozhodnutí ve smyslu uvedených procesních úprav. To by znamenalo, že rozhodnutím podle zákona o odpovědnosti za škodu není nic jiného než úkon označený jako „rozhodnutí" podle správního řádu, mající odpovídající formální znaky a vydávaný předpokládaným postupem (tj. rozhodnutí podle 67 a násl. SŘ), apod. ve vztahu k dalším uvedeným procesním úpravám.

Takový aplikační rozsah rozhodnutí podle zákona o odpovědnosti za škodu by byl příliš úzký a nepokrýval by jiné formy meritorních ani procesních rozhodnutí podle správního řádu (obdobně dle ostatních procesních předpisů), která jako rozhodnutí označena nejsou – např. usnesení (§ 76 SŘ) či příkaz (§ 150 SŘ). Tím by pochopitelně bylo možné velmi jednoduše obcházet nastavený odpovědnostní režim a související základní právo na náhradu škody. Hlediskem proto nemůže být pouze ryze formální pojetí rozhodnutí, nýbrž sledována musí být také (či zejména) obsahová podstata rozhodnutí.[599]

Takto s pojmem rozhodnutí podle zákona o odpovědnosti za škodu nakládá také soudní judikatura, která jej chápe – oproti zákonné definici zdánlivě naopak – *materiálně* jako individuální (s)právní akt.[600] V tomto pojetí nejsou podstatné formální znaky rozhodnutí (např. označení a náležitosti, procesní postup při vydání atd.), nýbrž znaky materiální, založené zejména na jeho obecných účincích identifikovaných teorií. V odborné literatuře zpravidla není definici rozhodnutí podle zákona o odpovědnosti za škodu věnována bližší pozornost, i zde se však lze setkat s akcentací materiálního pojetí.[601] Výhodou tohoto pojetí je, že se jedná o pojetí široké, jdoucí za hranice formálních vymezení ve zmíněných procesních předpisech (a dokonce i za tyto předpisy samotné[602]).

599 Ostatně ani rozhodnutí ve smyslu správního řádu není vymezeno ryze formálně (srov. § 9 a 67 odst. 1 SŘ).

600 Viz např. rozsudek NS ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. 28 Cdo 5171/2008, který se zřetelně přiklání k materiálnímu pojetí rozhodnutí, když dovozuje, že stát má odpovídat i za akty formálně nesprávně vydané jako právní předpisy, avšak obsahově povahou individuálního právního aktu (tj. rozhodnutí).

601 Srov. zejména SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 71 a 90.

602 Týká se to zejména rozhodnutí vydávaných správními orgány, která ani zdaleka nemusejí být vydávána ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu (ale např. v daňovém řízení; k tomu viz VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 65).

V případě správního soudnictví se může na první pohled zdát, že legální vymezení rozhodnutí v soudním řádu správním je shodné s pojetím rozhodnutí podle zákona o odpovědnosti za škodu v praxi. Z dikce § 65 odst. 1 SŘS se totiž jeví, že rozhodnutí je vymezeno svými účinky ve sféře žalobce, tedy materiálně. Tomu také odpovídala judikatura správních soudů po zhruba prvních deset let účinnosti soudního řádu správního, která vycházela z tzv. materiálního pojetí.[603] Následujících deset let se ovšem nese ve znamení určité „korekce" tohoto pojetí rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního, ústící v pojetí tzv. materiálně-formální. Tomuto tématu již byla v monografii věnována pozornost v souvislosti s problematikou určování žalobního typu, resp. hranic mezi žalobou proti rozhodnutí a zásahovou žalobou (viz kap. 3.5), nemá proto význam se tímto posunem podrobněji zabývat také zde. Postačí konstatovat, že zatímco dříve bylo pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví založeno na takřka výhradně znacích materiálních, nově k těmto znakům přistupují také některé znaky formální.

Tím ovšem vzniká také potenciální problém v rovině návaznosti správního soudnictví na oblast odškodňování. Může se totiž stát, že pro absenci určitých formálních znaků posoudí správní soud určitý vadný správní úkon namísto rozhodnutí jako nezákonný zásah, avšak z pohledu civilních soudů v odškodňovacím řízení půjde stále o rozhodnutí, ke kterému se váže povinnost dosáhnout jeho zrušení či změny. Ta ale tentokrát ve správním soudnictví nebude k dispozici.[604] Ještě obtížnější situace může nastat tehdy, pokud poškozená osoba pod vlivem judikatury správních soudů sezná, že určitá situace je nezákonným zásahem (a tedy zpravidla také nesprávným úředním postupem), avšak civilní soudy dospějí k závěru, že se jedná o rozhodnutí, ke kterému se váže povinnost jeho zrušení (změny). Poškozené osobě ale mezitím uplynou lhůty pro uplatnění odpovídajícího prostředku pro přezkum rozhodnutí.

Pro úplnost je třeba dodat, že tyto situace budou výjimečné, zpravidla spojené s atypickými situacemi při výkonu veřejné správy (které mohou působit

603 Podrobněji k podstatě tohoto pojetí viz POTĚŠIL, L. Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*. 2015, č. 10, s. 359.

604 Byť pro úplnost je třeba dodat, že tato situace by byla řešitelná zohledněním vyhovujícího výroku správního soudu o zásahové žalobě pro účely rozhodnutí o odškodnění, a to v rovině akceptace deklarace nezákonnosti jako naplnění podmínky zrušení či změny pro nezákonnost (která se v judikatuře vyskytuje, srov. např. rozsudek NS ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. 30 Cdo 443/2013).

obtíže i při určování žalobního typu ve správním soudnictví, viz kap. 3). Mohou k nim samozřejmě vést nejen rozdíly v pojetí rozhodnutí, ale také rozdíly v rozhodování správních a civilních soudů, jejichž závěry si nemusejí vždy „odpovídat", ačkoli by např. dle ustálené judikatury měly.

### 11.4.2 Nezákonný zásah a nesprávný úřední postup

Obdobná je situace v případě vztahu pojmů nezákonný zásah (ve správním soudnictví, blíže viz oddíl 1.5.2) a nesprávný úřední postup. Intuitivně se nabízí, že tyto kategorie jsou stejné, resp. že nesprávný úřední postup vždy navazuje na nezákonný zásah. Ostatně obsahově jsou si velmi blízké; resp. nesprávný úřední postup a nezákonný zásah, byť jsou jazykově označeny odlišně, představují *principiálně totéž*, a to porušení právní povinnosti orgánu veřejné moci při výkonu své působnosti, které je odlišné od případů vydání vadného rozhodnutí. Liší se nicméně ve svém rozsahu, tedy okruhem (výčtem) situací, na které budou aplikovatelné. A to proto, že nesprávný úřední postup je zásadně širším pojmem, aplikovatelným nikoli pouze v kontextu výkonu veřejné správy. Mohli bychom tak konstatovat, že nezákonný zásah je podmnožinou nesprávného úředního postupu. To ostatně naznačuje i sám zákonodárce.[605]

Samostatné vymezení nezákonného zásahu a nesprávného úředního postupu, jak se zdá, není založeno na obsahu těchto pojmů, nýbrž na odlišném aplikačním kontextu vedoucím k odlišnému (aplikačnímu) rozsahu. To by mělo principiálně vést k možnosti „souběhu" soudní ochrany a náhrady škody v konkrétních případech. Tak tomu ovšem překvapivě vždy být nemusí, přičemž rozdílů je několik.

Rozdíl je dán již vztahem těchto pojmů k pojmu rozhodnutí. Oba pojmy jsou zakotveny jako pojmy tzv. neurčité. Nejsou proto v soudním řádu správním či zákoně o odpovědnosti za škodu (až na drobné výjimky) definovány. Namísto toho jsou tyto pojmy interpretovány aplikujícím orgánem v konkrétních věcech, a to na základě určitých základních znaků těchto kategorií. Ty se sice do značné míry překrývají, nevedou ovšem ke shodným výsledkům.

605 V důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona č. 303/2011 Sb. (viz tisk PSPČR č. 319/0, 6. volební období, 2010–2013, s. 31) se mj. uvádí, že pod nesprávný úřední postup se „podřazuje" také nezákonný zásah.

Za jeden z těchto znaků lze považovat jejich subsidiaritu k rozhodnutí. Jinak řečeno, nezákonný zásah i nesprávný úřední postup je *něco jiného* než rozhodnutí (jinak by byl uplatněn soudní přezkum rozhodnutí, resp. tato forma odpovědnosti). To plyne výslovně z legální definice nezákonného zásahu (§ 82 a navazující ustanovení SŘS). Nesprávný úřední postup sice není vůči rozhodnutí výslovně negativně definován, avšak to, že nesprávný úřední postup není rozhodnutím, lze dovozovat z konstrukce zákona o odpovědnosti za škodu. Není-li shodným pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví a v oblasti odškodňování (viz oddíl 11.4.1), logicky to povede i k nestejnému prostoru pro uplatnění nezákonného zásahu a nesprávného úředního postupu.

Rozdíly v rozsahu nezákonného zásahu a nesprávného úředního postupu jsou dány i jejich odlišným kontextem. První rovinou je zaměření nezákonného zásahu pouze na oblast veřejné správy,[606] kdežto nesprávný úřední postup je obecněji postupem orgánu veřejné moci (zahrnující zejména také moc soudní). Tento nesoulad ale není z pohledu návaznosti na správní soudnictví relevantní. Významnější je nesoulad daný úzkým vymezením nesprávného úředního postupu ve vztahu k tzv. neúzemní samosprávě. Za její (mocenský) výkon totiž odpovědnost v rámci zákona o odpovědnosti za škodu nesena není. Je tomu tak proto, že tento zákon jako subjekty odpovědné z výkonu veřejné moci označuje pouze stát a územní samosprávné celky, nikoli subjekty neúzemní samosprávy (typicky veřejné vysoké školy či profesní komory s povinným členstvím), čímž jim odpovědnost nezakládá. Tuto situaci by sice bylo možné řešit dovozením přičitatelnosti jednání orgánů neúzemní samosprávy státu (jako je tomu v jiných případech, srov. § 3 OdpŠk), toto řešení ale judikatura nepřijala.[607]

Za současného stavu proto poškozená osoba může podat proti vadnému jednání orgánu neúzemní samosprávy zásahovou žalobu (a takové případy se v praxi vyskytují[608]), následně ale nevznikne odpovědnost za nesprávný

606 Nezákonného zásahu ve smyslu soudního řádu správního se může dopustit pouze správní orgán, srov. § 4 odst. 1 SŘS (podrobněji viz kap. 2.2).

607 Viz nález US ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15.

608 Aktuálně např. spor o zákonnost omezení přístupu k prezenční výuce prokázáním absolvování očkování, proděláním nemoci nebo pravidelným testováním proti onemocnění COVID-19 (tzv. systém O-N-T) uplatňovaného na Masarykově univerzitě v kontextu pandemie. V této věci byly podány zásahové žaloby u Krajského soudu v Brně (nicméně pro jejich meritorní vyústění bude podstatné posouzení věci Nejvyšším správním soudem na základě podaných kasačních stížností).

úřední postup. Jedná se o zřetelnou mezeru zákona o odpovědnosti za škodu. Dokud však nebude legislativně odstraněna, bude generovat také nesoulad mezi nezákonným zásahem a nesprávným úředním postupem. Divergencí mezi těmito kategoriemi lze vysledovat více, jejich podrobnější rozbor již ale přesahuje rámec této monografie.

## 11.5 Možné „systémové“ úvahy

### 11.5.1 Akceptace kompenzační funkce správního soudnictví?

Dosud uvedené nás může vést k úvahám, jak naložit s problematikou odškodňování v oblasti správního soudnictví. K této problematice bychom mohli přistupovat jako dosud, tedy nakládat s těmito oblastmi jako oddělenými. Jak je ovšem patrné, vzájemným návaznostem se vyhnout nelze. Opačným přístupem může být identifikace těchto návazností a snaha o jejich systémové uchopení. Ta se může projevit zejména akceptací „kompenzační funkce“ správního soudnictví. Takto na správní soudnictví dosud v domácím kontextu pohlíženo není, již nyní ovšem správní soudnictví vykazuje některé *kompenzační prvky*, a to zejména v návaznosti na zásahovou žalobu.

Deklaraci nezákonnosti zásahu lze totiž samu o sobě vnímat jako formu morální (nefinanční) satisfakce, která je v principu týmž, čím je konstatování porušení práva podle § 31a OdpŠk. Obdobně zásahová žaloba v její aktuální podobě umožňuje, aby soud (trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování) nejen zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva, ale také přikázal, je-li to možné, aby obnovil stav před zásahem. Uvedení do předešlého stavu (naturální restituce) je přitom základním způsobem nahrazení škody v soukromém právu (srov. § 2951 odst. 1 OZ).

Akceptujeme-li naznačenou kompenzační funkci správního soudnictví, můžeme se dále ptát, v jakém rozsahu má správní soudnictví tuto funkci plnit. Kombinace „klasické“ soudní ochrany ve správním soudnictví a jeho kompenzační funkce může nabízet některé výhody, zejména rychlost odškodňování.

Současně lze dodat, že souběh soudní ochrany a poskytnutí kompenzace není v rozporu s povahou odškodňování jako subsidiárního prostředku, jak

byla naznačena výše, jelikož kompenzace je stále poskytována až na základě závěrů soudního přezkumu předmětné správní činnosti. Kompenzace je přitom umožněna bezprostředně následně, nikoli v rámci samostatného řízení. Sekundárně může být benefitem tohoto přístupu také odbřemenění civilních soudů (byť se toto řešení pochopitelně negativně odrazí ve vyšší zátěži soudů správních, a to v závislosti na složitosti přiznávání odškodnění jejich prostřednictvím).

Upozornit lze i na některé případy, kdy jsou správní soudy již dnes zapojeny do rozhodování o odškodňování, a to v podobě přezkumu rozhodnutí správních orgánů o náhradě škody. Typickým příkladem mohou být nároky na odškodnění plynoucí z veřejnoprávních služebních vztahů. Zde však v judikatuře dosud panují určité nejasnosti.[609]

### 11.5.2 Posílení kompenzační funkce za současného stavu?

Pokud bychom kompenzační funkci správního soudnictví akceptovali, jak bychom ji mohli posílit? Za současného paradigmatu by správní soudy zřejmě nemohly rozhodovat o odškodnění ve složitějších případech. Nabízí se proto možnost odškodňování ve skutkově jednoduchých případech, přičemž ve složitějších případech by poškozená osoba byla odkázána na vznesení nároku u civilního soudu, po vzoru tzv. adhezního řízení.[610]

Přinejmenším bychom mohli uvažovat o poskytování nefinanční satisfakce ve formě obecné deklarace nezákonnosti správním soudem přezkoumávaného správního úkonu či uložení povinnosti správnímu orgánu, aby se žalobci omluvil. Omluva přiznávaná na tomto základě by mohla být atraktivní tím, že by byla poskytnuta přímo správním orgánem, který se nezákonnosti dopustil (jelikož jde o žalovaného ve správním soudnictví). Omluva nyní poskytovaná podle zákona o odpovědnosti za škodu je zpravidla omluvou orgánu jiného – jednajícího za stát dle tohoto zákona (srov. § 6 OdpŠk). V důsledku se proto jedná o omluvu poskytovanou „někým jiným“, což zřejmě zcela nenaplňuje její funkci.

609 Srov. usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 14. 1. 2022, č. j. Konf 11/2018-64, a v něm odkazovanou a rozporovanou argumentaci Ústavního soudu.

610 Srov. § 98 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Mohli bychom ale uvažovat také o jednoduchých případech finanční satisfakce či náhrady škody, a to nejen v rámci zásahové žaloby. Ve správním soudnictví by mohlo docházet také k odškodňování dosavadní nečinnosti správního orgánu, a to zejména nepřiměřené délky řízení, které je do značné míry typizované v závislosti na délce řízení, jeho předmětu apod. (srov. § 31a odst. 3 OdpŠk).[611] Byť samozřejmě nelze přehlížet, že přiznávání finanční náhrady za výkon veřejné moci jednak soudy civilními a jednak soudy správními by za absence mechanismu sjednocování judikatury (jelikož jej zajišťují odlišné vrcholné soudy[612]) mohlo vést k nejednotné judikatuře.

### 11.5.3 Odškodňování před správními soudy?

Zřejmě nejelegantnějším řešením vztahu správního soudnictví a odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci může být jejich „sloučení", resp. svěření odškodňování do působnosti správních soudů. Toto řešení není vyloučeno teoreticky. Výše (kap. 11.2) sice bylo řečeno, že právní vztah podle zákona o odpovědnosti za škodu je v základu vztahem soukromoprávním, to ale není pravdou zcela (nýbrž jde spíše o vztah „smíšený")[613] a ani tato charakteristika není překážkou pro stanovení příslušnosti správních soudů. To je patrné na některých v základu soukromoprávních věcech, o kterých je již nyní rozhodováno správními orgány a následně správními soudy v rámci přezkumu těchto rozhodnutí.[614] Nadto odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci je agendou správních soudů v některých zahraničních právních řádech, resp. přístupy k této oblasti jsou různé a pohybují se v rozmezí od dovození této odpovědnosti z ustanovení soukromého práva (např. v Polsku) až po její zřetelně veřejnoprávní pojetí (např. ve Francii).[615]

611 Podrobněji viz stanovisko NS ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, a zde obsažená hlediska stanovení výše finanční satisfakce vycházející z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

612 Sjednocování judikatury obecných soudů nenáleží ani Ústavnímu soudu, resp. jeho role je odlišná (srov. např. usnesení ÚS ze dne 4. 1. 2022, sp. zn. III. ÚS 3306/21).

613 Nadto lze upozornit, že i v domácím kontextu zaznívají názory ve prospěch veřejnoprávního pojetí této odpovědnosti, a to v literatuře (srov. NĚMČÁK, V. Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva. *Právník*. 2013, č. 3, s. 222–234) i v judikatuře (srov. nález ÚS ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09).

614 Pro základní přehled viz KÜHN, Z. § 2 [Poslání správních soudů]. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 13.

615 Viz přístupy ilustrované v komparativní studii OLIPHANT, K. (ed.). *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Cambridge: Intersentia, 2016.

Toto řešení není problematické ani z pohledu legislativního zakotvení. Pro vymezení příslušnosti civilních soudů totiž platí, že „[v]*občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány*“ (§ 7 odst. 1 OSŘ). Proto i kdybychom zachovali v základu soukromoprávní nahlížení na předmětné odpovědnostní vztahy, stačilo by jejich rozhodování inkorporovat do soudního řádu správního. Jeho obsahem (zde upravených druhů řízení) ostatně není jen tzv. klasické správní soudnictví, ale také řada dalších agend, jako jsou zejména věci volební a politických stran či hnutí (srov. § 4 odst. 2 SŘS). Agenda náhrady škody by z tohoto pohledu nijak dramaticky nevyčnívala.

Zdá se proto, že záleží spíše na „preferenci“ zákonodárce, které řešení zvolí. Odškodňování civilními i správními soudy má jak své výhody, tak nevýhody. Obecnou výhodou civilního soudnictví je přirozeně jeho větší zkušenost se soukromoprávními aspekty odškodňování (a to zejména v případech složitého posuzování nemajetkové újmy). Naopak přirozeně vzdálenějším civilním soudům je posuzování zákonnosti žalovaných správních činností. To sice nehraje roli v případě odpovědnosti za rozhodnutí (jelikož zde jsou civilní soudy, jak již bylo uvedeno, vázány rozhodnutím orgánu, který předmětné rozhodnutí přezkoumával), klíčové však je v případě posuzování nároků plynoucích z nesprávného úředního postupu. Zejména zde se jeví jako opodstatněné, aby tyto věci posuzovaly stejné soudy, které posuzují nezákonné zásahy. Ostatně i v případě kategorií nesprávného úředního postupu a nezákonného zásahu se nabízí jejich sjednocení (jeho možné parametry již nicméně přesahují zaměření této kapitoly).

## 11.6 Dílčí závěry

Budeme-li uvažovat o systému žalobních typů ve správním soudnictví v širších souvislostech, zdá se, že významné, avšak dosud opomíjené, jsou také návaznosti na problematiku odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Ty mohou být ryze procesního rázu v rovině návaznosti procesních úprav v soudním řádu správním a zákoně o odpovědnosti za škodu (typicky v kapitole diskutovaná možnost určení nezákonnosti zásahu a její účinky v oblasti odškodňování). Zmíněné návaznosti ale zřejmě nejsou ty nejpodstatnější.

Jako významnější se jeví souvislosti mezi těmito právními úpravami identifikovanými formami výkonu veřejné moci, resp. kategoriemi pro účely poskytování soudní ochrany a odškodnění. Ty by si měly „odpovídat", aby nekomplikovaly návaznost poskytování náhrady škody na soudní ochranu. Zda tomu tak je, zůstává otázkou. Právní úprava odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci totiž pracuje s některými obdobnými pojmy jako správní soudnictví, ale tyto kategorie jednak nemusí znamenat totéž a jednak nepokrývají celý „prostor" správního soudnictví.[616]

Lze říci, že i vztahu soudního řádu správního a zákona o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci je vlastní to, co lze označit jako problém „nesouladnosti forem" (viz oddíl 1.3.2). Při úvahách o změně systému žalobních typů ve správním soudnictví se pak přirozeně nabízí další krok, kterým je jeho lepší provázání také s oblastí odškodňování. To by v praxi zřejmě znamenalo potřebu nového zákona o odpovědnosti za škodu. Při možných úvahách bychom ale mohli jít dále než k pouhé modernizaci a uvažovat také přímo o podřazení odškodňování pod správní soudnictví.[617]

Přesun domácí odškodňovací agendy na správní soudy ovšem zřejmě troskotá na současné realitě správního soudnictví. To je totiž dlouhodobě přetížené, což platí zejména pro Nejvyšší správní soud. Naznačená změna by problém přetížení dále prohloubila. Vyžádala by si proto nejen reformu činnosti správního soudnictví, ale zřejmě také reformu jeho organizace. Otázkou ovšem zůstává, zda tato reforma nebude v budoucnu z důvodu zmíněného přetížení tak jako tak potřebná.

616 Zákon o odpovědnosti za škodu zejména nereflektuje vydávání opatření obecné povahy a řešení je nucena hledat judikatura, což může vést k některým problémům (viz pozn. 588).

617 Což, dodejme, není návrh úplně nový (srov. PÍTROVÁ, L. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. *Právní rozhledy*. 2017, č. 22, s. 789; či SVOBODA, T. Odpovědnost za škodu jako prostředek ochrany subjektivních práv. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 215).

# 12 ZÁVĚR

V úvodní části této monografie bylo konstatováno, že jejím posláním je spíše pokládat nové otázky nežli na tyto otázky také vyčerpávajícím způsobem odpovídat. To je dáno zejména tím, že tyto jednotlivé odpovědi zpravidla nejsou jednoduché a vyžadují si rozsáhlejší zkoumání (a svým způsobem by každá z nich vydala na samostatnou publikaci). Ani závěr této monografie proto nemůže přinést „hotová řešení". Přesto je v úplném závěru vhodné zrekapitulovat jednotlivé, v monografii pokládané (viz kap. 1.1), otázky a dílčí závěry, ke kterým autorky a autoři dospěli v jejich kontextu. Tyto dílčí závěry ostatně mohou alespoň napovědět, jaký by mohl (či měl) být budoucí vývoj správního soudnictví ve vztahu ke zkoumanému systému základních žalobních typů.

*Co vše by měly správní soudy přezkoumávat?* Tato otázka je zdánlivě jednoduchá, resp. jeví se, že odpověď na ni bezpečně známe. Jak však bylo poukázáno v druhé kapitole, realita může být složitější. Jednak nelze přeceňovat poskytování ochrany veřejným subjektivním právům ve správním soudnictví. To je sice tradičním a právním řádem uznaným východiskem správního soudnictví (srov. § 2 SŘS), v praxi však mohou správní orgány při své běžné správní činnosti zasahovat i do práv soukromoprávní povahy. Tyto případy zřejmě nelze ponechat bez povšimnutí, jak již ostatně činí judikatura správních soudů (viz kap. 2.3). Zdá se, že nelze vyloučit ani „opačné" situace, kdy veřejná správa bude realizovat určitou regulační politiku zřetelně zasahující do veřejných subjektivních práv, ale nebude k tomu používat běžně uplatňované nástroje tzv. vrchnostenské správy (viz kap. 2.5). Takové situace mohou svádět k závěru, že se nejedná o aktivity v rozsahu působnosti správního soudnictví. Tím ovšem může vzniknout mezera v systému ochrany práv před činností správních orgánů. Hlubší zamyšlení nad prostorem kontroly správního soudnictví proto může být namístě, zvláště budeme-li uvažovat o jeho možných změnách. Mnohé lze však jistě učinit již výkladem (opřeným o spíše materiální nahlížení správních činností, viz kap. 2.6).

*Potřebujeme více žalobních typů a na základě čeho mezi nimi volit?* Posuneme-li se od hranice představované zvažováním, „co (vše)" ve správním soudnictví

přezkoumávat, navazující otázkou je, „jak“ přezkoumávat. Přesněji řečeno, budeme-li uvažovat o „klasickém“ správním soudnictví směřujícím ke kontrole forem činnosti veřejné správy (ať je chápeme ve smyslu teorie či ve smyslu právní úpravy), musíme počítat i s určitou vnitřní strukturou a provázaností nástrojů správního soudnictví – jejich kategorizací, a to na základě různých hledisek (viz kap. 3.2). Tyto nástroje v monografii označujeme jako „základní“ žalobní typy (viz kap. 1.2), jakožto druhy řízení představující tzv. klasické správní soudnictví. Je-li ovšem těchto žalobních typů více, nutně mezi nimi budou vznikat hranice a potřeba volit mezi nimi v „hraničních situacích“ odpovídající žalobní typ. To lze za aktuálního stavu demonstrovat zejména na hranici mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (rozhodnutím podle § 65 odst. 1 SŘS) a zásahovou žalobou (nezákonným zásahem podle § 82 SŘS); k hranici mezi těmito žalobními typy viz kap. 3.5. V této souvislosti pochopitelně vyvstávají otázky, jak nastíněné problémy řešit, ústící až v úvahy o možnostech „univerzálního žalobního typu“. Ten ale zřejmě v pravém slova smyslu prakticky není dosažitelný, a to kvůli komplexnosti veřejné správy vedoucí k různým formám její realizace a odpovídajících prostředků ochrany dotčených osob (viz kap. 3.4).

*V čem jsou žalobní typy (obsahově) odlišné a proč na tom záleží?* S výše uvedenou otázkou úzce souvisí problém různých obsahových odchylek mezi žalobními typy a jejich tzv. prostupnosti. Tyto odchylky mohou být různého obsahu a významu (viz kap. 4.2). Od odchylek „obligatorních“, definujících jednotlivé žalobní typy (viz kap. 4.3) a v praxi limitujících jejich úplnou integraci, po odchylky „fakultativní“, neopodstatněné, které naopak mohou být odstraněny a jejichž existence systém žalobních typů spíše nedůvodně zatěžuje (viz kap. 4.4 až 4.6). Je proto namístě věnovat bližší pozornost konstrukci jednotlivých základních žalobních typů a vážit jejich propojenost a potřebu zvláštní regulace. Zde se zřejmě nachází prostor pro nezanedbatelnou unifikaci a zpřehlednění systému (např. v rovině obecného uplatnění deklaratorních výroků ve správním soudnictví, viz kap. 4.3).

*Jaká je podstata a význam formálního a materiálního přístupu ve správním soudnictví?* V předcházejících otázkách bylo naznačeno, že existuje mnohost žalobních typů a touto mnohostí vyvolaná potřeba volby mezi nimi. Aby však volba nebyla jen „slepou kazuistikou“, lze uplatnit určitý systematický přístup,

který povede k předvídatelnému způsobu soudního přezkumu a poskytování ochrany. Tento přístup by měl spočívat na systematické práci se správními úkony, které jsou ve správním soudnictví přezkoumávány. Jde-li o výše zmíněné klasické správní soudnictví, to směřuje k přezkumu různých forem činnosti veřejné správy, kterým lze připisovat určité ustálené znaky. Těmi jsou zejména znaky formální a materiální, přičemž vnímání správních forem skrze tyto znaky ústí v jejich tzv. materiální a formální pojetí (viz kap. 5.2). To se zřetelně projevuje i ve správním soudnictví, typicky v rámci pojetí kategorie „rozhodnutí" ve smyslu soudního řádu správního (viz kap. 3.5 a 5.3). Zdá se, že pro předvídatelné nakládání s formami činnosti veřejné správy je na místě uplatnit určité schéma založené na kombinaci formálního a materiálního přístupu. Takové schéma je, v rovině základních parametrů, naznačeno v této části monografie (viz kap. 5.4).

*Jaké jsou důsledky tzv. propůjčování formy ve správním soudnictví?* Jak již bylo zmíněno výše, klasické správní soudnictví je provázáno s identifikovanými formami činnosti veřejné správy. Ty lze chápat buď jako abstraktní teoretické kategorie, nebo jako kategorie zákonem upravených správních úkonů určených pro určité situace (viz kap. 6.2). V praxi však dochází k situacím, v nichž se formy předpokládané teorií a formy uplatněné zákonodárcem rozcházejí, což může sledovat určité (užitečné) účely, ale taktéž vytvářet obtíže (viz kap. 6.3). Tento jev bývá označován jako propůjčení formy (či obdobně její propůjčování). Přestože tato technika vede k poměrně pozoruhodným důsledkům, není jí v domácím prostředí dosud věnována větší pozornost. Propůjčení formy se přitom zřetelně projevuje také v oblasti správního soudnictví, kdy se přímo či nepřímo odráží v tom, jak správní soudy vykonávají svou kontrolní a ochrannou funkci (viz kap. 6.4). Obecně přitom platí, že propůjčení formy může některé deficity správního soudnictví zvýraznit či naopak potlačit (v tomto směru může být zejména cestou, jak dosáhnout přezkumu aktů materiálně normativních, které jinak ve správním soudnictví obecně přezkoumatelné nejsou).

*Umožňuje systém žalobních typů přezkum normativních aktů?* Pro domácí systém prostředků ochrany (veřejných) subjektivních práv platí, že právní předpisy (včetně podzákonných právních předpisů veřejné správy) může přezkoumávat výhradně Ústavní soud, a to specifickým způsobem. Ochranu

poskytovanou jeho prostřednictvím nelze označit za „přímou" (ve smyslu dostupnosti ochrany osobám dotčeným určitým normativním správním aktem přímo vůči tomuto aktu). To lze samo o sobě považovat za deficit, přičemž možným řešením by mohlo být svěření přezkumu podzákonných právních předpisů správním soudům (které již ostatně bylo v určité podobě zvažováno v době přijímání soudního řádu správního). Pro toto řešení je nadto určitý prostor také v ústavním pořádku (viz kap. 7.2). Pozoruhodné však je, že správní soudy navzdory obecnému předpokladu již dnes přezkum normativních správních aktů ve své podstatě provádějí. Jedná se o případy *ad hoc* (viz kap. 7.3), ukazují však (a to zejména v kontextu přezkumu tzv. pandemické regulace), že ochrana poskytovaná správními soudy může být životaschopná a efektivní i v této oblasti. Tento poznatek pochopitelně může být inspirací pro úvahy nad případnými změnami koncepce domácího správního soudnictví.

*Opodstatnění nečinnostní žaloby, aneb nadbytečný žalobní typ?* Pokud bychom uvažovali o určitém zjednodušení dosavadního systému základních žalobních typů v soudním řádu správním, jak jej lze nejjednodušeji dosáhnout? Zdá se, že řešením může být vypuštění nečinnostní žaloby. A to z toho důvodu, že pokrývá pouze část případů nečinnosti správních orgánů ve smyslu soudního řádu správního. Zbylé formy nečinnosti (které co do svých možných podob představují relativně široký okruh případů) jsou v rámci správního soudnictví přezkoumávány jako tzv. nečinnostní zásahy (viz kap. 8.3). Tato ochrana proti nečinnosti je proto „dvojkolejná" (viz kap. 8.2). Budeme-li uvažovat o eliminaci tohoto stavu, opuštěním nečinnostní žaloby a podřazením veškeré nečinnosti pod žalobu zásahovou může dojít k „zeštíhlení" zkoumaného systému, a to zřejmě bez dopadů na kvalitu poskytované ochrany (za předpokladu odpovídajícího novelizačního zásahu, který by ale nemusel být rozsáhlý).

*Jaké je současné postavení ochrany veřejného zájmu v systému žalobních typů?* Současná koncepce správního soudnictví je zřetelně vystavěna na ochraně (veřejných) subjektivních práv (srov. § 2 SŘS). Přesto soudní řád správní, jako výjimku z výše uvedeného pravidla, umožňuje primární (tj. nikoli zprostředkovanou) ochranu veřejného zájmu (viz kap. 9.2). Nečiní to však příliš přehledně a systematicky. Žaloby k ochraně veřejného zájmu jsou totiž jednak pojaty

poněkud nekoncepčně, co se týká druhu žalobního typu tuto ochranu realizujícího (v podobě žalob podle § 66 SŘS, které jsou žalobami proti rozhodnutí správního orgánu) a jednak jsou některé případy *actio popularis* v soudním řádu správním poněkud „skryty" (v případě žalob podle § 67 SŘS). V rámci koncepce ochrany veřejného zájmu je ovšem obsažena řada dalších dílčích rozdílů, které mohou, nebo také nemusí být opodstatněné (viz kap. 9.3 až 9.6). Pro případné budoucí změny domácího správního soudnictví je proto zřetelným námětem také přepracování koncepce ochrany veřejného zájmu správními soudy.

*Jaké jsou projevy tzv. soudního dualismu a je opodstatněné jeho zachování?* Dualismus soudní kontroly veřejné správy (spočívající na přezkumu rozhodnutí správních orgánů správními nebo civilními soudy, a to v závislosti na povaze dotčených práv) není novým tématem; resp. je součástí širšího problému rozlišení práva soukromého a veřejného (viz kap. 10.2). Na aktualitě však získává zejména v souvislosti s pracemi na rekodifikaci civilního práva procesního. Ačkoli dualistický přístup pramenící z tradice rakouského správního soudnictví má určité opodstatnění, v platnosti jsou také argumenty v jeho neprospěch (viz kap. 10.4), které dle našeho názoru převažují. Je-li soudní dualismus problematický již dnes, neměl by být základem pro úvahy o budoucí podobě domácího správního soudnictví.

*Jak souvisí poskytování ochrany ve správním soudnictví a oblast odškodňování?* Na první pohled se může jevit, že tyto oblasti jsou oddělenými sférami, jelikož jde o svébytné prvky systému ochrany práv (viz kap. 11.2). Lze však mezi nimi vysledovat určité návaznosti, a to jak návaznosti procesní (viz kap. 11.3), tak návaznosti hmotněprávní (viz kap. 11.4). Zatímco procesní návaznosti jsou spíše otázkou (lepšího) propojení těchto oblastí, hmotněprávní spočívají na překryvu základních kategorií správního soudnictví a odškodňování, zejména kategorie „rozhodnutí". Je-li s těmito kategoriemi nakládáno odlišně, může to vést také k tomu, že se od sebe soudní ochrana a náhrada škody mohou bezdůvodně odchylovat (resp. nenavazovat, tak jak by bylo možné očekávat). Pro lepší „propojení" poskytování soudní ochrany a odškodňování lze formulovat některá doporučení (kap. 11.5). V kontextu potenciálních změn domácího správního soudnictví se však především nabízí řešení v podobě sjednocení těchto agend pod působnost správních soudů, což není

v evropském kontextu řešení neznámé. Výhodou by mohlo být zejména zrychlení přiznávání náhrady škody (bezprostředně navázané na poskytování soudní ochrany) a dále „aplikační soulad" mezi těmito oblastmi (který by mohl být posílen také sjednocením nezákonného zásahu a nesprávného úředního postupu do jediné kategorie).

Jak již bylo řečeno v úvodní části monografie (viz kap. 1.1), v roce 2023 uplyne dvacet let účinnosti soudního řádu správního, což přirozeně vybízí k reflexi dosavadního vývoje. Přitom dodejme, že vymezení žalobních typů není ani zdaleka jedinou otázkou, která tíží aktuální podobu soudního řádu správního.[618] Máme-li se však zaměřit pouze na vymezení (základních) žalobních typů v soudním řádu správním a pokusit se zobecnit v problémy a řešení naznačená v jednotlivých částech této monografie, nabízejí se dva možné přístupy *de lege ferenda*.

Prvním je budoucí pojetí soudního řádu správního jako ještě podrobnějšího procesního předpisu, který bude identifikované problémy řešit větším počtem zvláštních druhů řízení „šitých na míru" konkrétním situacím (např. v podobě zvláštních žalobních typů pro různé formy činnosti veřejné správy a jejich dalšího strukturování dle různých procesních či hmotněprávních hledisek). Takový přístup lze ilustrovat na aktuálně platném slovenském soudním řádu správním, u kterého lze pozorovat základní inspiraci českým soudním řádem správním. Dále se však již jedná o mnohem propracovanější a svébytnější procesní úpravu. To je ostatně patrné již z porovnání počtu ustanovení obou předpisů. Zatímco domácí úprava si „vystačí" se 135 paragrafy, slovenský předpis jich čítá téměř čtyřnásobně tolik.[619]

Druhým možným přístupem budoucího pojetí soudního řádu správního je naopak přístup zjednodušování, a to prostřednictvím *integrace* a *unifikace* základních žalobních typů. Tento přístup stojí na minimalizaci počtu těchto žalobních typů, která by sice zřejmě nemohla být absolutní (do podoby jediné „univerzální žaloby", jelikož ta by si vyžadovala vnitřní strukturu přinejmenším s ohledem na různé způsoby poskytování soudní ochrany apod.), mohla by však

618 V aktuální literatuře lze čtenářky a čtenáře zejména odkázat na kritickou studii z roku 2019, která má významně širší zaměření než tato monografie (ADAMEC, M., ADAMUSOVÁ, Z., BALOUNOVÁ, J. a kol. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019).

619 Srov. § 495 SSP.

v sobě vhodně kombinovat různé formy činnosti či nečinnosti veřejné správy do co nejmenšího počtu druhů řízení. Současně by tato řízení byla co nejvíce unifikovaná v rozsahu, ve kterém by to bylo možné, čímž by se usnadnilo také „prostupování" mezi nimi, pokud by to bylo v praxi potřeba.

Jsme přesvědčeni, že perspektivnějším je druhý z naznačených přístupů. Jednak komplexní regulace správního soudnictví může být náročnější na tvorbu, včetně rizika sporů o různorodé detaily této právní úpravy, které mohou vést k její neurčitosti a rozpornosti.[620] Tato regulace nemusí být ani lépe aplikovatelná, jelikož předpoklad různorodých druhů řízení „šitých na míru" se nemusí setkat s požadavky reálné praxe. Taktéž je třeba podotknout, že tato komplexnost bude již ze své podstaty ústit v nejasnosti v určování, které řízení má být uplatněno (a to zejména v souvislosti s různými atypickými podobami výkonu veřejné správy), a vykazovat četné nedůvodné odchylky mezi těmito řízeními. A to bez zřetelného přínosu v kvalitě ochrany poskytované dotčeným osobám. Uvedené by mělo favorizovat regulaci spíše univerzální nežli partikulární, resp. specializovanou.

K tomuto závěru nás ale mohou vést i širší východiska, zejména obecný fenomén *hypertrofie práva*, kdy lze pozorovat znepokojení z nezvladatelného nárůstu objemu zejména veřejného práva, který vede k jeho nesrozumitelnosti na straně jeho adresátů, ale taktéž k paralýze veřejné správy a navázaných oblastí.[621] To nás vede k závěru, že budoucí podoba správního soudnictví by měla být vystavěna spíše na řešeních jednoduchých a „chytrých", než komplikovaných a nadmíru komplexních. Taková řešení by mohla spočívat i na citlivé integraci právní úpravy na ose: *(teoretické) formy správních činností – právní formy správních činností – přezkumné formy ve správním soudnictví – formy odpovědnosti za škodu*. To by si samozřejmě vyžadovalo nejen hlubokou reformu správního soudnictví, ale také přinejmenším rozsáhlou novelizaci řady dalších klíčových zákonů, která by nadto musela udržet jednotný ráz a cíl. Nic takového na obzoru není.

620 Jak obecně poukazuje R. Pomahač (viz POMAHAČ, R. *Proměny správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2021, s. 97).

621 Srov. ibid.; VOPÁLKA, V. Vyřeší všechny problémy veřejné právo? *Správní právo*. 2011, č. 1–2; či MATES, P. Několik poznámek k regulatorní funkci českého práva. *Právní rozhledy*. 2004, č. 11; či v obecnějším kontextu hypertrofie práva a jejích důsledků NOVOTNÝ, O. Hypertrofie práva. *Právník*. 2016, č. 7.

K *reformě* správního soudnictví však v budoucnu přesto dojít může. Zřejmě se tak nestane z důvodu změn jeho funkční stránky, ale spíše pro jeho chronickou přetíženost. Případná reforma proto bude mířit spíše na změny organizace správního soudnictví. Nicméně reforma organizační stránky správního soudnictví může být vhodnou příležitostí zamyslet se nad budoucností jeho funkční stránky – představované zejména systémem základních žalobních typů a jeho souvislostmi.

# SUMMARY

The aim of the monograph is to identify some "current issues" concerning the system of types of action in the Code of Administrative Justice. The legislation regulating the basic aspects of the Czech Administrative Justice system enters its twentieth year of effectiveness in 2022. However, during this time some challenges have emerged, which the monograph seeks to discuss and analyze. These problems (issues) addressed in the monograph are the following.

*What should the administrative courts review?* Providing protection of public subjective rights is a traditional and legally recognized basis of Czech administrative justice. In practice, however, administrative authorities may also interfere with rights of a private law nature. However, the "opposite" situation where the public administration interferes with public (individual) rights, but does not use the usual instruments of public power to do so, cannot be ruled out. Not granting protection in such cases may create a gap in the system of protection of rights.

*Do we need more types of action and on what basis should we choose between them?* If we think of a "classical" Administrative Justice system aimed at reviewing the legal forms of public administration, we must also take into account a certain internal structure and interdependence of the instruments of Administrative Justice – their categorization. However, if there are more than one of these types of action, there will necessarily be boundaries between them and the need to choose between them in "borderline situations". In this context, questions naturally, even to the point of considering the possibility of a "universal type of action" in Administrative Justice.

*How are the types of action different and why does it matter?* Related to the above question is the problem of substantial differences between types of action and their so-called permeability. These differences may be of different content and importance. They range from "obligatory" variations, defining the different types of action and in practice limiting their full integration, to "optional" variations, which are unfounded and can be eliminated.

*What is the nature and importance of the formal and material approach in Administrative Justice?* Administrative Justice presupposes a systematic handling of administrative acts to which certain established characteristics can be attributed. A certain scheme based on a combination of the formal and material approach, which the monograph presents, seems appropriate for a predictable treatment of the forms of public administration activities.

*What are the implications of the so-called lending of form in administrative justice?* In practice there are situations in which the forms anticipated by theory and the forms applied by the legislator diverge, which may follow certain (useful) purposes but also create difficulties. This is also manifested in the field of Administrative Justice, where the lending of form may accentuate or, on the contrary, negate some of the deficits of Administrative Justice.

*Does the system of types of action allow for the review of normative acts?* For the Czech system of means of protection of individual (public) rights, it holds that legal regulations (including bylaws of public administration) can be reviewed exclusively by the Constitutional Court. However, review is also carried out by administrative courts in some *ad hoc* cases (especially in the context of review of so-called pandemic regulations), which may serve as an inspiration for a systemic solution.

*Justification of an action for inactivity, a redundant type of claim?* An action for inactivity in the Czech Administrative Procedure Code covers only a part of cases of administrative inactivity. The remaining forms of inactivity are reviewed as so-called inactivity (unlawful) interventions. Therefore, abandoning the action for inactivity and subsuming all of the administrative inactivity under the action for protection against intervention may simplify the system, without affecting its functionality.

*What is the current status of public interest protection in the system of Administrative Justice?* An exception to the Czech concept of Administrative Justice is the possibility to provide protection for the public interest (not individual rights) within its framework. However, actions aimed in this direction are regulated in a rather unsystematic way, which may lead to possible changes.

*What are the manifestations of the so-called judicial dualism and is its continuation justified?* The review of decisions in the Czech Administrative Justice

system is based on the so-called dualism, the essence of which is the review of administrative decisions in private law cases by civil courts and in public law cases by administrative courts. However, its preservation is problematic and controversial.

*What is the relationship between the protection provided in the Administrative Justice and the area of compensation for damages?* At first sight, it appears that these areas are separate. However, a closer look reveals both procedural and substantive connections. There may even be possible some integration in the form of the awarding damages of some sort by administrative courts.

Generally, the authors of the monograph come to the conclusion that in the case of considerations on the future form of Administrative Justice in the Czech Republic, universal and uncomplicated solutions should be preferred, because many of the problems outlined above arise from the construction of solutions as specific, particular and incoherent.

# LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

## Monografie a komentáře


ADAMEC, M., ADAMUSOVÁ, Z., BALOUNOVÁ, J. a kol. *Soudní řád správní: kritická analýza*. 1. vyd. Praha: Auditorium, 2019, 152 s. ISBN 978-80-87284-79-7.

BACKES, C., ELIANTONIO, M. (eds.). *Cases, materials and text on judicial review of administrative action*. 1. vyd. Oxford: Hart, 2019, 1032 s. ISBN 9781509921478.

BARNETT, H. *Constitutional and Administrative law*. 1. vyd. London: Routledge, 2021, 829 s. ISBN 978-0-367-72627-0.

BAŽIL, Z. *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čsl. nejvyššího správního soudu)*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, 1993, 78 s.

BĚLINA, M., PICHRT, J. a kol. *Pracovní právo*. 7., dopl. a podst. přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 477 s. ISBN 978-80-7400-667-8.

BŁAŚ, A. a kol. *Prawne formy działania administracji*. 1. vyd. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, 2013, 512 s. ISBN 978-83-255-4510-9.

BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní. Online komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016.

BROTHÁNKOVÁ, J., ŽIŠKOVÁ, M. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. podle stavu k 1. 1. 2006. Praha: Linde, 2006, 308 s. ISBN 80-7201-579-6.

DRAGOS, D., KOVAČ, P., TOLSMA, H. D. (eds.). *The Sound of Silence in European Administrative Law: Legal and Empirical Insights in Selected Jurisdictions*. 1. vyd. London: Palgrave Macmillan, 2020, 692 s. ISBN 978-3030452261. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-45227-8

DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád: komentář. II, § 201–376*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1043–2088. ISBN 978-80-7400-107-9.

FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, 896 s. ISBN 978-80-7179-599-5.

FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní soudnictví*. 1. vyd. Praha: Leges, 2022, 671 s. ISBN 978-80-7502-611-8.

FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012, 323 s. ISBN 978-80-87576-22-9.

GRABENWARTER, C., FISTER, M. *Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit: Lehrbuch*. 4. vyd. Wien: Verlag Österreich, 2014, 349 s. ISBN 9783704665355.

HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, 306 s. ISBN 978-80-7179-617-6.

HEJČ, D., BAHÝĽOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 252 s. ISBN 978-80-7400-276-2.

HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, 198 s. ISBN 978-80-7400-854-2.

HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 242 s. ISBN 978-80-7478-561-0.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 570 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 1. vyd. Praha: Melantrich, 1934, 454 s.

HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2., přeprac. vyd. Praha: Melantrich, 1937, 506 s.

HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vyd. (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, 1413 s. ISBN 978-80-7400-812-2.

CHAMRÁTHOVÁ, A. a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 189 s. ISBN 978-80-7598-401-2.

JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8.

JIRSA, J. a kol. *Občanské soudní řízení: soudcovský komentář. Kniha V., § 251–376 občanského soudního řádu*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 631 s. ISBN 978-80-7598-378-7.

KADEČKA, S. a kol. *Správní řád: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 11. 2006*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007, 601 s. ISBN 8073572265.

KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné: všeobecná časť*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 376 s. ISBN 978-80-7380-578-4.

KOŠINÁROVÁ, B. *Správní uvážení a jeho přezkum*. 1. vyd. Praha: Leges, 2021, 162 s. ISBN 978-80-7502-560-9.

KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 1073 s. ISBN 978-80-7598-479-1.

KÜCHLEROVÁ, M. *Kompetenční výluky ve správním soudnictví*. Praha: Leges, 2015, 128 s. ISBN 978-80-7502-088-8.

KÜNNECKE, M. *Tradition and Change in Administrative Law: an Anglo-German Comparison*. Berlin: Springer, 2007, 266 s. ISBN 978-3-540-48688-6.

KMEC, J. a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 1660 s. ISBN 978-80-7400-365-3.

KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.

KRYSKA, D. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, 302 s. ISBN 978-80-87146-80-4.

LATA, J., PAVLÍK, J., ZEZULOVÁ, J. *Zákon o státním zastupitelství: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 459 s. ISBN 978-80-7598-800-3.

LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250l): Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 1088 s. ISBN 978-80-7478-986-1.

MACUR, J. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992, 157 s. ISBN 8021004843.

MACUR, J. *Problémy vzájemného vztahu práva procesního a práva hmotného*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993, 183 s. ISBN 8021008105.

MATES, P. *Správní uvážení*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 120 s. ISBN 978-80-7380-424-4.

MATES, P., SEVERA, J. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, 176 s. ISBN 978-80-7502-021-5.

MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. 1. vyd. Praha: Linde, 1996, 451 s. ISBN 80-7201-021-2.

MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 276 s. ISBN 978-80-7400-382-0.

MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. 1. vyd. Praha-Brno: Nakladatelství Orbis, 1932, 244 s.

MÜLLER, B. *Verwaltungsrecht: schnell erfasst*. 3., přeprac. a dopl. vyd. Berlin: Springer, 2004, 404 s. ISBN 3-540-20920-4.

OLIPHANT, K. (ed.). *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. 1. vyd. Cambridge: Intersentia, 2016, 888 s. ISBN 9781780682389. DOI: https://doi.org/10.1017/9781780685595

PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1998, 343 s. ISBN 80-7179-183-0.

POMAHAČ, R. *Proměny správního soudnictví*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2021, 101 s. ISBN 978-80-7630-014-9.

POTĚŠIL, L. a kol. *Zákon o obcích: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 838 s. ISBN 978-80-7400-739-2.

POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, 890 s. ISBN 978-80-7400-804-7.

POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6.

POTĚŠIL, L. *Kasační stížnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, 320 s. ISBN 978-80-7400-899-3.

PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 9788072392810.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 510 s. ISBN 978-80-7598-564-4.

SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012, 172 s. ISBN 978-80-87576-47-2.

SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 257 s. ISBN 978-80-7357-518-2.

SEDLÁČEK, S. *Soudní kontrola veřejné správy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 125 s. ISBN 978-80-210-5746-3.

SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 386 s. ISBN 978-80-7400-768-2.

SKULOVÁ, S. *Rozhodování ve veřejné správě*. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1996, 173 s. ISBN 80-210-1458-X.

SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s. ISBN 80-210-3237-5.

SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.

SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.). *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě: sborník příspěvků z workshopu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 184 s. ISBN 978-80-210-7537-5.

SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 443 s. ISBN 978-80-7400-647-0.

SVOBODA, K. a kol. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, 1804 s. ISBN 978-80-7400-828-3.

SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, 359 s. ISBN 978-80-7201-676-1.

TICHÝ, L., HRÁDEK, J. *Deliktní právo*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 496 s. ISBN 978-80-7400-625-8.

VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon. 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664.

VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. 1. vyd. Praha: Leges, 2018, 240 s. ISBN 978-80-7502-272-1.

VOJTEK, P., BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 423 s. ISBN 978-80-7400-670-8.

VOPÁLKA, V. (ed.). *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2003, 407 s. ISBN 80-86395-65-0.

VOPÁLKA, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, 327 s. ISBN 80-7179-864-9.

WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní: vysokoškolská učebnice. Část první, Řízení nalézací: soudy, notářství, advokacie, exekutorské úřady, sporné řízení soudní, nesporná (zvláštní) řízení, rozhodčí řízení, mediace*. 7., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2014, 621 s. ISBN 978-80-7201-940-3.

ZAHRADNÍKOVÁ, R. a kol. *Civilní právo procesní*. 2., aktualiz. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 579 s. ISBN 978-80-7380-571-5.

## Články v časopisech a příspěvky ve sbornících

CODL, D. Jsou rozdílné lhůty pro podání jednotlivých typů správních žalob překážkou na cestě k jednotné správní žalobě? *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2022, č. 3, s. 107–122. ISSN 0323-0619. DOI: https://doi.org/10.14712/23366478.2022.39

CODL, D. Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. *Právník*. 2021, č. 1, s. 51–64. ISSN 0231-6625.

DOUEK, E. Governing Online Speech: From „Posts-as-Trumps“ to Proportionality and Probability. *Columbia Law Review*. 2021, č. 3, s. 759–833. ISSN 0010-1958.

FRUMAROVÁ, K. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (vybrané aspekty). In: SLÁDEČEK, V., Petra MELOTÍKOVÁ a kol. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.).* Praha: Leges, 2012, s. 32–38. ISBN 978-80-87576-47-2.

FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů. *Právní rozhledy*. 2011, č. 16, s. 575–581. ISSN 1210-6410.

FRUMAROVÁ, K. Vnitřní předpisy, jejich „vnější" účinky a jiné problematické aspekty. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2020, č. 2, s. 23–35. ISSN 2336-6478. DOI: https://doi.org/10.14712/23366478.2020.9

FRUMAROVÁ, K. Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offo. *Právní rozhledy*. 2021, č. 13–14, s. 468–473. ISSN 1210-6410.

GERLOCH, A., TRYZNA, J. Dualismus soukromého a veřejného práva a nový občanský zákoník: k jednotě a diferenciaci práva. *Právník*. 2014, č. 9, s. 730–745. ISSN 0231-6625.

HÁCHA, E., Nejvyšší správní soud. In: HÁCHA, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II. I–O.* Reprint původního vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 827–880. ISBN 80-902752-6-5.

HALML, F. Vliv soudů na vývoj soudního řádu správního. In: VÍTOVÁ, B., ČERNÝ, M. a kol. *Olomoucké právnické dny 2019*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019, s. 55–69. ISBN 978-80-88266-48-8.

HALML, F. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, č. 1, s. 95–113. ISSN 1210-9126. DOI: https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-6

HAMUĽÁKOVÁ, K. Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. *Správní právo*. 2012, č. 8, s 471–483. ISSN 0139-6005.

HEJČ, D. Judikatura NSS: Aktivní legitimace k návrhu na zrušení OOP z oblasti místní úpravy provozu. *Soudní rozhledy*. 2014, č. 6, s. 202–206. ISSN 1211-4405.

HEJČ, D. Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. *Právník*. 2016, č. 10, s. 829–842. ISSN 0231-6625.

HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 11, s. 391–400. ISSN 1210-6410.

HRUBEŠOVÁ, S., SKLÁDALOVÁ, D. K právní formě a soudnímu přezkumu nařízení izolace a karantény krajskou hygienickou stanicí. In: KŘEPELKA, F., HEJČ, D., JANOVEC, M. (eds.). *COFOLA 2022*: *Sborník z konference (Část 5. – Odpovědnost a opatření moci výkonné při pandemii)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 10–32. ISBN 978-80-280-0162-9.

HUSSEINI, F. Žalobní typy ve správním soudnictví a poučovací povinnost soudu. *Soudní rozhledy*. 2019, č. 11–12, s. 358. ISSN 1211-4405.

CHAMRÁTHOVÁ, A. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. *Právník*. 2016, č. 8, s. 689–703. ISSN 0231-6625.

CHAMRÁTHOVÁ, A., SVOBODA, T. Žaloba podle § 66 odst. 4 s. ř. s. pro prosazování ochrany životního prostředí. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 205–221. ISBN 978-80-210-8597-8.

JANDEROVÁ, J. Rozhraní mezi řízením podle soudního řádu správního a podle části páté občanského soudního řádu. *Správní právo*. 2009, č. 1, s. 21–40. ISSN 0139-6005.

JANDEROVÁ, J. Rozsah přezkumu správních rozhodnutí Nejvyšším správním soudem v letech 1918 až 1938. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *„Osmičkové roky“ v historii československého a českého a slovenského správního práva a veřejné správy, jejich význam pro rozvoj, jakož i stávající podobu správního práva a jeho aplikaci v praxi*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 17–27. ISBN 978-80-88266-26-6.

KADEČKA, S. Správní soudnictví ve světle ústavněprávní judikatury. *Právní rádce*. 2002, č. 3, s. 9–14. ISSN 1210-4817.

KOUDELKA, Z. Konkurence Ústavního a Nejvyššího správního soudu. In: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 80–84. ISBN 80-210-3318-5.

KOUDELKA, Z. Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, č. 7–8, s. 18–21. ISSN 1211-2860.

LAVICKÝ, P. Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů. *Jurisprudence*. 2012, č. 4, s. 3–9. ISSN 1802-3843.

MALAST, J. Odpovědnost za výkon veřejné samosprávy. In: KLÍMA, K. a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 256–278. ISBN 978-80-86855-94-3.

MATES, P. Několik poznámek k regulatorní funkci českého práva. *Právní rozhledy*. 2004, č. 11, s. 435–437. ISSN 1210-6410.

MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*. 2014, č. 1–2, s. 28–49. ISSN 0139-6005.

MAZANEC, M. Rozhodování soukromoprávních věcí správními orgány. *Právní rozhledy*. 2003, č. 2, s. 55–60. ISSN 1210-6410.

MIKULE, V. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*. 2002, č. 3, s. 85–90. ISSN 1214-276X.

MUČKA PEVALA, P. Nezahájení řízení z moci úřední jako (ne)zásah v judikatuře správního soudu. *Právní rozhledy*. 2021, č. 18, s. 638–642. ISSN 1210-6410.

NĚMČÁK, V. Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva. *Právník*. 2013, č. 3, s. 222–234. ISSN 0231-6625.

NOVOTNÝ, O. Hypertrofie práva, její aspekty a jak jí čelit. *Právník*. 2016, č. 7, s. 619–625. ISSN 0231-6625.

PÍTROVÁ, L. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. *Právní rozhledy*. 2017, č. 22, s. 788–793. ISSN 1210-6410.

PAZDERKA, S. Rozhodování správních orgánů o soukromých právech a jejich soudní ochrana. *Právní rozhledy*. 2003, č. 8, s. 421–422. ISSN 1210-6410.

PLACHÝ, J. Rušení právních předpisů jako (staro)nový prvek ve správním soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, č. 2, s. 299–309. ISSN 1210-9126. DOI: https://doi.org/10.5817/CPVP2017-2-8

POMAHAČ, R. Modality obecné správní žaloby. *Justiční praxe*. 2002, č. 3, s. 100–107. ISSN 1214-276X.

POTĚŠIL, L. Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*. 2015, č. 10, s. 359–363. ISSN 1210-6410.

POUPEROVÁ, O. Pravomoc a působnost správních orgánů. In: RAJCHL, J. (ed.). *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 73–82. ISBN 978-80-87975-57-2.

PRŮCHA, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi. In: SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012.

PRŮCHA, P. Veřejnoprávní souhlasy v režimu stavebního zákona. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2020, č. 2, s. 37–50. ISSN 0323-0619. DOI: https://doi.org/10.14712/23366478.2020.10

RICHTEROVÁ, A. Problémy současného pojetí veřejné moci v české právní doktríně i praxi. *Právník*. 2021, č. 7, s. 510–524. ISSN 0231-6625.

SKLÁDALOVÁ, D. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. *Právní rozhledy*. 2021, č. 12, s. 435–442. ISSN 1210-6410.

SKLÁDALOVÁ, D. Nezákonný zásah a správní uvážení – několik poznámek k přezkumu správního uvážení v řízení o zásahové žalobě. *Správní právo*. 2022, č. 2, s. 73–85. ISSN 0139-6005.

SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L., HEJČ, D., BRAŽINA, R. Effectiveness of Judicial Protection against Administrative Silence in the Czech Republic. *Central European Public Administration Review*. 2019, č. 1, s. 43–68. ISSN 2591-2240. DOI: https://doi.org/10.17573/cepar.2019.1.03

SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, č. 4, s. 130–138. ISSN 1210-6410.

STANĚK, M., DVOŘÁKOVÁ, M. Z „laboratoře“ do ostrého provozu – co přinese rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti. *Soudní rozhledy*. 2021, č. 5, s. 146–153. ISSN 1210-6410.

STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentární triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správneho súdneho poriadku*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2018, s. 309–317. ISBN 978-80-88266-25-9.

STAŠA, J. K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2020, č. 2, s. 11–22. ISSN 0323-0619. DOI: https://doi.org/10.14712/23366478.2020.8

SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 12, s. 435–439. ISSN 1210-6410.

SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 13–14, s. 477–482. ISSN 1210-6410.

SVOBODA, T., CHAMRÁTHOVÁ, A. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*. 2019, č. 11, s. 388–393. ISSN 1210-6410.

SVOBODA, T., SKLÁDALOVÁ, D. Pandemická opatření a žaloby v českém správním soudnictví. In: SZAKÁCS, A. a kol. (eds.). *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej online konferencie 22. – 23. apríla 2021*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, 2021, s. 100–110. ISBN 978-80-7160-604-8.

SVOBODA, T., HEJČ, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 9, s. 315–324. ISSN 1210-6410.

ŠIMKA, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců*. 2018, č. 2, s. 26–35. ISSN 1211-9946.

ŠIMKA, K. Daňové aspekty insolvence se ukazují jako čím dál důležitější agenda. *e-Bulletin Komory daňových poradců ČR*. 2021, č. 3.

ŠRAMEL, B. Dozor prokuratúry SR nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy: nežiaduci relikt socialistickej minulosti? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2022, č. 2, s. 367–388. ISSN 1210-9126. DOI: https://doi.org/10.5817/CPVP2022-2-6

ŠTENCEL, V., VOMÁČKA, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. 2017, č. 5, s. 146–151. ISSN 1211-4405.

VEČEŘOVÁ, S. Zahájení správního řízení z moci úřední – právo, nebo povinnost? *Právní rozhledy*. 2022, č. 4, s. 140–143. ISSN 1210-6410.

VEDRAL, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*. 2012, č. 1–2, s. 1–60. ISSN 0139-6005.

VEDRAL, J. Kde jsou hranice subjektivních práv chráněných ve správním soudnictví. In: SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.). *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě: sborník příspěvků z workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 147-168. ISBN 978-80-210-7537-5.

VEDRAL, J. K některým otázkám přezkumu „souhlasů" podle stavebního zákona. *Stavební právo – Bulletin*. 2015, č. 2, s. 14–23. ISSN 1211-6386.

VOPÁLKA, V. Vyřeší všechny problémy veřejné právo? *Správní právo*. 2011, č. 1–2, s. 60–67. ISSN 0139-6005.

VOŽENÍLEK, B. K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 1980, č. 2, s. 95–117. ISSN 0323-0619.

ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2, s. 11–22. ISSN 1214-3758.

## Internetové a jiné zdroje

CIBULKA, J. ‚Hybridně působí ve prospěch Ruska.' Vojenští rozvědčíci zveřejnili dopis, proč žádali blokaci webů. *IROZHLAS* [online]. 2022, 5. 4. 2022 [cit. 27. 9. 2022]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vz-rozvedka-armada-blokace-webu-cenzura-svoboda-projevu_2204050644_cib

HALML, F. *Dualismus soudní kontroly veřejné správy*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/pwv6z/ [cit. 18. 9. 2022].

HALML, F. *Nezákonný zásah ve veřejné správě z pohledu správního soudnictví*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022. Vedoucí práce Petr Průcha. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/gurjp/ [cit. 18. 9. 2022].

HRUBEŠOVÁ, S. *Materiální pojetí správních aktů*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020. Vedoucí práce David Hejč. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/mj02m/ [cit. 10. 10. 2022].

LANGÁŠEK, T. Možná nazrál čas zavést jednu univerzální správní žalobu. *Česká justice* [online]. 13. 2. 2021 [cit. 24. 9. 2022]. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/2021/02/langasek-mozna-nazral-cas-zavest-jednu-univerzalni-spravni-zalobu

LAVICKÝ, P. a kol. Věcný záměr civilního řádu soudního. Finální znění 2. verze. *Justice.cz* [online]. 2020 [cit. 18. 9. 2022]. Dostupné z: https://justice.cz/documents/12681/2872506/V%C4%9Bcn%C3%BD+z%C3%A1m%C4%9Br_fin%C3%A1ln%C3%AD+verze+_prosinec+2020.pdf/83cdd87e-18c5-41e9-948e-8defa2525adb

LIPKA, O. *Akty aplikace ústavního pořádku jako správní akty*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022. Vedoucí práce David Hejč. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/vj9ld/ [cit. 10. 10. 2022].

MAZANEC, M. Historie. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 18. 9. 2022]. Dostupné z: https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-abudova-soudu

Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (III. část). *vlada.cz* [online]. 10. 4. 2006 [cit. 24. 9. 2022]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/metodicka-pomucka-pro-pripravu-navrhu-pravnich-predpisu-i--cast-16075

SYLLOVÁ, J., VALENTA, P. K ústavnímu a právnímu postavení státního zastupitelství a prokuratury na území České republiky (kompilace zdrojů). *Parlamentní institut* [online]. 1. 9. 2015 [cit. 30. 8. 2022]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=22

**Vědecká redakce MU**
prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);
doc. Ing. Pavel Bobáľ, CSc.; prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;
prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;
prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;
prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.; PhDr. Alena Mizerová;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.; doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.;
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

**Ediční rada PrF MU**
prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; prof. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

# ŽALOBNÍ TYPY VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ – AKTUÁLNÍ OTÁZKY

**Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D., JUDr. František Halml,**
**JUDr. David Hejč, Ph.D., Mgr. Sára Hrubešová, JUDr. Denisa Skládalová**

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2022

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 739

1. elektronické vydání, 2022

ISBN 978-80-280-0249-7 (online ; pdf)
DOI https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M280-0249-2022
www.law.muni.cz

ISBN 978-80-280-0249-7

9 788028 002497

MUNI PRESS

MUNI LAW