

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Zdeněk Cach

**Nastavení soudního přezkumu ve věcech
správních**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 4. 8. 2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 216 083 znaků včetně mezer.

Zdeněk Cach

V Pardubicích dne 4. 8. 2022

Poděkování

Rád bych poděkoval vedoucímu diplomové práce, JUDr. Ing. Josefu Stašovi, CSc., za vstřícnost, trpělivost, ochotu ke konzultacím a cenné rady a připomínky.

Dále děkuji prof. JUDr. Zdeňku Kühnovi, Ph.D., LL.M., za pomoc s výběrem tématu diplomové práce.

Obsah

Úvod	1
1 Současné typy žalob ve správním soudnictví	3
1.1 Žaloba proti rozhodnutí jako hlavní žalobní typ	3
1.1.1 Materiální a formální pojetí rozhodnutí	4
1.1.1.1 Právní povaha souhlasů podle stavebního zákona	5
1.1.2 Žaloba proti rozhodnutí – k ochraně subjektivních hmotných či procesních práv .	10
1.1.3 Žaloba k ochraně veřejného zájmu	13
1.1.4 Specifika žaloby ve věcech územní samosprávy	16
1.2 Nezákonný zásah a nečinnost – skutečně dvě odlišné kategorie?	19
1.2.1 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu	19
1.2.2 Žaloba proti nečinnosti	23
1.2.3 Rozhraní žaloby proti nečinnosti a žaloby proti nezákonnému zásahu	25
1.3 Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části	28
1.3.1 Formální a materiální pojetí opatření obecné povahy v praxi	30
1.4 Další žalobní typy	33
2 Vybrané aspekty zahraničních úprav a žalobních typů	35
2.1 Žalobní typy ve slovenském správním soudnictví – stručné nastínění současné nové úpravy	35
2.1.1 Všeobecná správní žaloba	36
2.1.2 Nečinnost a zásah ve slovenské úpravě	39
2.1.3 Slovenský náhled na volbu špatného žalobního typu	41
2.2 Nahlédnutí do rakouské úpravy správního soudnictví – apelace jako hlavní inspirační zdroj?	42
2.3 Jednotná správní žaloba z pohledu polského správního soudnictví	46
3 Jednotný žalobní typ, či širší poučovací povinnost soudů?	50
3.1 Vázanost soudu žalobním typem a poučovací povinnost z pohledu judikatury	50

3.1.1	Vícečetné podání žalob aneb když jedna nestačí	52
3.2	Jednotný žalobní typ – boření zdi	55
3.2.1	Návrh podoby jednotného žalobního typu	59
3.2.1.1	Žalobní legitimace.....	59
3.2.1.2	Náležitosti žaloby.....	62
3.2.1.3	Přípustnost žaloby, lhůty pro její podání a další související otázky	64
3.3	Širší poučovací povinnost soudů	67
	Závěr.....	71
	Seznam použitých zkratek.....	74
	Seznam použitých zdrojů	75
	Abstrakt	82
	Abstract	84

Úvod

Diplomová práce si klade za cíl popsat některé současné problémy jednotlivých žalobních typů, které vyvstávají především v případech, kdy se napadaný úkon správního orgánu či jeho nečinnost dostávají na rozhraní jednotlivých žalobních typů, a navrhnout několik alternativních řešení, jak těmto rozporům předcházet nebo je vyřešit. Popis jednotlivých žalobních typů a jejich problémů směřuje především k úvaze o zavedení jednotného žalobního typu a návrhu jeho možné podoby. Ostatní možnosti řešení je nutné pokládat pouze za doplňující. Diplomová práce se tak snaží zodpovědět otázku, zda by současně nastavený systém soudního přezkumu mohl být upraven tak, aby připustil možnost vzniku jednotného žalobního typu, případně větší uplatnění jiné alternativní možnosti.

Úvodem je však také nutné uvést do kontextu název diplomové práce, který zní „*Nastavení soudního přezkumu ve věcech správních*“. Jde mi o vystižení současného systému správních žalob a zamyšlení se nad otázkou, jak jej upravit (nastavit) tak, aby byl v určitých ohledech srozumitelnější. Nedostatek současné právní úpravy spočívá v tom, že jednotlivé formy správní činnosti (a nečinnosti) od sebe nemusí být na první pohled dobře rozeznatelné, což s sebou nese negativní důsledky pro žalobce. V práci jsou popsány přístupy, které by tento nedostatek mohly vyřešit.

V práci se zaměřuji především na tři základní typy žalob, a sice žalobu proti rozhodnutí, zásahovou žalobu a nečinnostní žalobu. Činím tak z toho důvodu, že tato triáda správních žalob představuje z pohledu běžného adresáta právních norem nejčastější případy porušení jeho veřejných subjektivních práv, proti kterým se bude muset bránit¹. Mimo okruh zájmu nezůstane ani opatření obecné povahy. Jedná se o atypickou formu správní činnosti, se kterou mohou být spojeny různé problémy řešené v judikatuře.

V první kapitole se věnuji nastínění současné úpravy. Zaměřuji se na vystižení podstaty jednotlivých žalobních typů. Nejde mi tedy o to přinést vyčerpávající popis každého z nich. Při popisu jednotlivých žalobních typů se věnuji i případům, ve kterých se lze dostat na jejich společné hranice. Pozornosti se s ohledem na rozsah práce, krom jedné výjimky, dostává pouze trojici základních žalob a opatření obecné povahy.

Druhá kapitola nabízí vhled do právních úprav sousedních států. K porovnání jsem si vybral Slovensko, Rakousko a Polsko. Všechny tři úpravy se v některých znacích výrazně

¹ Například o žalobě proti rozhodnutí jako o nejčastějším žalobním typu hovoří Kühn. Srov. KÜHN, Zdeněk. § 4: Právomoc správních soudů; vymezení správního orgánu. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 18. ISBN 978-80-7598-479-1.

odlišují od naší právní úpravy. Jen komparace jedné takové právní úpravy s tou českou by mohla být námětem na celou práci. Cestou komparace v pravém slova smyslu se však vydat nehodlám. Rozsah diplomové práce mi ani nedovolí postihnout celý rozsah těchto odlišných úprav. Nabízí se proto otázka, zda by bylo možné využít některých aspektů cizích právních úprav a inspirovat se jimi.

Výše popsané problémy a jejich důsledky jsou předmětem úvah v kapitole třetí. V této kapitole se pojednává o tom, jak nastavit soudní přezkum tak, aby byl pro žalobce předvídatelnější a přístupnější. Nejprve tedy bude nutné zodpovědět otázku, nakolik jsou současně nastavené jednotlivé žalobní typy mezi sebou prostupné. S touto otázkou úzce souvisí vývoj rozhodovací praxe správních soudů, který se pokusím nastínit včetně obratu, ke kterému dochází v posledních několika letech. Jde především také o zamyšlení se nad otázkou, zda by měla být zachována současná situace, pro kterou je příznačná mnohost žalobních typů, nebo zda by nebylo prospěšnější zavést pouze jednotný žalobní typ. Oba přístupy mají své výhody i nevýhody. Především otázka jednotného žalobního typu, lze jej též označit za „univerzální žalobu“, může být vnímána poměrně kontroverzně, jelikož narušuje nastavené pořádky a bortí nastavený systém jednotlivých žalobních typů, které mezi sebou nelze libovolně zaměňovat. Tato kapitola ovšem naznačuje, že je možné se ubírat i jiným směrem. Vhodnou alternativou by se mohlo jevit například rozšíření poučovací povinnosti soudů ohledně volby žalobního typu, a to ideálně na základě změny zákona.

1 Současné typy žalob ve správním soudnictví

Současná právní úprava obsažená v soudním řádu správním² stojí na mnohosti žalobních typů, které nejsou na první pohled zaměnitelné. Jako nejzajímavější žalobní typy z hlediska jejich porovnání jsem si vybral trojici žalob proti rozhodnutí, nezákonnému zásahu a nečinnosti. Stranou však nemůže zůstat ani úprava obrany proti opatření obecné povahy nebo jeho části. Ostatním žalobním typům se však s ohledem na rozsah práce tolik věnovat nemohu.

Dá se říci, že všechny žalobní typy stojí na jednotné myšlence, kterou je snaha o široké pojetí ochrany případného žalobce či navrhovatele. Soudní ochrana dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod³ musí být dle požadavků judikatury komplexní – ochrana se poskytuje proti každé formě jednání veřejné správy.⁴ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu uvádí, že „[t]akový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny).“⁵

Tomu odpovídá i účel správního soudnictví, který je obsažen v § 2 soudního řádu správního, tedy poskytování soudní ochrany „veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob“ a rozhodování „v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“ Nejvyšší správní soud dále doplňuje, že ochrana musí být skutečná, účinná, rychlá a respektující zákon.⁶

Než přikročím k posouzení návrhů změn v koncepci žalob dle soudního řádu správního, je třeba nejprve popsat jednotlivé možnosti obrany, které stávající zákonná úprava nabízí. Pro účely následného srovnání jednotlivých žalobních typů nyní identifikuji některé specifické rysy každého z nich. Důležitost tohoto kroku spočívá v tom, že v následných úvahách o jednotném žalobním typu bude postaveno najisto, které prvky žalob jsou souměřitelné a které si naopak zasluhují samostatnou pozornost a případně i úpravu v samostatném institutu.

1.1 Žaloba proti rozhodnutí jako hlavní žalobní typ

Předně bych se rád věnoval žalobě proti rozhodnutí. Žalobu proti rozhodnutí pojímá soudní řád správní za hlavní žalobní typ. Judikatura totiž opakovaně dovodila, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu představuje pouze subsidiární možnost ochrany; její užití je možné

² Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „SŘS“).

³ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 15.

⁵ Tamtéž.

⁶ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, bod 51.

jen v případě, že zákon nepřipouští podat žalobu proti rozhodnutí.⁷ Těž žaloba proti nezákonnému zásahu plní pouze subsidiární funkci v případě, že není možné podat žalobu proti rozhodnutí (§ 82 soudního řádu správního).⁸ Žaloba proti rozhodnutí je také nejvíce užívaným typem žaloby ve správním soudnictví.⁹

Žaloba proti rozhodnutí se nám dále rozpadá do tří různých podtypů. Prvním případem je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 soudního řádu správního. Dále zákon hovoří v § 66 soudního řádu správního o zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu. Tuto trojici uzavírají žaloby ve věcech samosprávy upravené v § 67 soudního řádu správního.

Pro další práci s žalobou proti rozhodnutí považuji za důležité ji vymezit oproti, na první pohled podobné, žalobě v civilním řízení. Podstatný rozlišovací aspekt žaloby proti rozhodnutí dle soudního řádu správního spočívá v povaze subjektivních práv, o kterých je rozhodováno. V případě žaloby proti rozhodnutí dle § 65 a násl. SŘS se jedná o rozhodnutí o veřejných subjektivních právech. Tím se tato žaloba liší od žaloby podle části V. občanského soudního řádu¹⁰. Tu je nutné podat v případech, kdy byla rozhodnutím dotčena soukromá subjektivní práva. Klasickým případem, kdy jsou dotčena soukromá subjektivní práva, je rozhodnutí o zamítnutí vkladu do katastru nemovitostí.¹¹ O žalobách podle části V. občanského soudního řádu navíc rozhoduje civilní soud.¹² Rozdílné znaky vykazuje i proces, neboť civilní soud nepřezkoumává rozhodnutí, ale vede klasické nalézací řízení.¹³

Nejedná se ovšem o vyčerpávající rozlišovací aspekt. Vnitřně členitá je i trojice žalob proti rozhodnutí v soudním řádu správním. Žaloby v § 66 a 67 SŘS upravují těž případy, kdy nejde o veřejné subjektivní právo, nýbrž o ochranu veřejného zájmu.¹⁴

1.1.1 Materiální a formální pojetí rozhodnutí

Otázka, jak pojmout rozhodnutí, je důležitá i pro úvahu o tom, zda by bylo možné namísto dosavadní plurality žalobních typů zavést pouze jednotný žalobní typ. Zabývat se otázkou materiálního a formálního pojetí rozhodnutí může být důležitější, než se na první pohled zdá.

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17-2, bod 22. Obdobně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 18.

⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 18.

⁹ Srov. MIKULÉ, Vladimír a Martin Kopecký. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 383. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹⁰ Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „OSŘ“).

¹¹ Srov. § 18 odst. 5 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹² Srov. § 241 odst. 1 OSŘ ve spojení s § 7 odst. 1 OSŘ.

¹³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 433. ISBN 978-80-7598-564-4.

¹⁴ Srov. např. k § 67 soudního řádu správního rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 147/2012-23.

Důvod je prostý. Příklon k jednomu či druhému pojetí ovlivní to, s jak velkým úsilím budou moci adresáti té které formy správní činnosti (případně nečinnosti) odhalit, o jakou formu správní činnosti se v jejich případě jedná.

Určení povahy úkonu správního orgánu je klíčové z důvodu přístupu k soudní ochraně. Úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutím, totiž soud nepřezkoumává v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 70 písm. a) soudního řádu správního. Zůstává poté otázkou, zda je možné takový úkon podřadit alespoň pod ochranu jiné subsidiární žaloby, případně pod ochranu jiného návrhu.

Formálním pojetí rozhodnutí je míněno, že za rozhodnutí se považuje každý úkon správního orgánu, který je takto označen, nebo je alespoň spojeno „s určitou *minimální formou, typicky procesem, který tomuto aktu předchází nebo na něj alespoň navazuje*“.¹⁵

Oproti tomu materiální pojetí rozhodnutí upřednostňuje obsah před formou. Není důležité, jak je rozhodnutí označeno, nýbrž jaké má atributy. Rozhodnutím je z tohoto pohledu „*jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení*“.¹⁶

1.1.1.1 Právní povaha souhlasů podle stavebního zákona

S problematikou pojetí rozhodnutí se v judikatuře dostalo velké pozornosti vývoji právní povahy souhlasů vydávaných v řízeních podle stavebního zákona¹⁷. Nejedná se samozřejmě o jediný případ, kdy soudy musely řešit, kde leží hranice mezi rozhodnutím a zásahem. Považují však právě problematiku souhlasů podle stavebního zákona za sérii rozhodnutí, kde se též precizovalo pojetí rozhodnutí, což bylo důležité pro jeho odlišení od zásahu. Soudy, jak bude uvedeno níže, přistupovaly k těmto souhlasům porůznu. Zabývaly se především opakovaně vyřešením otázky, zda jsou souhlasy podle stavebního zákona rozhodnutím, nebo zásahem. V judikatuře je díky tomu zřetelné, jak se precizovaly náležitosti rozhodnutí a zásahu.

A) K prvotnímu pojetí jako rozhodnutí

Jako první rozhodnutí, které chci v této souvislosti popsat a které se dotýkalo této problematiky, byl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76. V posuzované věci šlo o nesouhlas stěžovatelů, kterými byli sousedé dotčení záměrem, s vydáním územního souhlasu.¹⁸

¹⁵ KÜHN, Zdeněk. § 65: Žalobní legitimace. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 514. ISBN 978-80-7598-479-1.

¹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2011, č. j. 2 Aps 3/2010-112, a tam citovanou judikaturu.

¹⁷ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „stavební zákon“).

¹⁸ Jejich podání vypořádaly správní orgány I. i II. stupně sděleními. Sdělení správního orgánu II. stupně bylo následně podrobeno soudnímu přezkumu. Krajský soud žalobu odmítl. Uvedené sdělení podle něj především nemělo konstitutivní ani deklaratorní účinky, postrádalo též formální i materiální znaky rozhodnutí. Upozornil též na to, že byla použita část IV. SŘ. Nemohl proto sdělení považovat za rozhodnutí dle § 65 SŘS, ač dle něj územní souhlas

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že územní souhlas je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu^{19, 20}. K tomu ho vedla především úvaha, že územní souhlas se liší od tzv. jiných správních úkonů v části IV. správního řádu. Nejvyšší správní soud dospívá na podkladě odborné literatury k tomu, že jiné správní úkony se vyznačují tím, že nemají konstitutivní ani deklaratorní povahu.²¹

Odlišnost tedy spočívá v tom, že územní souhlas „[z]akládá [...] práva žadateli o souhlas a přímo se dotýká práv a povinností ostatních subjektů [...]”. Na této skutečnosti nic nemění ani jejich souhlas se záměrem žadatele o územní souhlas, který je podmínkou pro jeho vydání. Tyto subjekty vyjádřením svého souhlasu pouze svolují k zásahu do svých práv a povinností; aprobovaný zásah však zůstává zásahem.“^{22, 23} Nejvyšší správní soud poté posoudil podání jako odvolání, neboť se nespokojil pouze s jejich formálním označením, ale zabýval se i materiálními náležitostmi²⁴.

Z uvedeného rozsudku považují za nutné vyzdvihnout několik tezí. Nejvyšší správní soud byl při posuzování případu veden záměrem najít odlišnosti územního souhlasu od jiných správních úkonů dle části IV. správního řádu. Zdůraznil nutnost posuzovat podání podle svého obsahu, což se dá považovat za východisko při rozlišování materiálního a formálního pojetí. Nutno také zdůraznit skutečnost, že Nejvyšší správní soud považuje územní souhlas za rozhodnutí dle § 67 správního řádu, o rozhodnutí dle § 65 soudního řádu správního se však nezmiňuje.

B) Příklon k ochraně žalobou proti nezákonnému zásahu

Jinak se k této problematice postavil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Ve svém usnesení²⁵ ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, uzavřel, že souhlasy vydávané podle stavebního zákona nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního, nýbrž jde o jiné správní úkony dle části IV. správního řádu. Místo žaloby proti rozhodnutí je proto nutné využít žalobu proti nezákonnému zásahu dle § 82 soudního řádu správního.²⁶

takovým rozhodnutím je. O něm však řízení vedeno nebylo. (Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76, bod 3)

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76, bod 13.

²⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „SŘ“).

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76, bod 12.

²² Tamtéž, bod 13.

²³ Je proto možné proti územnímu souhlasu podat odvolání dle § 81 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 192 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon. (srov. tamtéž, bod 14)

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76, bod 16.

²⁵ Rozhodnutí je někdy Nejvyšším správním soudem označováno jako Kopřivnická vzorkovna (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, bod 8).

²⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, bod 49.

K tomu vedly rozšířený senát Nejvyššího správního soudu především tyto důvody. S odkazem na předchozí judikaturu²⁷ Nejvyšší správní soud uzavřel, že souhlasy podle stavebního zákona nemohou být rozhodnutími ve smyslu správního řádu, neboť takové rozhodnutí nelze vydat mimo správní řízení (ač materiálně podle něj je územní souhlas rozhodnutím dle správního řádu²⁸); musí se tak jednat o jiné úkony podle části IV. správního řádu.²⁹

Nejvyšší správní soud se následně zajímavě postavil k povaze souhlasu podle stavebního zákona ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí dle § 65 SŘS. V jeho rozhodování převážilo formální pojetí rozhodnutí a z toho důvodu odmítl možnou formu ochrany prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí. A to i přesto, že materiálně by podle něj souhlasy podle stavebního zákona obstály.³⁰

Nejvyšší správní soud poté řešil možnost soudní ochrany před jinými úkony podle části IV. správního řádu. Nakonec došel vylučovací metodou k použití žaloby proti nezákonnému zásahu.³¹

Toto usnesení rozšířeného senátu je však v odborné literatuře³² kritizováno pro zvolení špatných východisek. Především je Nejvyššímu správnímu soudu vytýkáno, že špatně posoudil proceduru spojenou s vydáváním těchto souhlasů, a zároveň, že nevnímá pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního autonomně.³³ S tímto přístupem souhlasím i z toho důvodu, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vnesl do nejisté judikatury ještě větší zmatek a pro běžného adresáta právních norem ji ještě více zneprůhlednil. Právní jistota adresátů právních norem tak byla značně narušena. Nejvyšší správní soud sám později v jiné věci judikoval, že na nejasné případy ohledně volby žalobního typu je nutné klást zvláštní nároky: „*Pokud určitý úkon byl ustálenou judikaturou považován za rozhodnutí, popř. jiný úkon správního orgánu a dotčené osoby se obracejí na soud s tímto typem žaloby v důvěře v dosavadní judikaturu, měla by jim být soudní ochrana poskytnuta právě touto cestou, nebrání-li tomu důležité důvody vyžadující revizi dosavadních závěrů judikatury týkající se této otázky*“.³⁴

C) Návrat k rozumu?

Dosud poslední významné rozhodnutí v této otázce představuje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43. První senát Nejvyššího správního soudu zde dospěl k závěru, že souhlasy vydávané dle stavebního zákona

²⁷ Především šlo o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76.

²⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, bod 29.

²⁹ Tamtéž, body 24–26.

³⁰ Tamtéž, body 31–33.

³¹ Tamtéž, body 40–42.

³² KÜHN, Zdeněk. § 65: Žalobní legitimace. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 515. ISBN 978-80-7598-479-1.

³³ Tamtéž.

³⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 AfS 270/2015-48, bod 54.

jsou rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Považoval za rozporuplný především dosavadní výklad, nakolik formální musí vydávané rozhodnutí být.³⁵ První senát postoupil věc rozšířenému senátu.³⁶

Rozšířený senát v první řadě uvádí, že „*souhlasy vydávané dle stavebního zákona nepředstavují rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu*“.³⁷ Tento právní názor Nejvyššího správního soudu tak vyvrací koncepci podle prvně popsaného rozhodnutí ve věci souhlasů dle stavebního zákona.

Považuji za nutné vyzdvihnout následující myšlenku rozšířeného senátu. Rozšířený senát vyjmenovává definiční znaky souhlasů podle stavebního zákona³⁸:

1. formalizovaný úkon správního orgánu;
2. vydaný v rámci zákonem stanovené pravomoci;
3. v konkrétní věci;
4. individuálně určený adresát;
5. konstitutivní povaha;
6. náležitosti definované zákonem;
7. zákonný postup vydávání.

Pokud úkon naplní výše uvedené znaky, náleží mu plná soudní ochrana zajištěná žalobou proti rozhodnutí dle § 65 SŘS³⁹. Uvedené usnesení považuji za důležité z toho důvodu, že Nejvyšší správní soud tímto vymezil nejen nejdůležitější znaky souhlasů podle stavebního zákona, ale především znaky, které definují rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS.

Toto usnesení rozšířeného senátu má ovšem i význam pro otázky výběru žalobního typu. Do popředí se dostává princip právní jistoty. Považuji za důležité, že Nejvyšší správní soud otevírá možnost změny petitu tak, aby se žalobce nepřipravil nesprávnou volbou žalobního typu v dobré víře o možnost účinné soudní ochrany; v dalších již probíhajících řízeních akcentuje poučovací

³⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, bod 10.

³⁶ První senát Nejvyššího správního soudu se zamýšlel nad procesem vedoucím k vydání územního souhlasu a nad jeho podobou. Uzavřel, že „*samotná podoba souhlasu, resp. jeho zákonem stanovené náležitosti, se po formální stránce do značné míry podobají standardnímu rozhodnutí*“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, bod 12). Stejně tak shledal, že i po procesní stránce je vydání územního souhlasu vázáno mnoha formálními náležitostmi (tamtéž, bod 12). Důležitým argumentem pro posuzování územních souhlasů jako rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS však byl přístup k efektivní soudní ochraně. Rozhodující faktor představovala širší nakládání s podanou žalobou. Efekt žaloby proti nezákonnému zásahu je do značné míry omezen, neboť neumožňuje dosáhnout přímého zrušení souhlasu (tamtéž, bod 13). Ke změně dosavadního vnímání této problematiky došlo i z důvodu novelizací stavebního zákona a do té doby užívaná koncepce ztratila do jisté míry své opodstatnění (tamtéž, bod 27).

³⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, bod 33.

³⁸ Tamtéž.

³⁹ Tamtéž.

povinnost soudu ohledně změny žalobního typu.⁴⁰ Nastíněná otázka bude řešena v kapitole č. 3 v kontextu další judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, považují za vhodné ji akcentovat již nyní.

Uvedené judikáty jsem zde rozebíral z toho důvodu, že je na nich dobře zřetelné, jak Nejvyšší správní soud uvažuje při posuzování napadnutých žalob a proč nakonec v jeho rozhodování převážilo materiální pojetí rozhodnutí. Odborná literatura⁴¹ však upozorňuje, že současné pojetí rozhodnutí reálně stojí spíše mezi těmito dvěma hledisky, a hovoří o tzv. materiálně-formálním pojetí rozhodnutí. Současně je o příklonu k materiálně-formálnímu pojetí hovořeno i v novější judikatuře⁴². S tímto náhledem na danou problematiku souhlasím, jelikož není možné formální pojetí rozhodnutí zcela přehlížet. Souhlasím s názorem, že vždy je nutné klást alespoň minimální požadavky na formu rozhodnutí, bez těchto minimálních požadavků by se jednalo o nezákonný zásah⁴³. Čistě materiální pojetí je nevhodné i vzhledem k cílům této práce, která je vedena též snahou o ulehčení procesní situace dotčených adresátů právních norem, neboť vždy vyvstává otázka, zda má daný adresát odhalit, o jakou formu správní činnosti se jedná⁴⁴.

Ač se různým aspektům cizích úprav budu věnovat až v následující kapitole, považuji za vhodné přidat jedno srovnání již nyní. V polské právní úpravě převážilo materiální pojetí rozhodnutí. Polský Nejvyšší správní soud popsal, jaké nároky jsou kladeny na rozhodnutí, takto: *„Doktrína správního práva i judikatura [...] opakovaně zdůraznila, že o tom, zda se jedná o rozhodnutí, nerozhoduje název správního aktu, ale povaha věci a obsah předpisu, z něhož orgán rozhodující ve věci vychází. Poukazuje se také na to, že hmotněprávní předpisy stanoví rozhodovací formu vyřízení dané věci nejen přímým způsobem, ale také tím, že ve slovesném tvaru určují příslušnost orgánu k vyřízení věci (např. povoluje, přiděluje, stanovuje)“* (překlad vlastní).⁴⁵ Je tak zřejmé, že i polská úprava správního soudnictví dává přednost materiálnímu pojetí rozhodnutí před formálním. Zaujalo mne, že povahu rozhodnutí lze dovodit i na základě slov, která

⁴⁰ Tamtéž, bod 34.

⁴¹ KÜHN, Zdeněk. § 65: Žalobní legitimace. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 514–515. ISBN 978-80-7598-479-1.

⁴² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017-18, bod 16.

⁴³ Tamtéž.

⁴⁴ K tomu podrobněji srov. pojednání o rozhraní nečinnosti a rozhodnutí v kapitole 1.2.2.

⁴⁵ Uchwała NSA(5n) w Warszawie z 15. 11. 1999 r., OPK 24/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 54.: *„Dla rozstrzygnięcia zatem przedstawionego pytania prawnego brak określenia formy załatwiania spraw dotyczących rejestracji pojazdów nie może mieć rozstrzygającego znaczenia. W doktrynie prawa administracyjnego oraz w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego wielokrotnie zresztą podkreślano, że o tym, czy dany akt administracyjny jest decyzją, przesądza nie jego nazwa, lecz charakter sprawy oraz treść przepisu będącego podstawą działania organu załatwiającego tę sprawę. Zwraca się również uwagę na to, że przepisy prawa materialnego przewidują decyzyjną formę załatwiania danej sprawy nie tylko w sposób bezpośredni, ale także przez określenie w formie czasownikowej kompetencji organu do rozstrzygnięcia sprawy (np. zezwala, przydziela, stwierdza).“*

implikují rozhodování o právech a povinnostech adresátů právních norem. Tento postup by mohl pomoci v hraničních případech i u nás.

1.1.2 Žaloba proti rozhodnutí – k ochraně subjektivních hmotných či procesních práv

Soudní řád správní v § 65 upravuje tři různé tituly pro žalobní legitimaci. Prvně vymezuje v § 65 odst. 1 SŘS rozhodnutí jako úkon „*správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*“. Pojem rozhodnutí nicméně nalezneme i v § 67 odst. 1 správního řádu, který rozlišuje rozhodnutí konstitutivní, deklaratorní a rozhodnutí o procesních otázkách. Je proto nutné je odlišit.

Pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního je nutno dle odborné literatury⁴⁶ vnímat jako samostatně stojící. Takovým rozhodnutím může být například úkon, který by nebyl rozhodnutím dle § 67 správního řádu, protože „*k vydání takového aktu nevede formální správní řízení upravené v části druhé a třetí spr. řádu*“.⁴⁷ Rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního je proto pojmově širší než rozhodnutí dle § 67 správního řádu, navíc zahrnuje například i rozhodnutí dle daňového řádu⁴⁸ nebo právě souhlasy dle stavebního zákona, které se ve správním řízení nevydávají.

Podřazení jednotlivých správních aktů pod pojem rozhodnutí dle soudního řádu správního obstarala časem i soudní praxe. Za takové rozhodnutí tak považujeme např. výše zmíněné souhlasy dle stavebního zákona. Některé úkony naopak z pojmu rozhodnutí vyloučila.

Rozhodnutím dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního není například rozhodnutí správního orgánu o odvolání ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, kterým se napadené rozhodnutí nebo jeho část ruší a věc se vrací k novému projednání.⁴⁹ Z uvedeného platí jedna Nejvyšším správním soudem dovozená výjimka při postupu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím⁵⁰. Za rozhodnutí podle soudního řádu správního ani podle správního řádu soud⁵¹ se též nepovažuje certifikát autorizovaného inspektora činného ve výstavbě ve smyslu § 117 stavebního zákona.

Ne všechny úkony správního orgánu jsou navíc přezkoumatelné. Výčet těchto tzv. kompetenčních výluk obsahuje § 70 soudního řádu správního. Otázka vyloučení úkonů ze soudního přezkumu též formuje povahu rozhodnutí a může být proto vnímána velice citlivě.

⁴⁶ KÜHN, Zdeněk. § 65: Žalobní legitimace. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 512. ISBN 978-80-7598-479-1.

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ Zákon č. 280/2009 Sb., Daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017-28, bod 18.

⁵⁰ Podrobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014-35.

⁵¹ Usnesení Zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9, bod 69.

Důvod je jednoduchý. Při nastavení šíře vyloučení některých úkonů z přezkumu správními soudy je třeba neustále mít na paměti čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jak uvádí Nejvyšší správní soud: „*S ohledem na ústavní principy je nezbytné rozsah kompetenčních výluk ve správním soudnictví vykládat restriktivně: pouze ty věci, které zákonodárce výslovně vyňal, jsou z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeny.*“⁵²

Na rozhodnutí však můžeme také nahlížet tím způsobem, zda se budeme domáhat ochrany hmotných nebo procesních práv. Žalobu k ochraně hmotných práv představuje právě žaloba dle odst. 1. Tato žaloba se vyznačuje tím, že ji může podat i ten, kdo nebyl účastníkem předchozího správního řízení, pokud byl jako účastník opomenut.⁵³

Že je žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 nastavena opravdu široce, dokládá i skutečnost, že žalobcem může být i stát „*pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení*“.⁵⁴ Jako další příklad lze uvést stanovení chráněného ložiskového území dle horního zákona⁵⁵. Účastníkem řízení je dle § 17 odst. 3 horního zákona pouze navrhovatel. Ve skutečnosti však jsou tímto postupem dotčeni vlastníci nemovitostí, které se nacházejí v tomto ložiskovém území. I ti proto mohou podat žalobu dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního.⁵⁶ Příkladů je samozřejmě ještě mnohem více, vždy ve vztahu ke zvláštním zákonům.⁵⁷

Na základě žaloby proti rozhodnutí se může žalobce domáhat i toho, aby soud prohlásil rozhodnutí za nicotné (§ 65 odst. 1 soudního řádu správního).⁵⁸ Nezákonná rozhodnutí se od těch nicotných liší tím, že „*nejde o tak intenzivní rozpor [s právním předpisem], aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné*“.⁵⁹ Podle Nejvyššího správního soudu „*[v]ýznamnou charakteristiku představuje i to, že nicotný akt nelze změnit.*“⁶⁰ Ve vztahu k prohlášení nicotnosti soudem musím uvést vztah k § 68 písm. c) soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud jej totiž označil za obsoletní.⁶¹

⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197.

⁵³ K opomenutému účastníkovi srov. KÜHN, Zdeněk. § 65: Žalobní legitimace. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 524. ISBN 978-80-7598-479-1.

⁵⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018-46.

⁵⁵ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ Osobní konzultace s JUDr. Ing. Josefem Stašou, CSc., ze dne 23. 3. 2022.

⁵⁷ Další přehled příkladů aktivní věcné legitimace uvádí např. ŠEBEK, Petr. § 65 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář* [online právní informační systém]. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2022-05-15]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdmni>

⁵⁸ Co je míněno nicotností nastiňuje např. STAŠA, Josef. *Správní akty*. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 149. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 As 24/2012-20.

⁶⁰ Tamtéž.

⁶¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, bod 59.

Staša nicméně kritizuje závěr, „podle něhož je podmínkou přípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí správního orgánu, vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení“.⁶² Částečná kritika zaznívá i od Frumarové.⁶³ S touto kritikou se ztotožňuji, protože jak je možné vyžadovat podání řádného opravného prostředku proti něčemu, co vlastně neexistuje?

V § 65 odst. 2 soudního řádu správního je upraven druhý případ žalobní legitimace, který lze použít v případě, že účastníkovi nesvědčí žalobní legitimace dle odst. 1. Použití této žaloby je dle Staši pouze subsidiární k žalobě proti rozhodnutí dle odst. 1; ten totiž „pamatuje i na rozhodnutí, která nejsou výsledkem řízení před správním orgánem, ale i na ochranu osob, které v řízení před správním orgánem nemají postavení účastníka“.⁶⁴ Zákon uvádí, že podmínkami takové žalobní legitimace jsou, že žalobce byl účastníkem předchozího správního řízení, jeho práva byla zkrácena v důsledku postupu správního orgánu a takovéto zkrácení na právech mohlo vyústit ve vydání nezákonného rozhodnutí. Zároveň však odborná literatura upozorňuje, že nejde ani o ochranu hmotných práv daného žalobce, nýbrž pouze o práva procesní⁶⁵. Tím se tedy zásadně odlišuje dle žaloby dle odst. 1.

V této souvislosti je zajímavé zmínit postavení různých spolků v řízení před správním soudem. Postavení spolků se vyznačuje tím, že nejprve vystupovaly jako žalobci dle § 65 odst. 2 soudního řádu správního⁶⁶, v novější judikatuře se však připouští i žalobní legitimace dle § 65 odst. 1.⁶⁷

Konečně soudní řád správní nabízí ještě třetí druh žalobní legitimace v § 65 odst. 3 ve vztahu ke správnímu trestání. Toto ustanovení je zajímavé z toho důvodu, že narušuje předpokládaný „vzorec rozhodování“ správního soudu. Nejde totiž o pouhou kasaci, je možné

⁶² STAŠA, Josef. Správní akty. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 152. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁶³ Podrobně FRUMAROVÁ, Kateřina. Odvolací řízení a nicotné správní rozhodnutí. *Právní rozhledy*. 2014, roč. 22, č. 21, s. 728–731. ISSN 1210-6410.

⁶⁴ Srov. STAŠA, Josef. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, Kateřina, ed. *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. [online]. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 312–313 [cit. 2022-06-12]. ISBN 978-80-88266-25-9. Dostupné z:

https://www.pf.upol.cz/fileadmin/userdata/PF/Katedry/VPK/Sbornik_ze_zasedani_kateder_SP_2018.pdf

⁶⁵ KÜHN, Zdeněk. § 65: Žalobní legitimace. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 526. ISBN 978-80-7598-479-1.

⁶⁶ To souviselo i s vývojem aktivní věcné legitimace spolků do nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Podrobně se tomuto tématu věnuje a na výkladové obtíže upozorňuje VOMÁČKA, Vojtěch. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. *Soudní rozhledy*, 2018, roč. 24, č. 6, s. 182–187. ISSN 1211-4405.

⁶⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70.

se domoci moderace rozhodnutí – ke slovu se tak místo kasačního principu dostává princip apelační⁶⁸.

1.1.3 Žaloba k ochraně veřejného zájmu

Pro účely následného porovnání je zapotřebí na tomto místě upozornit na zvláštnosti oproti žalobě podané podle § 65 soudního řádu správního. Začít je vhodné okruhem osob oprávněných k podání žaloby, neboť tím se tato žaloba zásadně liší od mnoha jiných žalobních typů, které jsou upraveny v soudním řádu správním. Zvláštní žalobní legitimace dle § 66 SŘS svědčí mnohým subjektům. Jak již název žaloby napovídá, tento institut není zaměřen na ochranu subjektivních veřejných práv. Zákon dělí subjekty oprávněné k podání žaloby do čtyř okruhů. Může se jednat o správní orgány (odst. 1), nejvyššího státního zástupce (odst. 2), veřejného ochránce práv (odst. 3) a subjekt dle zvláštního zákona či mezinárodní smlouvy (odst. 4).

Význam žalobní legitimace dle odst. 1 spočívá v tom, že může umožnit, aby i správní orgán byl žalobcem.⁶⁹ Jediné dva příklady této žalobní legitimace v platné právní úpravě svědčí Ministerstvu pro místní rozvoj (srov. § 94p odst. 6 a § 94y odst. 7 stavebního zákona).⁷⁰

Při přípravě nového stavebního zákona se však vyskytla i možnost tuto správní žalobu pro ústřední správní úřady zachovat i nadále.⁷¹ Jeden z mnohých pozměňovacích návrhů však zrušil § 31 odst. 2 připravovaného stavebního zákona, který zněl: „*Shledá-li jiný ústřední orgán státní správy, že rozhodnutí stavebního úřadu je v rozporu se zákonem a v důsledku toho vážně ohrožuje veřejný zájem, k jehož ochraně je daný ústřední orgán státní správy povolán, je oprávněn z tohoto důvodu podat proti rozhodnutí stavebního úřadu ve lhůtě 2 měsíců ode dne jeho právní moci žalobu ve správním soudnictví.*“⁷² Tomuto odstavci bylo vyčítáno, že jde o nekoncepční a přílišně široké řešení.⁷³

⁶⁸ Podrobněji ŠURÁNEK, Petr. § 65 [Žalobní legitimace]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 509–513 [cit. 2022-05-15]. ISBN 978-80-7400-498-8. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgnpwk232ge2ilttmjptembqgijptcnjq15ygmnrw>

⁶⁹ ŠURÁNEK, Petr. § 66 [Žalobní legitimace]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 523 [cit. 2022-05-15]. ISBN 978-80-7400-498-8. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgnpwk232ge2ilttmjptembqgijptcnjq15ygmnrw>

⁷⁰ Podrobně se této žalobní legitimaci věnuje UHRÍČKOVÁ, Marcela. Ministerstvo pro místní rozvoj coby správní orgán oprávněný podat žalobu ve veřejném zájmu. *Správní právo* [online]. 2021, roč. 54, č. 3, s. 137–147 [cit. 2022-06-20]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/webpm/soubor/sp-3-21-uhrickova-pdf.aspx>

⁷¹ Osobní konzultace s JUDr. Ing. Josefem Stašou, CSc., ze dne 22. 6. 2022.

⁷² Písemný pozměňovací návrh č. 7943 k vládnímu návrhu stavebního zákona, ve znění schváleného komplexního pozměňovacího návrhu stavebního zákona hospodářského výboru ze dne 3. 2. 2021 (sněmovní tisk 1008/7): Adam Kalous a Martin Kolovratník. Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky: Sněmovní tisky [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 2021, s. 1 [cit. 2022-06-28]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1008>

⁷³ Tamtéž.

Do přijatého znění zákona č. 283/2021 Sb., Stavební zákon, se však tato navržená změna nepromítla. Věřím, že by bylo zajímavé sledovat, jak by na takovou možnost reagovala praxe. Jako pozitivum této úpravy musím ocenit snahu o větší ochranu veřejného zájmu, která může být ve stavebním právu přínosná. Úprava by však s sebou přinesla i nejasnosti. Musím vyzdvihnout poměrně krátkou lhůtu pro podání žaloby. Vzhledem k tomu, že obecná lhůta pro podání žaloby ve veřejném zájmu dle § 72 odst. 2 soudního řádu správního činí 3 roky, dvouměsíční lhůta pro ústřední orgán státní správy se obecnému náhledu dost vymyká. Ostatně i stavební zákon z roku 2006 ve výše citovaných ustanoveních stanoví lhůtu pro podání žaloby k ochraně veřejného zájmu v délce 6 měsíců. Chápu, že dvouměsíční lhůta je důsledkem posílení právní jistoty účastníků stavebního řízení a že má za cíl řízení zbytečně neprodlužovat. Na druhou stranu ovšem, pokud vezmeme v úvahu šíři agendy každého ústředního orgánu státní správy, je tato lhůta velmi hraniční. Jsem přesvědčen, že takto krátká lhůta, zvláště ve složitých případech, by nenaplňovala původní účel této žaloby. Je proto možné hodnotit kladně, že ustanovení bylo s takto krátkou lhůtou vypuštěno. V opačném případě bych ustanovení spíše vnímal jako pokus o zavedení pouze formální ochrany veřejného zájmu, která by v praxi nebyla účinná. Pokud bych měl tento závěr zobecnit a vztáhnout ke všem žalobám k ochraně veřejného zájmu, lze konstatovat, že správně nastavená lhůta pro podání žaloby může být pro efektivní ochranu veřejného zájmu (ale všeobecně i veřejného subjektivního práva) důležitější, než se na první pohled zdá.

Žalobní legitimací dle odst. 4 se již zde tolik zabývat nebudu. Zaměřím se u ní pouze na odlišnost od žaloby dle § 65 odst. 2 soudního řádu správního. Důležité je, že na rozdíl od žaloby dle § 65 odst. 2 žalobou v případě odst. 4 „žalobci mohou namítat i porušení hmotného práva“.⁷⁴

Zbývají tak ještě dvě žalobní legitimace. V případech podle odstavců 2 a 3 do posuzování vstupuje navíc veřejný zájem vyjádřený přímo v těchto ustanoveních. Veřejný zájem se zde vyskytuje jako neurčitý právní pojem, a to navíc kvalifikované intenzity. Nejvyšší státní zástupce tuto žalobu může podat, pouze pokud „shledá závažný veřejný zájem“ (§ 66 odst. 2 SŘS). Pozice veřejného ochránce práv je o něco složitější. Žalobu může podat jen za předpokladu, že „prokáže závažný veřejný zájem“ (§ 66 odst. 3 SŘS).

Judikatura dovodila, že úkol veřejného ochránce práv spočívá v povinnosti před soudem veřejný zájem takové intenzity tvrdit a následně i prokázat.⁷⁵ Prokázání závažného veřejného

⁷⁴ ŠURÁNEK, Petr. § 66 [Žalobní legitimace]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 528 [cit. 2022-05-15]. ISBN 978-80-7400-498-8. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgnpwk232ge2tiltmjptembqgjptcnjq15ygmnrw>

⁷⁵ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, bod 19 a tam citovaná literatura.

zájmu se ale neváže ke dni vydání rozhodnutí, nýbrž k okamžiku podání žaloby.⁷⁶ Závažný veřejný zájem dle § 66 SŘS navíc nelze zaměňovat s důležitým veřejným zájmem dle § 73 odst. 2 SŘS.⁷⁷ Musím ovšem poukázat na skutečnost, že sám Nejvyšší správní soud ovšem někdy používá tyto pojmy nepřesně.⁷⁸ Závažný veřejný zájem se může dostat do konfliktu s principem právní jistoty; v takovém případě se tyto hodnoty navzájem poměřují a nakonec vždy musí jedna ustoupit druhé.⁷⁹

Dále považuji za vhodné stručně nastínit náležitosti procesu iniciace řízení nejvyšším státním zástupcem. Důvodem je především navazující zohlednění této možnosti v jednotném žalobním typu. Samotná úvaha nejvyššího státního zástupce o tom, jestli konkrétní případ naplňuje závažný veřejný zájem, je zcela na něm a správní soudy ji nemohou přezkoumávat⁸⁰. Důležité je zmínit, že naprosto postačí, pokud žaloba obsahuje obecné náležitosti a je podána ve lhůtě dle § 72 odst. 2 SŘS⁸¹.

V § 66 odst. 5 a 6 SŘS nalezneme speciální ustanovení k § 68 SŘS o nepřipustnosti takové žaloby. Jedním z případů nepřipustnosti žaloby dle § 68 písm. a) ve spojení s § 5 SŘS je nevyčerpání řádných opravných prostředků v předchozím správním řízení. Nabízí se tu otázka, zda je toto ustanovení aplikovatelné i na žaloby podané nejvyšším státním zástupcem a veřejným ochráncem práv. Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích správně dovodil, že na tyto privilegované žalobce se tento případ nepřipustnosti žaloby nevztahuje⁸².

Vidíme zde tak jistou nesouměřitelnost mezi žalobou proti rozhodnutí dle § 65 SŘS a žalobou k ochraně veřejného zájmu. Především žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem představuje jakýsi nástroj ochrany poslední možnosti proti nezákonnosti – pokud nikdo jiný nechce nebo nemůže žalobu podat.⁸³ K jisté účinnosti ochrany je stanovena i delší lhůta, která není dvouměsíční, ale tříletá (§ 72 odst. 2 SŘS).

⁷⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, body 43 a 45.

⁷⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, body 24 a 28,

⁷⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, bod 45.

⁷⁹ Tamtéž, body 46 a 47.

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70.

⁸¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, bod 20.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2014, č. j. 1 As 98/2014-39, bod 19, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, bod 21, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2020, č. j. 2 As 184/2019-29, bod 10.

⁸³ Jak uvádí důvodová zpráva k § 66 odst. 2 SŘS, kterou v této pasáži cituje i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, bod 18: „*Zvláštní žalobní legitimaci zákon svěřuje nejvyššímu státnímu zástupci k tomu, aby vlastním návrhem požadoval odstranění nezákonného rozhodnutí v delší lhůtě tam, kde proto shledá závažný veřejný zájem a jiný způsob nápravy není možný*“ (Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní [online]. [cit. 2022-02-24]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29058>).

Považuji za důležité na tomto místě zmínit, že výše uvedené odchylky se ovšem vztahují pouze k procesu iniciace řízení – následně se procesní postavení nejvyššího státního zástupce neliší od žalobců dle § 65 SŘS, a to ani v případném následném řízení o kasační stížnosti.⁸⁴

Z povahy žaloby ve veřejném zájmu lze dovodit, že obdobný závěr se využije i v případě žaloby podané veřejným ochráncem práv, protože tyto žaloby jsou významově na stejné úrovni, veřejný ochránce práv má pouze složitější postup pro zapojení se do řízení, jak je uvedeno výše.

Zvláštní žalobní legitimaci by proto bylo dobře možné zachovat i při zavedení institutu jednotného žalobního typu. K tomuto závěru mě vede právě již zmíněná povaha vyvolání řízení, která má sice svoje zvláštnosti, ale v následném řízení již oprávněný subjekt k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu nevystupuje jako privilegovaný žalobce, který by byl nadán zvláštními právy. Domnívám se, že je proto ospravedlnitelné ponechat tuto formu ochrany veřejného zájmu.

Pokud již hovoříme o zachování žaloby k ochraně veřejného zájmu do budoucna, zastávám též názor, že by bylo možné rozšířit tuto žalobu i na ochranu proti nezákonnému zásahu a nečinnosti.⁸⁵ Je samozřejmě otázkou, zda by toto rozšíření mělo platit jen pro nejvyššího státního zástupce, nebo i pro veřejného ochránce práv. Při zachování dvojího přístupu (tedy současně platného, kdy nejvyšší státní zástupce je v tomto ohledu privilegován) bych se přikláněl k variantě, že by toto rozšíření mělo platit pro obě tyto skupiny žalobců. Veřejný ochránce práv by získal cenný nástroj pro posílení svého vlivu, jelikož přeci jen se při své činnosti pravděpodobně setká více s nezákonnými zásahy a nečinností než s akty, které jsou svou povahou rozhodnutími. I postavení nejvyššího státního zástupce by tím bylo posíleno. Nepodařilo se mi dohledat důvody či argumenty, které by ospravedlňovaly současné omezení úpravy pouze na rozhodnutí, a to navíc za situace, kdy vlivem výkladu správních soudů není rozhodnutí neměnnou kategorií.

Na okraj uvádím, že je možné se inspirovat zahraničními úpravami, ve kterých tento koncept funguje. Širší úpravu možností prokurátora nalezneme ve slovenské právní úpravě. Stejně tak státní zástupce v Polsku⁸⁶ má možnost podat jednotnou správní žalobu, kterou může napadat rozhodnutí, zásah či nečinnost. O těchto úpravách bude pojednáno v následující kapitole.

1.1.4 Specifika žaloby ve věcech územní samosprávy

Třetím podtypem žaloby proti rozhodnutí jsou žaloby ve věcech územní samosprávy. Žaloby ve věcech samosprávy dle § 67 SŘS jsou dalším netradičním typem žalobního návrhu,

⁸⁴ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, bod 21.

⁸⁵ O rozšíření žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu již dříve psali např. SVOBODA, Tomáš a Anna CHAMRÁTHOVÁ. Hranice mezi žalobními typy podle soudního řádu správního v kontextu (nejen) souhlasů podle stavebního zákona. *MUNI Law Working Paper* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, roč. 2018, č. 2018.01, s. 19–20 [cit. 2022-04-18]. ISSN 2336-4785. Dostupné z: <http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/47059>

⁸⁶ Viz kapitola 2.3.

který nalezneme v soudním řádu správním. Příznačné pro tyto žaloby je, že je lze podat pouze ve dvou taxativně vymezených případech, a to ve spojení se zvláštním zákonem.⁸⁷ Jedná se o žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti [§ 67 písm. a) SŘS] a o žalobu proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva územního samosprávného celku [§ 67 písm. b) SŘS]. Ustanovení dílu 1. hlavy II SŘS o žalobách se dle § 67 SŘS použijí přiměřeně.

Přiměřené použití uvedeného dílu (tedy § 65 až 78 SŘS) může způsobit výkladové nejasnosti. Nabízí se otázka, jak nakládat s ostatními ustanoveními. Lze se přiklonit k závěru vyjádřenému v odborné literatuře, že ač to zákon výslovně neuvádí, je nutné využít i obecných procesních ustanovení o řízení.⁸⁸

V minulosti také vyvstala otázka, zda není nutné tvrdit zkrácení na svých právech úkonem v předcházejícím řízení. Tato nejasnost pramenila právě z přiměřeného použití § 65 odst. 1 SŘS. Nejvyšší správní soud v této věci jednoznačně potvrdil, že při použití žaloby dle § 67 písm. a) SŘS se § 65 odst. 1 SŘS neuplatní.⁸⁹ Toto rozhodnutí považuji za správné, ostatně uvedené by se dalo odvodit z určitého vztahu speciality těchto dvou ustanovení.

Výrazným prvkem těchto dvou žalob pro účely komparace se zbytkem žalobních typů je velmi zúžený okruh subjektů, kterým svědčí aktivní legitimace. Žalobu může podat pouze správní úřad „*proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti*“ [§ 67 písm. a) SŘS], nebo orgán územního samosprávného celku „*proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva*“ [§ 67 písm. b) SŘS].

Nabízí se otázka, proč jsou uvedené žaloby důležité a jak by obstály v porovnání s žalobou k ochraně veřejného zájmu. Význam první z uvedených žalob ve věcech územní samosprávy spočívá v její dozorčí funkci – proto někdy bývá označována jako dozorčí žaloba⁹⁰. Stejně jako v případě výše uvedených žalob ve veřejném zájmu dle § 66 SŘS ani zde se žalobce nedomáhá ochrany subjektivních práv. Žaloba dle § 67 písm. a) SŘS představuje ochranu veřejných zájmů; samotné oprávnění podat tuto žalobu je „*zvláštním typem pravomoci orgánu veřejné moci*“⁹¹. Můžeme zde tak spatřovat jisté podobnosti s žalobou ve věci veřejného zájmu.

⁸⁷ Těmito zákony jsou dle poznámky č. 17 soudního řádu správního zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

⁸⁸ ŠEBEK, Petr. § 67 [Žaloby ve věcech samosprávy]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář* [online právní informační systém]. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2022-04-18]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdmny>

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 147/2012-23.

⁹⁰ Např. důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní [online]. [cit. 2022-02-24]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29058>.

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 147/2012-23.

Dozorčí žalobu pak musíme odlišit od žaloby druhé, kterou se lze bránit rozpuštění zastupitelstva. U této žaloby jsem se zajímal především o to, proč je vydělena do samostatné kategorie. Teoreticky by totiž bylo možné, aby se místo užití této žaloby domáhalo ochrany skrze žalobu dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Jako veřejné subjektivní právo, do kterého bylo zasaženo, by zde vystupovalo právo obce na samosprávu.⁹² Stejný názor na nadbytečnost této žaloby jsem našel i ve starší odborné literatuře: „*Zdá se však, že jak toto ustanovení, tak odkaz na ně v obecním zřízení jsou nadbytečné, neboť by postačovala obecná ustanovení o správní žalobě. [...] Rozhodnutí Ministerstva vnitra jako státního orgánu o rozpuštění obecního zastupitelstva se bezprostředně dotýká (veřejného subjektivního) práva obce na samosprávu a dopadá tedy na něj ustanovení § 65 odst. 1 SŘS.*“⁹³

Předpokládám, že by mohly existovat dva důvody, proč je tato žaloba osamostatněna od „klasické“ žaloby proti rozhodnutí. Prvním je povaha úkonu, kterým se zastupitelstvo rozpouští. Dalo by se uvažovat, že pokud by šlo například o „opatření“ nebo jinak označený úkon ministerstva, který zákonodárce nepovažuje za rozhodnutí dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, byla by poté odůvodnitelná potřeba jinak nastavené možnosti podat správní žalobu.

Naznačená možnost nicméně nebude tímto důvodem. Odborná literatura uvádí, že se v případě rozpuštění zastupitelstva jedná o klasické správní řízení, jehož výstupem je rozhodnutí, proti kterému je možné podat rozklad a následně správní žalobu dle § 67 písm. b) soudního řádu správního.^{94, 95}

Při hledání odpovědi na tuto otázku je nutné se zabývat druhým důvodem – tedy tím, kdo může žalobu podat. Vyčleněná žalobní legitimace dle § 67 písm. b) soudního řádu správního by mohla obhájit své odlišení od žaloby dle § 65 odst. 1 například tím, že aktivně legitimované k podání žaloby by bylo právě rozpuštěné zastupitelstvo. Zvláštní zákony nicméně poněkud neurčitě stanoví, že aktivně legitimovanými k podání žaloby jsou obec (§ 89 odst. 1 a 2 zákona o obcích), kraj (§ 45 odst. 2 zákona o krajích), případně hlavní město Praha (§ 67 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze). Dle § 67 písm. b) soudního řádu správního je aktivní legitimace svěřena „*orgánu územního samosprávného celku*“. Nicméně nic nenasvědčuje tomu, že by aktivně legitimováno bylo právě rozpuštěné zastupitelstvo, ačkoli rozpuštěním mandát člena zastupitelstva

⁹² Osobní konzultace s JUDr. Ing. Josefem Stašou, CSc., ze dne 22. 6. 2022.

⁹³ VEDRAL, Josef a Stanislav PŠENIČKA. § 89 [Rozpuštění zastupitelstva obce]. In: VEDRAL, Josef a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 487. ISBN 978-80-7179-597-1.

⁹⁴ Srov. tamtéž, s. 486–487.

⁹⁵ Obdobně též RIGEL, Filip. § 89 [Rozpuštění zastupitelstva obce]. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 563–564. ISBN 978-80-7400-739-2.

nezaniká, jak uvádí Vedral⁹⁶ s poukazem na § 55 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. Komentářová literatura⁹⁷ se shoduje v tom, že žalobní legitimace svědčí obci jako celku. Kocourek přímo uvádí, že „[ž]alobu [...] nepodává rozpuštěné zastupitelstvo, to už ostatně neexistuje, nýbrž územní samosprávný celek jako takový“.⁹⁸ Nepodařilo se mi navíc dohledat, že by v praxi tato žaloba byla užita.⁹⁹

Vzhledem k tomu, že ani jeden z mých předpokladů se neosvědčil, docházím k závěru, že se jedná pouze o záměr zákonodárce vyjádřit důležitost ochrany práva na samosprávu i na zákonné úrovni.

1.2 Nezákonný zásah a nečinnost – skutečně dvě odlišné kategorie?

Není možné opomenout ani dvě další žaloby, které doplňují žalobu proti rozhodnutí. O žalobě proti nezákonnému zásahu a o žalobě proti nečinnosti je vhodné pojednat ve vzájemné souvislosti, neboť vykazují některé společné rysy. O porovnání těchto rysů bude pojednáno níže po nastínění obou žalobních typů.

1.2.1 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (zásahová žaloba) dle § 82 SŘS se žalobce domáhá ukončení zásahu nebo určení jeho nezákonnosti. Na základě toho se žaloba dělí na žaloby, které jsou v teorii¹⁰⁰ označovány jako záporní a deklaratorní¹⁰¹. Ochrana se však dle judikatury nepřiznává proti budoucímu zásahu, pokud nejde o obavu před možným opakováním zásahu¹⁰². Judikatura také chápe zásahovou žalobu jako ryze subsidiární, dala by se téměř označit za poslední možnost, když není možné

⁹⁶ VEDRAL, Josef a Stanislav PŠENIČKA. § 89 [Rozpuštění zastupitelstva obce]. In: VEDRAL, Josef a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 487. ISBN 978-80-7179-597-1.

⁹⁷ Srov. ŠEBEK, Petr. § 67 [Žaloby ve věcech samosprávy]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář* [online právní informační systém]. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2022-04-18]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdmny>

⁹⁸ KOCOUREK, Tomáš. § 67: Žaloby ve věcech samosprávy. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 540. ISBN 978-80-7598-479-1.

⁹⁹ Nejblíže k tomu měl případ obce Tavíkovice, kdy Ministerstvo vnitra správní řízení o rozpuštění zastupitelstva zahájilo, následně však toto řízení bylo zastaveno. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2013, č. j. 4 As 30/2013-52.

¹⁰⁰ Srov. např. KÜHN, Zdeněk. § 82: Žalobní legitimace. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 697. ISBN 978-80-7598-479-1.

¹⁰¹ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, bod 32, dovodil, že účelem deklaratorní žaloby je „posílit důvěru v právní stát, kultivovat činnost orgánů veřejné správy a umožnit rychlejší řízení o případném nároku na náhradu škody v civilním řízení“.

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.

žalovat rozhodnutí, nečinnost či navrhnout zrušení opatření obecné povahy.¹⁰³ Přesto by však nebylo vhodné význam zásahové žaloby upozadřovat.

Soudní řád správní zavádí v § 82 legislativní zkratku zásah, pod kterou podřazuje nezákonný zásah, pokyn a donucení. Soudy následně přinesly přesnější definici zásahu. Za zásah lze označit „*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 písemného, tak i faktického [...] pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu*“.^{104, 105} Soud též upozorňuje, že „[p]řesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny.“¹⁰⁶

V návaznosti na účel správního soudnictví obsažený v § 2 SŘS je nutné prokázat současně nezákonnost zásahu a přímé zkrácení na subjektivních právech, což také vyplývá z § 82 SŘS. Přístup soudů k pojetí žaloby proti nezákonnému zásahu se vyvíjel.¹⁰⁷ V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 20, rozšířený senát odmítl dosavadní výklad. Ten spočíval v tom, že označoval za zásah pouze konání, opomenutí již zásahem nebylo. Nově dle rozšířeného senátu se stala zásahem také „*nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“.¹⁰⁸ Tento typ nečinnosti následně rozeberu při porovnání zásahové žaloby s žalobou proti nečinnosti.

Ze subsidiarity správního soudnictví vyplývá i skutečnost, že zásahovou žalobu nebude možné podat hned. Dle § 85 soudního řádu správního je nejprve nutné vyčerpat jiné právní prostředky. To však dle citovaného ustanovení neplatí v případě deklaratorní žaloby.¹⁰⁹ Co je považováno za tyto jiné právní prostředky zákon již nestanoví a nechává jejich určení soudům.¹¹⁰

Též rozhraní mezi rozhodnutím a zásahem dostává stále více pozornosti. Vytyčení hranice mezi těmito žalobami se nadále zpřesňuje i v nejnovější judikatuře. Z mého pohledu velmi zajímavý případ, který precizuje vnímání toho rozhraní, řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, body 41 a 42.

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003-54.

¹⁰⁵ Další definici uvádí např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2004, č. j. 3 As 52/2003-278.

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003-54.

¹⁰⁷ O problematice souhlasů podle stavebního zákona již nadto bylo pojednáno výše, srov. kapitolu 1.1.1.1.

¹⁰⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 20.

¹⁰⁹ Tento požadavek pak rozvádí např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42.

¹¹⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, bod 44. Přehled, co těmito jinými právními prostředky je a co naopak ne, shrnul daný rozsudek v bodech 45 a 46.

ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39. V posuzované věci šlo o podání žaloby proti nezákonnému zásahu při probíhající daňové kontrole. Nejvyšší správní soud označil podání žaloby proti nezákonnému zásahu za pokus o vytvoření mechanismu průběžné kontroly zákonnosti „*všech významnějších dílčích kroků*“ správního orgánu¹¹¹. Též na tomto místě uvádí významnou skutečnost, která formuje podobu zásahové žaloby. Účelem zásahové žaloby není rozebrat „*jednotlivé úkony správního či daňového řízení do desítek či stovek různých zásahů*“^{112, 113}. Velmi správně dle mého názoru soud odkazuje na princip subsidiarity vyjádřený v § 5 SŘS¹¹⁴, domnívám se, že takto široce pojatá ochrana žalobce by nemohla obstát.

Z tohoto rozsudku vyplývá ještě další podstatný rys žaloby proti nezákonnému zásahu. Nejde pouze o otázku intenzity zásahu, ale také jeho „samostatnosti“. Soud úplně neuzavírá možnost bránit se proti nezákonnému zásahu již v průběhu řízení. Takový zásah však musí samotný dosahovat vysoké intenzity „*a současně není spravedlivé a ústavně konformní*“ domáhat se ochrany až napadnutím konečného rozhodnutí¹¹⁵. Zásahem proto není takový procesní úkon, který samostatně nemá intenzivní dopad do právní sféry žalobce, nýbrž se projeví až ve vydaném rozhodnutí¹¹⁶. S těmito závěry souhlasím, neboť se mi líbí nosná myšlenka, kterou lze shrnout tak, že přístup k soudní ochraně nesmí být odepřen, ale na druhou stranu ani zneužíván.

To dle mého názoru správně shrnuje Nejvyšší správní soud i ve velmi recentní judikatuře, když upozorňuje, že zásahovou žalobu nelze vnímat jako univerzální prostředek nápravy kterékoli nesprávnosti.¹¹⁷ Zásahem dle názoru soudu automaticky není každý nesprávný postup nebo každá nesprávná výzva a vždy je nutné posuzovat souvislosti a dostupné možnosti právní obrany.¹¹⁸

Že je hranice mezi rozhodnutím a nezákonným zásahem jemná, uvádí na příkladu též Vedral.¹¹⁹ Podobně Staša upozorňuje na toto rozhraní v případě dodatečné formalizace zásahu.¹²⁰ Vzhledem k rozsahu práce a k tomu, že jsem se rozhraní rozhodnutí a nezákonného

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39, bod 20.

¹¹² Tamtéž, srov. bod 20 a podrobněji tam citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu.

¹¹³ Obdobně se takto vyjádřil Nejvyšší správní soud již dříve. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95.

¹¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39, bod 21.

¹¹⁵ Tamtéž, srov. bod 23 a tam citovanou judikaturu.

¹¹⁶ Tamtéž, srov. bod 24.

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2021, č. j. 10 As 248/2019-43, bod 15.

¹¹⁸ Tamtéž.

¹¹⁹ VEDRAL, Josef. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo* [online]. 2012, roč. 45, č. 1–2, s. 4–5 [cit. 2022-06-29]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-1-12vedral-pdf.aspx>

¹²⁰ Podrobně STAŠA, Josef. K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica* [online]. Karolinum Press, 2020, roč. 66, č. 2, s. 18 [cit. 2022-06-29]. ISSN 0323-0619. Dostupné z: <https://doi.org/10.14712/23366478.2020.8>

zásahu více věnoval výše v případě souhlasů dle stavebního zákona, se již problematikou dodatečné formalizace zásahu na tomto místě zabývat nebudu.¹²¹

Pro další porovnání stručně pojednám o lhůtě pro podání žaloby. Lhůta pro podání žaloby je srovnatelná s lhůtou u žaloby proti rozhodnutí (§ 72 odst. 1 SŘS). Dle § 84 odst. 1 SŘS činí subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby dva měsíce od okamžiku, kdy se o něm žalobce dozvěděl¹²². Objektivní lhůta uplyne 2 roky po zásahu. Lze si však klást otázku, jak se bude posuzovat běh lhůt při trvajícím zásahu.

Velký přelom v dosavadním dělení zásahů na jednorázové a trvajících představuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, který byl však následně korigován nálezem Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud zde s ohledem na problematickou otázku soudobé praxe, totiž včasnosti žaloby¹²³, opatrně přehodnocuje stávající judikaturu. Objektivní lhůta běží od okamžiku, „*odkdy se objektivně mohly účinky jednání projevit v žalobcově právní sféře*“.¹²⁴ Pro určení tohoto okamžiku proto není důležité, „*že důsledky takového zásahu mohou přetrvávat ještě po dlouhou dobu*“.¹²⁵ Tento výklad však Ústavní soud nevyhodnotil jako ústavně konformní. Naopak u něj převážilo pojetí, že „*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*“.¹²⁶ S tímto závěrem se ztotožňuji. Nezákonný zásah by neměl být po uplynutí lhůty dvou měsíců fakticky aprobován, pokud stále způsobuje účinky, ač žalobce nepodal žalobu z jakéhokoliv důvodu. Ústavní soud ostatně sám uvádí, že „*[č]ím delší zásah je, tím se zvyšuje i jeho intenzita*“.¹²⁷

Na druhou stranu, pokud odhlédneme od opačného výkladu ohledně přípustnosti podání ústavní stížnosti¹²⁸, je tu možné spatřovat paralelu s uplynutím lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí. I v takovém případě rozhodnutí stále způsobuje účinky a skutečnost, že lhůta pro podání žaloby marně uplynula, musí jít k tíži žalobce.

¹²¹ Pro bližší nastínění této problematiky je možno odkázat na STAŠA, Josef. Faktické zásahy. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, bod 38, toto rozvádí, když dospívá k závěru, že: „*Za počátek subjektivní lhůty je pak nutno označit okamžik, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu*“.

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, bod 34.

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, bod 36.

¹²⁵ Tamtéž.

¹²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, bod 36.

¹²⁷ Tamtéž, bod 39.

¹²⁸ Ústavní soud upozorňuje, že nejednotný výklad by způsobil, že ač by nebylo již možné podat zásahovou žalobu, lhůta pro ústavní stížnost by ještě neuplynula. Srov. nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, bod 37.

1.2.2 Žaloba proti nečinnosti

Žaloba dle § 79 soudního řádu správního představuje prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy. Velmi výstižně zachytil podstatu žaloby proti nečinnosti ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí dle § 65 SŘS Nejvyšší správní soud, když ji popsal jako přípravný a pomocný prostředek, který má donucovací účel k vydání rozhodnutí nebo osvědčení.¹²⁹

Ne každá nečinnost je ovšem žalovatelná prostřednictvím žaloby dle § 79 a násl. SŘS. V souladu s dikcí § 79 odst. 1 SŘS touto nečinností může být pouze nevydání meritorního rozhodnutí či nevydání osvědčení. Jiné typy nečinnosti tak nejsou žalovatelné prostřednictvím této žaloby. Judikatura¹³⁰ tak například dovodila, že není možné skrze tuto žalobu požadovat vydání meritorního rozhodnutí v případě pravomocně zastaveného správního řízení. Stejně tak se podle soudní praxe nelze domáhat ochrany žalobou proti nečinnosti v případech zahájení řízení o mimořádném opravném prostředku z moci úřední¹³¹ nebo výmazu zástavního práva v katastru nemovitostí¹³². Právě v posledně jmenovaném případě se nejedná o žalovatelný typ nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 SŘS, nýbrž o nezákonný zásah¹³³.

Podobná situace nastala i při posuzování nečinnosti spočívající v nezahájení řízení o odstranění černé stavby z moci úřední dle § 129 odst. 2 stavebního zákona. V tomto případě dospěl soud k závěru, že obranu proti faktické nečinnosti spočívající v nezahájení řízení může poskytnout zásahová žaloba.¹³⁴ Co je ovšem ale ještě zajímavější, soud zároveň vyšel z podmínky uvedené v § 85 soudního řádu správního, tedy z požadavku subsidiarity zásahové žaloby. Nejvyšší správní soud přímo uvádí, že „[n]euplatnil-li žalobce před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v jeho faktické nečinnosti ve věci zahájení správního řízení z moci úřední podnět podle § 42 správního řádu, respektive podnět nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti [...], soud žalobu odmítne pro nepřipustnost“.¹³⁵ Z mého pohledu tím silně dochází ke stírání rozdílů mezi žalobou proti nečinnosti a zásahovou žalobou, neboť nastává situace, kdy jedním a tím samým úkonem žalobce splňuje podmínku pro podání dvou různých žalobních typů. Zda pak správným výstupem bude žaloba proti nečinnosti či proti nezákonnému zásahu závisí skutečně pouze na detailech. Považme navíc nejistotu, která v judikatuře panuje v určitých ohledech při rozlišování rozhodnutí a zásahu.

¹²⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 21.

¹³⁰ Podrobněji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 Ans 5/2006-96.

¹³¹ Podrobněji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009-76.

¹³² Podrobněji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004-64.

¹³³ Tamtéž.

¹³⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, bod 116.

¹³⁵ Tamtéž, bod 118.

Z výše uvedených případů tak můžeme upozornit, že hranice mezi nezákonným zásahem a nečinností je velice tenká. Ostatně by bylo možné na zásah pohlížet jen jako na invertovanou formu nečinnosti – co může být zásahem (*něco je*), může též být nečinností (*opak něčeho není*). To ostatně nastiňuje například Staša¹³⁶, když nečinnost označuje jako „prázdnotu“.¹³⁷

Podmínkou podání žaloby je dle § 79 odst. 1 SŘS bezvýsledné vyčerpání prostředků obrany proti nečinnosti před správním orgánem. Běžně půjde o předchozí neúspěšný postup dle § 80 správního řádu nebo podle § 38 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Nastíněný postup však dle citovaného ustanovení neplatí, pokud důsledkem nečinnosti je fikce vydání rozhodnutí či jiného právního důsledku.

Samozřejmě, že fiktivní rozhodnutí může být k dobru adresáta. Proti takovým však žalobu podávat nebude. Zaměřme se tedy na ty, které jdou k tíži adresáta. Příkladem takového postupu v pozitivním právu je například fikce rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace ve smyslu § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Lze se proti takovému fiktivnímu rozhodnutí účinně bránit?

Judikatura dospěla k závěru, že fiktivní rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, bude proto zrušeno bez nařízení jednání postupem dle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního¹³⁸. Již výše zmíněný § 79 odst. 1 SŘS zároveň vylučuje podání žaloby proti nečinnosti. Jak tuto problematiku komentuje odborná literatura s odkazem na judikaturu, žaloba proti nečinnosti se i tak může uplatit, a to za předpokladu, že správní orgán bude opět nečinný¹³⁹. Tato situace tak představuje další hraniční prvek, kde se obě žaloby setkávají.

Zároveň je nutné vést i jasnou hranici mezi nečinnostní žalobou na vydání rozhodnutí a na vydání osvědčení. Judikatura Nejvyššího správního soudu nahlíží na rozlišování nečinnosti při vydání osvědčení a rozhodnutí i tím způsobem, jak se lze bránit proti výstupu, jehož vydání by se mělo danou žalobou podpořit.¹⁴⁰ Podstatou rozlišování je, že proti vydanému rozhodnutí se lze samostatně bránit, proto není nutné závazně určovat jeho obsah (což soud ani udělat

¹³⁶ Srov. STAŠA, Josef. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, Kateřina, ed. *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. [online]. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 310 [cit. 2022-06-12]. ISBN 978-80-88266-25-9. Dostupné z: https://www.pf.upol.cz/fileadmin/userdata/PF/Katedry/VPK/Sbornik_ze_zasedani_kateder_SP_2018.pdf

¹³⁷ Obdobně Halml uvádí, že „[n]ečinnost je svým způsobem druhem zásahu, vyznačující se pasivním jednáním orgánů veřejné správy“. Srov. HALML, František. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě - rozdílné kategorie, či nikoliv?. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2019, roč. 27, č. 1, s. 108 [cit. 2022-05-21]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-6>

¹³⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002-39.

¹³⁹ KADLEC, Ondřej. § 79: Žalobní legitimace a účastníci řízení. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 670. ISBN 978-80-7598-479-1.

¹⁴⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 21.

nemůže¹⁴¹); naopak proti obsahu osvědčení se žádnou žalobou bránit nedá.¹⁴² Důsledkem je, že „se soud zabývá již v rámci řízení o nečinnostní žalobě obsahovou stránkou takového aktu a zpravidla správnímu orgánu vymezi [...], zda vůbec má být osvědčení vydáno a případně, vedeli se spor například o jeho určitý dílčí obsahový aspekt, též jaký obsah musí, anebo naopak nesmí mít dotyčný akt“.¹⁴³ Z uvedeného je proto zřejmé, že je nutné tyto dvě části nečinnostní žaloby nezaměňovat.

Rozhraní zásahu a rozhodnutí jsem již v této práci několikrát připomněl. V následující kapitole 1.2.3 se budu věnovat (tenké) hranici mezi nečinností a zásahem. Zbývá tak poslední možná variace této triády, a to rozhraní mezi nečinností a rozhodnutím. Předěl mezi těmito dvěma kategoriemi může představovat bezformálně vydané rozhodnutí (Kühn uvádí například „*připis správního orgánu informující žadatele, že ve věci nerozhodne*“¹⁴⁴).

Problém spočívá v tom, zda má žalobce na takovéto rozhodnutí nahlížet jako na rozhodnutí v pravém slova smyslu, nebo jestli mu nemá přikládat žádnou relevanci. V druhém případě by byl z pohledu žalobce správní orgán stále nečinný, neboť povinnost vydat rozhodnutí by u něj přetrvávala.¹⁴⁵ Dle Kühna není v tomto případě nutné dávat přednost koncepci, která takové úkony považuje za rozhodnutí v materiálním smyslu, a měla by být použita nečinnostní žaloba.¹⁴⁶

S tímto názorem souhlasím, zvláště oceňuji tu část argumentace, která uvádí, že „*by soudy [neměly] nutit adresáty takéhoto připisu, aby okamžitě rozpoznali, že v rozporu s tím, co žalovaný říká a píše, jde o rozhodnutí v materiálním smyslu*“¹⁴⁷. Tato argumentace mě tak utvrzuje v názoru, že není správné přenášet veškerou složitost hranic žalobních typů na žalobce. O tom však více v kapitole 3.

1.2.3 Rozhraní žaloby proti nečinnosti a žaloby proti nezákonnému zásahu

V poslední době se stále více objevují otázky, jak vést hranici mezi žalobou proti nečinnosti a žalobou proti nezákonnému zásahu. Žaloba proti nečinnosti by dokonce mohla v budoucnu vymizet a být nahrazena pouze žalobou proti nezákonnému zásahu. Klíč spočívá v tom, jak nazíráme na pojetí žaloby proti nečinnosti. Naznačeným směrem by se vývoj mohl ubírat,

¹⁴¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans 11/2010-104.

¹⁴² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 21.

¹⁴³ Tamtéž.

¹⁴⁴ KÜHN, Zdeněk. § 65: Žalobní legitimace. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 517. ISBN 978-80-7598-479-1.

¹⁴⁵ Podrobně tamtéž, s. 518. Srov. též. KADLEC, Ondřej. § 79: Žalobní legitimace a účastníci řízení. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 660. ISBN 978-80-7598-479-1.

¹⁴⁶ KÜHN, Zdeněk. § 65: Žalobní legitimace. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 518. ISBN 978-80-7598-479-1.

¹⁴⁷ Tamtéž.

pokud by se nečinnost začala považovat pouze za další typ negativního zásahu – tedy, že nezákonný zásah spočívá právě i v nezákonné nečinnosti při vydání rozhodnutí či osvědčení. Podobné pojetí naznačuje například Halml, když rozvádí, „že za současného znění soudního řádu správního by k ochraně proti nečinnosti ve veřejné správě plně postačovala zásahová žaloba.“¹⁴⁸ Halml dospívá k závěru, že pro společné znaky nečinnosti i zásahu je možné tyto dva žalobní typy sloučit do jednoho.¹⁴⁹ Nečinnost by přidal do legislativní zkratky zásahu v § 82 soudního řádu správního. Pro vhodnost takového řešení argumentuje i tím, že by došlo k „odstranění nejednoznačnosti použití správního žalobního typu“.¹⁵⁰

Jakkoli se mi tato koncepce zamlouvá z hlediska zjednodušení současného náhledu na hraniční případy mezi nezákonným zásahem a nečinností, což samozřejmě může posílit procesní jistotu žalobců, nemohu přehlédnout, že takto nově formulovaný žalobní typ řeší pouze jeden z „neuralgických bodů“ základní žalobní triády. Stále by tak zbyval nevyřešený vztah mezi rozhodnutím a nezákonným zásahem, stejně tak jako mezi rozhodnutím a nečinností. Rozhraní zásahu (v současném slova smyslu) a rozhodnutí by se tato změna vůbec nedotkla. Nečinnost by naopak v nově nastaveném žalobním typu nevytizela, pouze by se vydávala za druh nezákonného zásahu. Takový postup shledávám spíše za změnu „kosmetického“ charakteru. Tím, že se pod legislativní zkratku zásahu podřadí i nečinnost, neodpadne soudu zamyšlení se nad nejdůležitější prejudiciální otázkou. Soud by sice váhal mezi podřazením pod žalobu zásahovou (místo žaloby nečinnosti), nebo pod žalobu proti rozhodnutí, stejně by však musel nejdříve stanovit, jakou povahu má naříkaná forma správní činnosti (či nečinnosti). Pokud by soud tedy měl posuzovat například bezprocedurálně vydané rozhodnutí, nejprve by si stejně musel ujasnit, zda se jedná o rozhodnutí, nebo o nečinnost, která však už formálně v nové úpravě spadá pod zásah. K navrhované úpravě se proto stavím spíše skepticky.

I přesto však na druhou stranu můžeme již delší dobu pozorovat sblížování nečinnosti a zásahu. Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že zásahem může být také „nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“¹⁵¹ To ovšem přímo neimplikuje, že by nezahájení řízení z moci úřední bylo nezákonným zásahem či by bylo jinak žalovatelné.

¹⁴⁸ HALML, František. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě - rozdílné kategorie, či nikoliv?. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2019, roč. 27, č. 1, s. 111 [cit. 2022-05-21]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-6>

¹⁴⁹ Tamtéž.

¹⁵⁰ Tamtéž, s. 112.

¹⁵¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 20.

Starší judikatura naopak uvádí, že žalobou proti nečinnosti „*se nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení*“.¹⁵² Vývoj v otázce nezahájení řízení z moci úřední a možné obrany shrnula v nedávném článku Frumarová¹⁵³. Detailnímu rozboru této otázky se s ohledem na rozsah práce nemohu věnovat. Tuto problematiku je možno sumarizovat tak, že v současné době žalobce neuspěje s podáním žaloby proti nečinnosti a obrana skrze zásahovou žalobu je diskutabilní.¹⁵⁴

Ač Frumarová ohledně ochrany prostřednictvím nečinnostní žaloby upozorňuje i na případy, které se od hlavního názorového proudu odlišují, dospívá k závěru souladnému s převažující judikaturou. Tato judikatura by se dala shrnout tak, že samotný počátek této problematiky spočívá v povaze podnětu. Podnět nezahajuje správní řízení a bez zahájeného správního řízení není nečinnostní žaloba přípustná.¹⁵⁵ I v případě použití zásahové žaloby poukazuje Frumarová na rozhodnutí, která se svým vyzněním odchyľují od převážné části ostatní judikatury správních soudů. Judikatura v těchto věcech řešila především otázku absence veřejného subjektivního práva na zahájení řízení.¹⁵⁶ Frumarová k použitelnosti zásahové žaloby přímo uvádí, že „*nelze toto řešení a priori odmítnout, nicméně i ono přináší jisté pochybnosti [...]. Nicméně za současné úpravy se z pohledu praxe a potřeby ochrany práv dotčených osob bezpochyby jedná o řešení nejméně problematické.*“¹⁵⁷

Rozumím důvodům, které vedly k závěru ohledně použitelnosti zásahové žaloby v případě nezahájení řízení z moci úřední. Nicméně se stále domnívám, že pokud v takovém případě správní orgán správní řízení z moci úřední nezahájí, jedná se z logiky věci spíše o jeho nečinnost v širším slova smyslu než o zásah. Samozřejmě, že také záleží na vnímání zásahu. I přesto je však ke zvážení, zda by se v takovém případě nemělo ubírat cestou změny zákona, a to rozšířením pojmu nečinnost. Při zachování současné trojice žalobních typů a subsidiarity zásahové žaloby vůči dvěma dalším žalobám bych spíše zastával rozšíření pojmu nečinnost, ke které má tato situace pojmově blíže, než aby bylo připuštěno příliš extenzivní rozšiřování pojmu zásah. Domnívám se, že zásah by se neměl stát „sběrnou kategorií“ všech typů činnosti a nečinnosti správních orgánů, které se pro drobnou odchylku nezařadí pod rozhodnutí či nečinnost. Spíše by se mělo vyvinout

¹⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59.

¹⁵³ FRUMAROVÁ, Kateřina. Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offio. *Právní rozhledy*. 2021, roč. 29, č. 13–14, s. 468–473. ISSN 1210-6410.

¹⁵⁴ Tamtéž, s. 472.

¹⁵⁵ Podrobně tamtéž, s. 470.

¹⁵⁶ Tamtéž, s. 471.

¹⁵⁷ Tamtéž, s. 473.

úsilí je právě pod tyto kategorie podřadit, pokud je to jen trochu možné, a to z důvodu určité právní jistoty adresátů veřejné správy.

1.3 Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Trojici základních žalob doplňuje návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Opatření obecné povahy není v soudním řádu správním definováno a správní řád též neposkytuje v § 171 vyčerpávající definici. S doplněním a zpřesněním definice tak přišly například správní soudy. Nejvyšší správní soud uvádí, že: „[r]ozhodnutím není z toho důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě či osobám, ale naopak vůči neurčitému počtu osob. Právním předpisem není proto, že jeho předmětem je podobně jako u rozhodnutí řešení určité konkrétní věci, nikoli stanovení obecného pravidla chování, vztahujícího se na všechny případy stejného druhu.“¹⁵⁸

I v případě tohoto návrhu považují za žádoucí nejprve stručně vymezit subjekt oprávněný k podání návrhu. Za navrhovatele označuje § 101a odst. 1 SŘS každého, „kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“.¹⁵⁹ Tvrzený zásah do svých práv je ostatně podmínka, která prostupuje celým soudním řádem správním. Potvrzuje komplexnost právní ochrany, jak jsem uvedl v úvodu kapitoly 1. Dokládá to snahu poskytnout možnost účinné právní ochrany před každým typem zásahu veřejné správy, který dosahuje určité intenzity.

Samotný proces přezkumu opatření obecné povahy bude složitě porovnatelný například s přezkumem žaloby proti rozhodnutí. Ustálená rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu vychází z testu, který použil ve starším rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Tento algoritmus o pěti krocích se sestává ze tří podmínek formálních – soud přezkoumává pravomoc vydat opatření obecné povahy, nepřekročení mezí působnosti a procesně správné vydání; na tyto podmínky navazují podmínky materiální – rozpor opatření obecné povahy se zákonem a proporcionalita obsahu opatření obecné povahy. Odborná literatura však upozorňuje, že soud v současné době přezkoumává jen ty, které navrhovatel do svého návrhu zahrne¹⁶⁰.

Klasickým postupem při řízení o návrhu opatření obecné povahy dle části VI. správního řádu je uplatnění námitek a připomínek ve smyslu § 172 odst. 4 a 5 správního řádu. Námitky jsou přitom kvalifikovanější formou, o které musí správní orgán dle § 172 odst. 5 správního řádu rozhodnout. Na první pohled se nemusí zdát podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36, bod 18.

¹⁵⁹ Dle § 101a odst. 2 SŘS se navíc obec může domáhat „zrušení [krajského] opatření obecné povahy nebo jeho části“.

¹⁶⁰ Srov. JIRÁSEK, Jan. § 101d [Rozsudek a jeho účinky]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář* [online právní informační systém]. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2022-03-18]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptemrgzpw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdcmbrmq>

relevantní. Námitky nejsou formou opravného prostředku a podle obecné úpravy obsažené v § 173 odst. 2 správního řádu není proti opatření obecné povahy možná ani obrana právě formou opravného prostředku.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu správně došel k závěru, že nepodání námitek či připomínek není překážkou aktivní věcné legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy¹⁶¹. Avšak již v tomto rozhodnutí upozorňuje, že procesní neaktivita navrhovatele v předchozím řízení o návrhu na vydání opatření obecné povahy může mít své důsledky¹⁶². Zejména jde o přezkum pátého bodu algoritmu, tedy o proporcionalitu. Soudy ve správním soudnictví poskytují především ochranu zákonnosti, nemohou se zabývat ve většině případů pouhou nesprávností, zaviněnou například liknavostí navrhovatele¹⁶³. Pokud navrhovatel nepodal ze subjektivních důvodů proti opatření obecné povahy námitky nebo připomínky, zbavil se tak možností přezkoumat proporcionalitu řešení správním soudem¹⁶⁴.

Právě touto koncepcí, která v určitých případech limituje rozsah přezkumu úkonu správního orgánu, se návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části liší od trojice základních žalobních návrhů (rozhodnutí, nečinnost, zásah). Pokud by se tedy uvažovalo o vytvoření jednotného žalobního typu, musela by se tato zvláštnost vzít v potaz. Dá se zde však spatřovat jistá podobnost se zmíněnými žalobními typy. I těm totiž musí zpravidla předcházet určitá procesní aktivita žalobce. Může jít například o podání podnětu na uplatnění opatření proti nečinnosti v případě žaloby proti nečinnosti, vyčerpání opravných prostředků v případě žaloby proti rozhodnutí nebo jiného postupu v případě zásahové žaloby. Dalo by se tak připustit, že v mnohých případech by jednotný žalobní typ mohl zahrnovat i návrh na zrušení opatření obecné povahy, neboť ne vždy je seznatelné, že se o opatření obecné povahy jedná.

S tím souvisí právě otázka, jak je na opatření obecné povahy nahlíženo. Stejně tak jako se vedou debaty o materiálním a formálním pojetí rozhodnutí, vedly se též debaty o pojetí opatření obecné povahy. Domnívám se, že je vhodné se zamyslet nad formou opatření obecné povahy a jasně ji vymezit. Stejně jako v případě debat o formálním či materiálním pojetí rozhodnutí, i zde musí být postaveno na jisto, které úkony správního orgánu ještě opatřením obecné povahy jsou a které je naopak nutno posuzovat podle jiných hledisek. Významné je to především ohledně přístupu k soudní ochraně.

¹⁶¹ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, body 23 a 24.

¹⁶² Tamtéž, bod 32.

¹⁶³ Tamtéž, bod 26.

¹⁶⁴ Srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59, body 23 a 24.

Materiální pojetí předpokládá, že není důležité, jestli zákon danou formu správní činnosti označuje jako opatření obecné povahy.¹⁶⁵ Formální pojetí naopak předpokládá označení této formy správní činnosti za opatření obecné povahy.¹⁶⁶ Toto pojetí je dle názoru Sládečka vhodnější, a to proto, že jde o „výrazné posílení právní jistoty osob“.¹⁶⁷

Původně zastávané materiální pojetí bylo následně na chvíli v judikatuře Nejvyššího správního soudu překonáno a bylo nahrazeno pojetím formálním. Sládeček upozorňuje na poněkud, z výše zmíněného důvodu ohledně posílení právní jistoty, nešťastný nálezn Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, kterým se pojetí opět vrátilo v materiální.¹⁶⁸

1.3.1 Formální a materiální pojetí opatření obecné povahy v praxi

Jako velmi dobrý příklad, jak může vnímání pojetí opatření obecné povahy ovlivnit přehlednost možností právní obrany, uvádím následující problém z oblasti kolektivního pracovního práva. Otázkou, kterou se zabývaly správní soudy, byla povaha sdělení dle § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění účinném od 1. 7. 2005, kterým se kolektivní smlouva vyššího stupně rozšiřuje na další zaměstnavatele. Na první pohled by se mohlo zdát, že jde o sdělení, jak jej chápe stejnojmenný institut upravený v části IV. správního řádu.¹⁶⁹

Bez povšimnutí nemůže v této souvislosti zůstat ani skutečnost, že povahu sdělení dle § 7 zákona o kolektivním vyjednávání jakožto sdělení ve smyslu části IV. správního řádu předpokládá i Ministerstvo práce a sociálních věcí. Na svých webových stránkách v části, která pojednává o postupu při rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně, stále ke dni psaní této práce uvádí následující: „Podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, se na postup Ministerstva práce a sociálních věcí při rozšiřování (sic!) závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně subsidiárně použije část čtvrtá správního řádu.“¹⁷⁰

Problém však spočívá v povaze sdělení dle části IV. správního řádu. Tato část z hlediska členění forem správní činnosti upravuje tzv. neregulativní úkony. Dle odborné literatury¹⁷¹ se neregulativní úkony projevují tím, že „přímo nezasahují do ničích práv“.

¹⁶⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 166. ISBN 978-80-7598-564-4.

¹⁶⁶ Tamtéž.

¹⁶⁷ Tamtéž.

¹⁶⁸ Tamtéž, s. 167.

¹⁶⁹ Část IV. správního řádu je nadepsaná jako „Vyjádření, osvědčení a sdělení“.

¹⁷⁰ Postup při rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí [cit. 2022-04-28]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/postup-pri-rozsirovani-zavaznosti-kolektivnich-smluv-vyssiho-stupne>

¹⁷¹ STAŠA, Josef. Neregulativní úkony. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 191. ISBN 978-80-7400-624-1.

Aby povaha sdělení nebyla málo zmatená, důvodová zpráva k § 7 odst. 1 zákona o kolektivním vyjednávání, ve znění účinném od 1. 7. 2005, uvádí, že „[f]orma sdělení byla zvolena ve smyslu § 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv.“¹⁷² Myšleno je tedy sdělení ve smyslu § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.

Povaha sdělení a především forma obrany proti němu se staly předmětem úvah Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud při posuzování sdělení ve smyslu § 7 zákona o kolektivním vyjednávání dospěl v rozsudku ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016-42, k závěru, že jde z hlediska forem správní činnosti o opatření obecné povahy. K tomu ho vedly následující důvody. Stěžovatelka se v daném případě pokoušela bránit proti uvedenému sdělení zásahovou žalobou dle § 82, resp. žalobou proti rozhodnutí dle § 65 soudního řádu správního.¹⁷³ Nejvyšší správní soud rozebírá povahu daného sdělení a upozorňuje, že samo sdělení „zakládá nebo mění práva nebo povinnosti, ale nikoliv jmenovitě určené osobě, nebo osobám, neboť tyto osoby jsou v něm vymezeny obecnými kritérii – odvětvím, ve kterém převážně vykonávají svou činnost.“¹⁷⁴ Z tohoto důvodu tak není možné se sdělení bránit prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí dle § 65 soudního řádu správního, neboť chybí právě konkrétní osoba.¹⁷⁵

Zachovat není možné ani výklad, že by se jednalo o právní předpis – tedy o faktické nastolení podobné situace, která panovala před nálezem Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02. K tomu tomuto sdělení dle názoru Nejvyššího správního soudu chybí úprava jako obecného pravidla chování¹⁷⁶ a forma odlišná od právního předpisu (Nejvyšší správní soud argumentuje rovněž i úmyslem zákonodárce)¹⁷⁷.

Jedná se tedy o opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud k tomuto závěru dospěl vylučovací metodou, když vyloučil správní rozhodnutí i právní předpis.¹⁷⁸ Sdělení ve smyslu § 7 zákona o kolektivním vyjednávání řeší konkrétní věc, a to závaznost kolektivní smlouvy vyššího stupně „i pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví“.¹⁷⁹ Je splněna i druhá vlastnost opatření obecné povahy, protože „[s]dělení zároveň směřuje vůči neurčitému počtu osob, tedy obecně vymezených zaměstnavatelů v určitém odvětví“.¹⁸⁰

¹⁷² Důvodová zpráva k zákonu č. 255/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů [online]. S. 7 [cit. 2022-03-28]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=12979&pdf=1>.

¹⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016-42, bod 7.

¹⁷⁴ Tamtéž, bod 27.

¹⁷⁵ Tamtéž.

¹⁷⁶ Tamtéž, bod 29.

¹⁷⁷ Tamtéž, bod 30.

¹⁷⁸ Tamtéž, bod 33.

¹⁷⁹ Tamtéž.

¹⁸⁰ Tamtéž.

Nejvyšší správní soud však vystihuje i zvláštnost sdělení podle § 7 zákona o kolektivním vyjednávání, která není pro opatření obecné povahy typická. Tato zvláštnost spočívá v důsledcích, které toto sdělení má. Ty jsou „*obdobné, jako v případě právního předpisu, neboť výsledkem závaznosti konkrétní kolektivní smlouvy vyššího stupně pro další zaměstnavatele je to, že pro ně začnou platit obecná pravidla chování obsažená v této kolektivní smlouvě.*“^{181, 182}

Uvedený příklad je důležitý z toho důvodu, že ilustruje úvahy, které soud vedly i v tomto případě k přiklonění se k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. Tento závěr však považuji za poměrně nešťastný, neboť neulehčuje procesní situaci žalobců. I proto se přikláním více k formálnímu pojetí opatření obecné povahy z důvodů, jak je vystihl Sládeček¹⁸³. Pokud by totiž byla jasná forma sdělení již z textace zákona, nebyly by na žalobce (navíc převážně laiky) kladeny takto vysoké nároky na rozlišení proti jaké formě správní činnosti se vůbec brání. Efektivní soudní ochrana by dle mého názoru neměla představovat detektivní román, kde se žalobce nejprve v roli detektiva snaží dopátrat, vůči jaké formě správní činnosti se má bránit, a následně teprve podávat proti dané formě správní činnosti žaloby či návrhy na zrušení (nebo dokonce jejich kombinaci, jak žalobce ostatně ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu v tomto vícečetném podání podporuje – o tom ale až později). Proto alespoň v případě opatření obecné povahy by mělo být zachováno formální pojetí.

Uvedený příklad ohledně obrany proti rozšíření kolektivní smlouvy opatřením obecné povahy dokládá, že adresát dotčený určitým úkonem nemusí vždy váhat jen mezi podáním jedné ze tří základních žalob uvedených výše. Tento problém ve výběru správné žaloby či návrhu by však při zachování formálního pojetí opatření obecné povahy nevznikl. Vzhledem k tomu, že však soudní praxe na tuto problematiku nahlíží jinak, je nutné se zamýšlet nad tím, zda by i návrh na zrušení opatření obecné povahy mohl spadat pod jednotnou úpravu správní žaloby. Domnívám se, že takový postup by vhodný nebyl. Výše uvedený příklad bych označil spíše za výjimku, jelikož z velké části je u ostatních opatření obecné povahy zřetelné, že jde právě o ně a ne o rozhodnutí či nezákonný zásah (problémy nepůsobí například opatření obecné povahy ve stavebním právu – územní plán, regulační plán a další¹⁸⁴). Samozřejmě ale vždy budou více

¹⁸¹ Tamtéž.

¹⁸² Nejvyšší správní soud navíc v poměrně nedávném rozsudku ze dne 25. 10. 2018, č. j. 1 Ads 72/2018-46, bod 34, dospěl k závěru, že se nepoužije obecná úprava ve správním řádu, a to z důvodu speciální úpravy v § 7 zákona o kolektivním vyjednávání, která je dle názoru soudu komplexní.

¹⁸³ Viz výše, kapitola 1.3.

¹⁸⁴ Ačkoli platí, že výjimka potvrzuje pravidlo. Takovou výjimkou je například otázka, jaké povahy je správní akt, který ruší opatření obecné povahy v přezkumném řízení. Tuto otázku řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.

činit potíže ty, které musí dovést až judikatura¹⁸⁵. Další argument pro odmítnutí koncepce jednotné správní žaloby zahrnující opatření obecné povahy je, že sjednocovat kategorie žaloby a návrhu by mohlo přinést i potíže terminologické.

1.4 Další žalobní typy

Dalšími žalobními typy, kterým se však s ohledem na omezený rozsah diplomové práce nebudu věnovat, jsou kompetenční žaloby, návrhy ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda a návrhy ve věcech politických stran a politických hnutí.

Uvedené žaloby jsou vysoce specializované instituty, které nejsou vhodné k tomu, aby byly zahrnuty do konceptu jednotné správní žaloby. Je tomu tak především z toho důvodu, že se nachází mimo hlavní trojici žalobních typů (žaloba proti rozhodnutí, žaloba proti nezákonnému zásahu, žaloba na ochranu před nečinností), případně doplněnou o návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Zároveň se v práci spíše chci zaměřovat na rozbor určitých institutů správního soudnictví z pohledu jednotlivce ve vztahu ke správnímu orgánu a výstupům jejich interakce – tedy rozhodnutí, nezákonnému zásahu či nečinnosti. V následujícím výkladu se proto těmto žalobním typům nevěnuji.

Uvedené má však výjimku, a tou je vztah kompetenční žaloby a nečinnostní žaloby v momentě, kdy dojde k negativnímu kompetenčnímu konfliktu.^{186, 187} Tento vztah zde musím stručně zmínit, neboť se jedná o jedno z dalších rozhraní nečinnosti a dalšího žalobního typu. Pokud tedy správní orgán odmítá rozhodnout s poukazem na svou (domnělou) nepříslušnost, je tím zároveň fakticky nečinný. Odborná literatura¹⁸⁸ řeší tento problém tím, že dává žalobci na výběr buď podat kompetenční žalobu dle § 98 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního, nebo se domáhat ochrany skrze žalobu nečinnostní. Judikatura nicméně kompetenční žalobu upozadňuje, jelikož jak uvádí: „*Má-li žalobce k dispozici jiné právní prostředky ochrany, nemůže úspěšně podat*

¹⁸⁵ Kromě již výše zmíněného srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195, ohledně usnesení zastupitelstva obce podle § 27 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, kterým se stanoví členění území obce na více volebních obvodů.

¹⁸⁶ Osobní konzultace s JUDr. Ing. Josefem Stašou, CSc., ze dne 23. 3. 2022.

¹⁸⁷ Obdobně je upozorňováno na vztah kompetenční a zásahové žaloby. Srov. STAŠA, Josef. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, Kateřina, ed. *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. [online]. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 316 [cit. 2022-06-15]. ISBN 978-80-88266-25-9. Dostupné z: https://www.pf.upol.cz/fileadmin/userdata/PF/Katedry/VPK/Sbornik_ze_zasedani_kateder_SP_2018.pdf

¹⁸⁸ Srov. MIKULE, Vladimír a Martin KOPECKÝ. Řízení o kompetenčních žalobách. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 404. ISBN 978-80-7400-624-1. Obdobně též JIRÁSEK, Jan. § 98 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář* [online právní informační systém]. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2022-05-15]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdsoa>. Nebo též DIENSTBIER, Filip. § 99: Nepřípustnost. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 670. ISBN 978-80-7598-479-1.

*kompetenční žalobu, byť by tato pro něj byla výhodnější.*¹⁸⁹ Pokud je tedy možné využít žalobu nečinnostní, je nutné podat právě tu.¹⁹⁰ Domnívám se, že toto řešení je proto možné využít i pro obdobný vztah kompetenční žaloby a zásahové žaloby¹⁹¹, kdy, ač je běžně vnímána jako subsidiární ke všem ostatním žalobním typům¹⁹², by měla zásahová žaloba přednost.

¹⁸⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2015, č. j. Komp 1/2015-55, bod 11.

¹⁹⁰ Tamtéž, bod 12.

¹⁹¹ Srov. poznámku pod čarou č. 187.

¹⁹² Srov. kapitolu 1.2.1.

2 Vybrané aspekty zahraničních úprav a žalobních typů

Při zamyšlení se nad současnou úpravou správního soudnictví a především nad úpravou jednotlivých žalobních typů v České republice se nabízí nahlédnout do právní úpravy našich nejbližších sousedů a pokusit se zde nalézt inspiraci. Netvrdím, že je nutné násilně vyjímat instituty cizích právních řádů a zkoušet je uplatňovat u nás v naději, že zde budou bez jakéhokoliv kontextu fungovat. Cílem je spíše identifikovat zajímavé aspekty zahraničních právních institutů a zkusit si z nich přebrat jejich podstatu. Zároveň však již na tomto místě upozorňuji, že nejde o komparatistiku vybraných úprav, nehodlám též přinést vyčerpávající pojednání o vybraných současných úpravách správního soudnictví.

V následující kapitole přiblížím některé detaily v právní úpravě správního soudnictví na Slovensku, v Polsku a v Rakousku. Nejedná se o výběr čistě náhodný, tyto tři sousedé České republiky disponují vždy specifickou úpravou té které oblasti. Slovenské správní soudnictví doznalo podstatných změn zavedením zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok. Polské správní soudnictví se odlišuje pojetím žalobních typů, speciální úpravu obrany proti každému jednotlivému úkonu orgánů veřejné moci bychom v polském systému hledali marně. Nakonec správní soudnictví v Rakousku doznalo zajímavých změn v souvislosti s apelačním a kasačním principem uplatňovaným v rozhodování správních soudů.

2.1 Žalobní typy ve slovenském správním soudnictví – stručné nastínění současné nové úpravy

S ohledem na rozsah práce jsem nucen nezabývat se úpravou správního soudnictví na Slovensku komplexně. Považuji naopak za vhodné nevěnovat se pouze jedné cizí právní úpravě, ale pokusit se jich postihnout několik v některých jejich odlišnostech. Níže proto pojednávám o vybraných aspektech slovenské úpravy, které mě zaujaly.

Slovenské správní soudnictví poskytuje větší počet specializovaných žalobních typů, než které rozeznáváme v českém právním prostředí. Již z § 6 odst. 2 zákona Správny súdny poriadok je zřetelné, že žalob a návrhů zná právní úprava slovenského správního soudnictví mnoho. Není tak možné je v této práci všechny postihnout. Kromě všeobecné správní žaloby rozlišuje slovenská úprava¹⁹³ i správní žaloby ve věcech správního trestání, správní žaloby ve věcech sociálního zabezpečení a správní žaloby ve věcech azylu, zajištění a správního vyhoštění. Naproti tomu však zákon obsahuje i žaloby důvěrně známé českému soudnímu řádu správnímu. Jde především o žalobu proti nečinnosti orgánu veřejné správy, žalobu proti jinému

¹⁹³ Srov. § 6 odst. 2 zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok.

zásahu orgánu veřejné správy, žalobu ve věcech volebních, kompetenční žaloby a další¹⁹⁴. Dle Kopeckého¹⁹⁵ je možné vypořádat, že inspiračními zdroji byla i česká procesní úprava správního soudnictví, stejně tak jako judikatura. S tímto názorem souhlasím, ve slovenské odborné literatuře a judikatuře i nyní nalezneme mnoho příkladů, kdy si autoři a soudy pomáhají podpůrnou interpretací rozhodnutí českých správních soudů.¹⁹⁶

2.1.1 Všeobecná správní žaloba

Všeobecnou správní žalobu (*všeobecná správna žaloba*) upravuje Správny súdny poriadok v § 177 a násl. Tuto žalobu chápe slovenská právní úprava jako základní žalobní typ¹⁹⁷. Velmi zajímavý rozdíl oproti žalobě proti rozhodnutí dle § 65 soudního řádu správního vyvodíme již z povahy rozhodnutí, proti němuž se podává. Kopecký¹⁹⁸ upozorňuje na formální pojetí rozhodnutí; slovenský zákon v § 3 odst. 1 písm. b) pojímá za rozhodnutí správní akt, který je „*formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu*“. Dalšími znaky, které určují, že jde o rozhodnutí, jsou následující. Musí jít o (i) správní akt, (ii) vydaný orgánem veřejné správy, a to (iii) ve správním řízení.¹⁹⁹ Tento správní akt zároveň musí být buď deklaratorní, nebo konstitutivní povahy.²⁰⁰ Zároveň se slovenská všeobecná správní žaloba nepodává jen proti rozhodnutí orgánu veřejné správy, ale též proti tzv. opatření orgánu veřejné správy²⁰¹. Opatřením slovenská úprava rozumí správní akt vydaný ve správním řízení, který se přímo dotýká práv, právem chráněných zájmů či povinností.²⁰²

Rozlišení rozhodnutí a opatření však není dle názoru Kopeckého snadné.²⁰³ Slovenská odborná literatura k rozlišení rozhodnutí a opatření uvádí, že pro „*rozhodnutie je typické pre administratívne konanie upravené Správnym poriadkom alebo Daňovým poriadkom,*

¹⁹⁴ Tamtéž.

¹⁹⁵ KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo* [online]. 2018, roč. 51, č. 1–2, s. 42 [cit. 2022-04-03]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp1-2-kopecky-pdf.aspx>

¹⁹⁶ Jako příklad citace české judikatury tou slovenskou mohu uvést rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. 1 Sžnz 5/2015, bod 26, nebo uznesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2012, sp. zn. 2 Sžo 38/2011. Z literatury pak např. srovnej BARICOVÁ, Jana a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 377–379, 875, 1200–1201. ISBN 978-80-7400-678-4.

¹⁹⁷ FEČÍK, Marián. § 177 [Konanie o správnej žalobe]. In: BARICOVÁ, Jana a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 867. ISBN 978-80-7400-678-4.

¹⁹⁸ KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo* [online]. 2018, roč. 51, č. 1–2, s. 49 [cit. 2022-04-03]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp1-2-kopecky-pdf.aspx>

¹⁹⁹ Srov. § 3 odst. 1 písm. b) zákona Správny súdny poriadok.

²⁰⁰ Tamtéž.

²⁰¹ Srov. § 177 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 1 písm. c) zákona Správny súdny poriadok.

²⁰² Srov. § 3 odst. 1 písm. c) zákona Správny súdny poriadok.

²⁰³ KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo* [online]. 2018, roč. 51, č. 1–2, s. 50 [cit. 2022-04-03]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp1-2-kopecky-pdf.aspx>

opatrenia sa vydávajú zväčša v osobitných, menej formalizovaných typoch konaní“.²⁰⁴ Pojem opatření se navíc na Slovensku používá ve více významech.²⁰⁵

Velmi zajímavá situace panuje ohledně formulace petitu všeobecné správní žaloby. Vzhledem k tomu, že se této problematice chci věnovat v následující kapitole z pohledu českého práva, považuji za důležité uvést několik důležitých bodů ohledně slovenské úpravy. Slovenská úprava rozlišuje několik druhů petitů, a to kasační, moderační a eventuální²⁰⁶. Kasační žalobní návrh lze dále členit ještě na hlavní, který má samostatnou povahu, a vedlejší, který není možné podat samostatně²⁰⁷. Moderační žalobní návrh umožňuje soudu samostatně rozhodnout o některých otázkách místo správního orgánu²⁰⁸. Dle odborné literatury²⁰⁹ se jedná o případy „peňažnej moderácii (§ 192), sankčnej moderácii (§ 198) a plnej jurisdikcii v užšom zmysle [§ 230 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. b)]“. Nakonec zbývá eventuální žalobní návrh. Ten se vyznačuje tím, že „žalobce primárne požaduje kasáciu a sekundárne moderáciu žalovaného rozhodnutia alebo opatrenia“.²¹⁰ Pokud správní soud vyhoví pouze moderaci, musí výrokem zamítnout návrh na kasaci a poté teprve rozhodnout; z toho důvodu může podat žalobce kasační stížnost proti výroku o zamítnutí kasace.²¹¹ Tím se úprava liší od české, neboť eventuální petit se v českém správním soudnictví používá především při žalobě k prohlášení nicotnosti²¹².

Podívejme se ještě nyní krátce na žalobní legitimaci. Ta je velice podobná jako v České republice. Žalobní legitimaci k všeobecné správní žalobě upravuje § 178 zákona Správny súdny poriadok. Rozlišuje žalobu fyzické nebo právnické osoby pro zkrácení na jejích subjektivních právech. Další je žaloba prokurátora, který ji podává v zájmu ochrany zákonnosti ve smyslu § 5 odst. 11 zákona Správny súdny poriadok²¹³. I prokurátor však nemůže podat žalobu ihned. Nejprve musí podat protest či upozornění prokurátora, což je dle odborné literatury projevem

²⁰⁴ FEČÍK, Marián. § 177 [Konanie o správnej žalobe]. In: BARICOVÁ, Jana a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 867. ISBN 978-80-7400-678-4.

²⁰⁵ K podrobnému srovnání pojmu opatření HAVELKOVÁ, Mária. OPATRENÍ NIE JE NIKDY DOSŤ (3. část série blogov k metódam a formám činnosti verejnej správy). *COMENIUS odborný blog* [online]. 2020, 29. 5. 2020 [cit. 2022-06-24]. ISSN 2644-5581. Dostupné z: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/05/29/opatreni-nie-je-nikdy-dost-3-cast-serie-blogov-k-metodam-a-formam-cinnosti-verejnej-spravy/>

²⁰⁶ Srov. FEČÍK, Marián. § 177 [Konanie o správnej žalobe]. In: BARICOVÁ, Jana a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 870. ISBN 978-80-7400-678-4.

²⁰⁷ Podrobně tamtéž, s. 871.

²⁰⁸ Tamtéž.

²⁰⁹ Tamtéž.

²¹⁰ Tamtéž.

²¹¹ Tamtéž, s. 872

²¹² ŠURÁNEK, Petr. § 65 [Žalobní legitimace]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 506 [cit. 2022-05-15]. ISBN 978-80-7400-498-8. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgnpwk232ge2ilttmjptembqgijptcnjq15ygmrv>

²¹³ Srov. FEČÍK, Marián. § 178 [Žalobná legitimácia]. In: BARICOVÁ, Jana a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 879. ISBN 978-80-7400-678-4.

subsidiarity správního soudnictví²¹⁴. V tom spatřuji odlišnost od žaloby nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 soudního řádu správního, na kterého nejsou před podáním žaloby kladeny zvláštní nároky, stačí pouze skutečnost, že shledá veřejný zájem na jejím podání (podrobněji kapitola 1.1.3). Působnost prokurátora na Slovensku je však výjimečná dle § 46 zákona Správny súdny poriadok tím, že „je oprávnený vstúpiť do ktoréhokoľvek konania pred správnym súdom“.

Poslední žalobní legitimace svědčí zainteresované veřejnosti, která je však omezena na ochranu veřejného zájmu v oblasti životního prostředí. I tuto žalobu nalezneme v české úpravě, nevyplývá z ní však na první pohled. Soudní řád správní v § 66 odst. 4 stanoví, že žalobce může být k podání žaloby zmocněn též zvláštním zákonem. Tímto zákonem je zákon o posuzování vlivů na životní prostředí²¹⁵, který v § 9d zakládá aktivní věcnou legitimaci pro dotčenou veřejnost²¹⁶. Tento rozsah žalobní legitimace je tak podobný.

Na okraj ještě uvádím, že Správny súdny poriadok navíc upravuje v § 179 správní žalobu, kterou může podat opomenutý účastník. Podobná možnost není na první pohled v české úpravě k nalezení. Kühn však tuto možnost dovozuje ve vztahu k § 65 soudního řádu správního, ovšem s tím rozdílem, že je nejprve proti danému rozhodnutí nutné podat odvolání ve správním řízení.²¹⁷

Slovenské správní soudnictví se vyznačuje i dalším specifíkem, a sice možností žalovat některé normativní správní akty. I to byl jeden z důvodů, proč jsem si slovenskou právní úpravu vybral. Možnost žalovat normativní správní akty si lze nicméně představit ve dvou rovinách. Prvně se jedná se o žalobu upravenou v § 357 a násl. zákona Správny súdny poriadok²¹⁸. Žalobou je možné dle § 357 odst. 1 citovaného zákona žádat „*vyšlovenia nesúladu všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja*“ v zákonem specifikovaných případech. Tato nařízení jsou dle odborné literatury právě druhem normativního správního aktu²¹⁹. Žalobní legitimace je však silně omezena a běžný žalobce tak sám tuto žalobu nebude moci podat. Žalobu totiž dle § 359 citovaného zákona může podat za podmínek tam uvedených pouze prokurátor a zainteresovaná veřejnost. Tato žaloba tedy výkladově potíže nečiní.

Kopecký nicméně upozorňuje na výkladovou nejasnost, a sice, co je míněno pod pojmem správní akt; patrně dle něj pojem zahrnuje, na rozdíl od převažujícího českého pojetí, krom

²¹⁴ Tamtéž.

²¹⁵ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁶ Kdo se považuje za dotčenou veřejnost, je specifikováno v § 3 písm. i) bodu 2 téhož zákona.

²¹⁷ KÜHN, Zdeněk. § 65: Žalobní legitimace. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 524. ISBN 978-80-7598-479-1.

²¹⁸ Díl je označený jako „*Konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy*“.

²¹⁹ Srov. FEČÍK, Marián. § 357 [Predmet konania]. In: BARICOVÁ, Jana a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 1422. ISBN 978-80-7400-678-4.

individuálního i normativní správní akt.²²⁰ K podobnému závěru, že zákonná úprava může vybízet k podřazení normativního správního aktu pod všeobecnou správní žalobu, při hodnocení návrhu současného slovenského zákona došel i Staša²²¹. Dospívám tedy k závěru, že ač ze samotného textu zákona by se mohlo zdát, že umožňuje napadat též normativní správní akty, skutečná možnost tak učinit je nejasná. V současné slovenské právní praxi jsem oporu pro tuto možnost nenašel.

2.1.2 Nečinnost a zásah ve slovenské úpravě

Stejně tak jako česká právní úprava i ta slovenská počítá s žalobou proti nečinnosti (*žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy*) a zásahovou žalobou (*žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy*). Zaměřím se pouze na zajímavé rysy těchto žalob. Slovenské vnímání nečinnosti, kterou je možné žalovat před správními soudy, je širší než pojetí nečinnosti u nás, a to hned v několika rovinách.

Především je nutné se věnovat textaci § 242 odst. 1 zákona Správny súdny poriadok. Tento odstavec stanoví, že „[ž]alobca sa môže žalobou domáhať odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní“. Naopak soudní řád správní v § 79 odst. 1 stanoví, že jde o to uložit „povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“. Již z porovnání těchto dvou ustanovení je zřetelně vidět, že slovenská právní úprava vnímá ochranu nečinnosti šířeji.

Ještě více se rozdíl v českém a slovenském pojetí nečinnosti projeví, pokud pozornost upřeme k vymezení nečinnosti dle § 3 odst. 1 písm. d) zákona Správny súdny poriadok, který stanoví, že nečinností je „stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatom administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej povinnosti nezačal administratívne konanie“. Žalobní legitimace při nezahájení řízení z moci úřední nicméně svědčí pouze prokurátorovi dle § 242 odst. 2 zákona Správny súdny poriadok. Další případ žalobní legitimace podle tohoto ustanovení svědčící pouze prokurátorovi představuje dle odborné literatury i nečinnost při vydávání některých druhů normativních správních aktů.²²²

Ani prokurátor však nemůže dle slovenské úpravy podat tuto speciální žalobu proti nečinnosti hned. Nejprve musí správní orgán upozornit ve smyslu § 244 odst. 2 zákona Správny

²²⁰ Srov. KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo* [online]. 2018, roč. 51, č. 1–2, s. 49–50 [cit. 2022-04-03]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp1-2-kopecky-pdf.aspx>

²²¹ Srov. STAŠA Josef. Rozhodnutí a/nebo opatření jako „předmět“ obecné správní žaloby. In: TRELLOVÁ, Lívია (ed.). *Nový správny súdny poriadok. Návrh: Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 25. až 27. septembra 2014 v Dunajskej Strede*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, s. 42–53. ISBN 978-80-7160-374-0. *Materiál odevzdaný k publikaci, s. 7, k dispozíci u autora.*

²²² Podrobně FEČÍK, Marián. § 3 [Administratívne pojmy]. In: BARICOVÁ, Jana a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 37. ISBN 978-80-7400-678-4.

súdny poriadok. Od stávající české úpravy se tedy postavení prokurátora odlišuje poměrně dost. Současná česká úprava neumožňuje podat žalobu ve veřejném zájmu proti jiné činnosti či nečinnosti správních orgánů než proti rozhodnutí²²³. Nezahájení řízení z moci úřední je nadto velkým tématem i u nás, jak již bylo rozebráno výše²²⁴.

Dalším rozdílem oproti české právní úpravě je úprava žalobní legitimace zainteresované veřejnosti dle § 244 odst. 3 zákona Správný soudny poriadok dle podmínek tam uvedených. Naopak problematika fiktivních rozhodnutí je dle odborné literatury²²⁵ řešena podobně.

V České republice je zásahová žaloba v judikatuře Nejvyššího správního soudu chápána jako „*subsidiární vůči ostatním žalobním typům zakotveným v s. ř. s., které mají proti jejímu podání přednost, a vůči prostředkům ochrany využitelným ještě v řízení před správními orgány*“²²⁶. Slovenská úprava se od tohoto pojetí neodlišuje. Zásahovou žalobu upravuje § 252 a následující zákona Správný soudny poriadok. I slovenská úprava pojímá zásahovou žalobu jako subsidiární žalobní typ, pokud není možné podat všeobecnou správní žalobu.²²⁷ Správný soudny poriadok poskytuje definici zásahu v § 3 odst. 1 písm. e). Stejně je i rozlišení na určovací a zápůřčí žalobu (§ 252 zákona Správný soudny poriadok). Úprava žalobní legitimace v § 254 citovaného zákona navíc velmi silně připomíná úpravu v § 82 soudního řádu správního.

V úpravě žaloby nečinnostní i zásahové nalezneme i zvláštní konstrukci ohledně pokut určených správnímu orgánu. V § 251 odst. 1 a § 262 odst. 3 zákona Správný soudny poriadok je upravena možnost správního soudu uložit správnímu orgánu pokutu, pokud v nečinnosti či zásahu pokračují i po uplynutí lhůty k nápravě.²²⁸ Dle mého názoru se jedná o velmi netradiční nástroj, jak správní orgán usměrňovat ve vhodné činnosti. Otázka zavedení takovéto sankce správního orgánu i u nás by byla jistě zajímavé téma k diskusi. Osobně by mě v této souvislosti zajímala otázka, zda by byla vymáhána regresní náhrada na úředních osobách.

Zajímavou otázkou jsou lhůty pro podání třech základních žalob. Žalobu proti rozhodnutí lze podat do dvou měsíců, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (srov. § 181 odst. 1 zákona Správný soudny poriadok). Obdobnou lhůtu dvou měsíců zavádí zákon i pro zásahovou žalobu (srov. § 256 zákona Správný soudny poriadok). Naopak pro podání žaloby proti nečinnosti zákon

²²³ Srov. kapitolu 1.1.3.

²²⁴ Srov. kapitolu 1.2.3.

²²⁵ Srov. FEČÍK, Marián a Jana HATALOVÁ. § 242 [Vymedzenie nečinnosti]. In: BARICOVÁ, Jana a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 1197–1198. ISBN 978-80-7400-678-4.

²²⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, bod 41.

²²⁷ Srov. např. uznesenie Najvyššieho súdu zo dňa 20. 5. 2020, sp. zn. 6 Sžk 25/2019, bod 49.

²²⁸ Pro úplnost uvádím, že se nejedná o jediné pokuty, které mohou postihnout správní orgán (srov. § 80 zákona Správný soudny poriadok).

žádnou lhůtu nestanoví. Odborná literatura to vysvětluje jednoduše, plynutím času se potřeba nečinnost odstranit nijak nemění²²⁹.

2.1.3 Slovenský náhled na volbu špatného žalobního typu

Dále jsem se zabýval otázkou, jak na Slovensku přistupují k volbě špatného žalobního typu. Jde mi především o zjištění, nakolik vstřícná je slovenská soudní praxe v této otázce. V případě Slovenska jde o příhodné srovnání i z toho důvodu, že se jedná o stát, který s námi dlouhou dobu sdílel právní řád.

Považuji za vhodné začít starším usnesením slovenského Ústavního soudu²³⁰, který vycházel ještě ze staré úpravy nám dobře známého zákona č. 99/1963 Zb., *Občiansky súdny poriadok*. Domnívám se, že formulované závěry jsou stále ještě použitelné. V tomto usnesení spatřuji silně vyjádřenou neprostopustnost jednotlivých žalobních typů. Ústavní soud rozvíjí úvahu, že pokud zákon zná několik samostatných druhů řízení, nemůže soud tato řízení navzájem směšovat.²³¹ Jinými slovy je možné uzavřít, že soud je vázán výběrem žalobního typu. O možnosti změny žaloby skrze poučení soudu se Ústavní soud nezmiňuje, pouze uvádí, že rozhodnutí „*obsahovalo poučenie pre sťažovateľa, aby sa ochrany svojich práv dožadoval na všeobecnom súde prostredníctvom iných právnych inštitútov*“.²³² Nedá se tedy hovořit o poučovací povinnosti soudu ve smyslu dovozeném českou judikaturou. Velký problém v takto nastaveném konceptu spatřuji právě v tom, že v mezidobí již stihne uplynout lhůta pro podání jiné formy obrany. V tom je tak úprava pro žalobce nevýhodnější oproti změně žaloby.

Zachování tohoto přístupu lze vysledovat i v novější slovenské judikatuře. Soud výslovně uvádí, že „*nesmie vo vzťahu k prostriedku súdnej nápravy zvoleného účastníkom zaujať žiadne iné stanovisko a hodnotenie ako iba to, či tento prostriedok bol účastníkom zvolený správne vzhľadom na ním sledovaný cieľ*.“ Tento závěr považuji za pochopitelný, je možné jej vysledovat i v české judikatuře. České úpravě tohoto závěru se věnuji v kapitole 3.3.

Nejvyšší soud jde však ještě dál, když stanoví, že „*ani nesmie účastníka v konaní upozorňovať na nevhodnosť ním zvoleného prostriedku súdnej nápravy, popri prípade namiesto účastníka sformulovať iné nároky rozdielne od požadovaného petitu návrhu*.“²³³ Obdobně v jiném rozsudku Nejvyšší soud uvádí, že zákon „*obsahuje viacero rôznych prostriedkov súdnej nápravy pochybení alebo nedostatkov verejnej správy, pričom výber konkrétneho prostriedku je ponechaný*

²²⁹ FEČÍK, Marián. § 246 [Všeobecné a osobitnej náležitosti žaloby]. In: BARICOVÁ, Jana a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 1213. ISBN 978-80-7400-678-4.

²³⁰ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 13. 1. 2005, sp. zn. II. ÚS 9/05.

²³¹ Tamtéž.

²³² Tamtéž.

²³³ Rozsudok Najvyššieho súdu zo dňa 28. 6. 2016, sp. zn. 1 Sžnz 5/2015.

*celkom na dispozičnej vôli účastníka.*²³⁴ Jiným případem však je, pokud není z podané žaloby vůbec zřejmé, o jaký žalobní typ se jedná; v takovém případě soud vyzve k upřesnění.²³⁵

Rozhodovací praxe slovenských soudů tedy dává jasně najevo, že místo poučovací povinnosti zastává názor, že pouze žalobce nese odpovědnost za svá podání.

2.2 Nahlédnutí do rakouské úpravy správního soudnictví – apelace jako hlavní inspirační zdroj?

Rakouskou právní úpravu jsem si ke stručnému popisu vybral hned z několika důvodů. Především jsme sdíleli počátky správního soudnictví s Rakouskem jako součást Rakouska-Uherska²³⁶. Bylo tedy zajímavé sledovat, jak se rakouská právní úprava vyvinula nezávisle. Zároveň vlivem změn byl do rakouské právní úpravy zaveden apelační princip. Bylo by možné využít více apelační princip i u nás?

Rakouská právní úprava správního soudnictví vychází ze zákona o správním soudu²³⁷. Rakouské správní soudnictví se však vyznačuje i tím, že má správní soudnictví podrobněji zakotveno i na ústavní úrovni. Jedná se o rakouskou spolkovou ústavu²³⁸.

Rakouské správní soudnictví bylo značně změněno novelou rakouské spolkové ústavy²³⁹. Změnou prošla soustava správních soudů. Nově od 1. ledna 2014 dle čl. 129 rakouské spolkové ústavy každá spolková země disponuje jedním správním soudem a nadto jsou zřízeny dva soudy na federální úrovni (zajímavé je, že jeden z nich se specializuje pouze na daňové právo). Větví rakouského správního soudnictví, která se specializuje na daňové právo, se však s ohledem na zaměření práce zabývat nebudou.

Köhler ve svém článku shrnuje nejdůležitější dopady této novely²⁴⁰. Nově již není možné podat odvolání k vyššímu správnímu orgánu²⁴¹. Z mého pohledu nejdůležitější změnou je zavedení dvouinstančního správního soudnictví, ve kterém správní soudy mohou rozhodovat ve věci samé, a zároveň je zaručen přezkum rozhodnutí prvoinstančního soudu Spolkovým správním soudem (Verwaltungsgerichtshof); Nejvyšší správní soud má navíc dle Köhlera úlohu

²³⁴ Rozsudok Najvyššieho súdu zo dňa 29. 7. 2015, sp. zn. 10 Sžz 9/2014.

²³⁵ Srov. např. uznesenie Najvyššieho súdu zo dňa 2. 2. 2016, sp. zn. 4 Sžnz 4/2015, které se sice vztahuje k předchozí úpravě, ale závěry jsou použitelné i nyní.

²³⁶ Podrobně KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 470–472. ISBN 978-80-7400-727-9.

²³⁷ Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985, BGBl. Nr. 10/1985 (VwGG) (dále též jen „zákon o správním soudu“).

²³⁸ Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 (B-VG) (dále též jen „rakouská spolková ústava“).

²³⁹ Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51/2012.

²⁴⁰ KÖHLER, Martin. The reform of the administrative jurisdiction in Austria - theoretical background and main features of the system. *Visuomenės saugumas ir viešojo tvarka* [online]. 2015, T. 14, s. 38 [cit. 2022-05-20]. ISSN 2335-2035. Dostupné z: <https://repository.mruni.eu/handle/007/14998>

²⁴¹ Tamtéž.

sjednocovat judikaturu.²⁴² Na správní soudy prvního stupně zároveň přešla řada pravomocí, kterými dříve disponovaly speciální orgány pro některé oblasti veřejné správy.²⁴³

Nejvyšší správní soud však není jen běžným odvolacím orgánem či další soudní instancí. Právě výše zmíněné přezkoumávání rozhodnutí nižších správních soudů se ovšem neděje automaticky či u každého rozhodnutí.²⁴⁴ Dle Köhlera došlo k citelnému omezení přezkumu prvostupňových soudních rozhodnutí, neboť tento soud rozhoduje pouze o zásadních právních otázkách.²⁴⁵

Co je míněno právními otázkami zásadního významu, určuje demonstrativním výčtem čl. 133 odst. 4 rakouské spolkové ústavy: *„Kasační stížnost proti rozhodnutí správního soudu je přípustná, jestliže závisí na vyřešení právní otázky zásadního významu, zejména proto, že se rozhodnutí odchyluje od judikatury správního soudu, taková judikatura chybí nebo právní otázka, která má být vyřešena, není v dosavadní judikatuře správního soudu zodpovězena jednotně.“* (překlad vlastní)²⁴⁶

Jelikož mne takto omezená přípustnost přezkumu soudních rozhodnutí prvního stupně zaujala, zaměřil jsem se i na to, jak tuto přípustnost vnímá i tamější judikatura. Prvně je nutné předeslat, že správní soudy očekávají jistou ingerenci žalobce. Žalobce musí přesně vymezit otázku, na kterou Spolkový správní soud doposud neodpověděl jednotně či vůbec²⁴⁷. Stejně tak žalobce musí uvést, z jakých důvodů je dle jeho názoru odvolání přípustné, pokud by se v závěru ohledně přípustnosti rozcházel s názorem správního soudu prvního stupně²⁴⁸ z toho důvodu, že se domnívá, že odůvodnění správního soudu není dostatečné pro přípustnost opravného prostředku, nebo pokud považuje za relevantní jiné právní otázky zásadního významu²⁴⁹.

Velmi zajímavá je též otázka, ke kterému okamžiku se určuje, zda se jedná o otázku zásadního právního významu. Dle názoru Spolkového správního soudu se závažnost vztahuje

²⁴² Tamtéž.

²⁴³ Tamtéž.

²⁴⁴ Tamtéž.

²⁴⁵ Tamtéž.

²⁴⁶ *„Gegen ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtes ist die Revision zulässig, wenn sie von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung zukommt, insbesondere weil das Erkenntnis von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes abweicht, eine solche Rechtsprechung fehlt oder die zu lösende Rechtsfrage in der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes nicht einheitlich beantwortet wird. Hat das Erkenntnis nur eine geringe Geldstrafe zum Gegenstand, kann durch Bundesgesetz vorgesehen werden, dass die Revision unzulässig ist.“*

²⁴⁷ Podrobně Beschluss VwGH 04.11.2015, Ra 2015/11/0078.

²⁴⁸ Správní soud prvního stupně musí dle § 25 odst. 1 zákona o správním soudu uvést a stručně odůvodnit, jestli je odvolání přípustné.

²⁴⁹ Podrobně Beschluss VwGH 28.11.2014, Ro 2014/06/0077.

k době rozhodování soudu²⁵⁰. O otázku zásadního právního významu se tak nejedná ani v případě, že byla zodpovězena v mezidobí od podání opravného prostředku do rozhodnutí Spolkového správního soudu²⁵¹. Zásadní právní význam může mít dle ustálené judikatury i otázka z oblasti procesní úpravy, musí však přesahovat rámec jednotlivého případu a musí být závažně porušeny základní procesní zásady²⁵².

Ač by se dalo očekávat, že každý ze správních soudů jednotlivých spolkových zemí bude mít vlastní zákon upravující řízení před soudem, rakouská spolková ústava k této problematice přistupuje odlišně a danou oblast sjednocuje. Článek 136 odst. 2 rakouské spolkové ústavy předpokládá přijetí zákona, který upraví jednotný postup správních soudů; dle téhož článku pak mohou být subsidiárně upraveny jiné postupy, pokud jsou nezbytné k úpravě předmětu řízení nebo pokud to připouští tento zvláštní spolkový zákon. Tímto zvláštním zákonem je spolkový zákon o řízení před správními soudy BGBl. I 2013/33²⁵³.

Rakouskou úpravu správního soudnictví jsem si vybral i kvůli výše zmíněné možnosti neomezovat se při rozhodování pouze na rušení správních rozhodnutí. Jedná se o zavedení apelačního principu ve vymezených věcech. Základem je čl. 130 odst. 4 rakouské spolkové ústavy. Tento článek stanoví, že správní soud může sám meritorně rozhodnout ve věcech přezkumu rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost, a to za splnění dvou podmínek. Prvně jde o požadavek náležitě zjištěného skutkového stavu (srov. čl. 130 odst. 4 bod 1 rakouské spolkové ústavy). Druhým požadavkem je, že zjištění rozhodných skutečností samotným správním soudem je v zájmu rychlosti nebo povede ke značné úspoře nákladů. Zaujal mě především druhý požadavek, jelikož v něm spatřuji projevy zásad rychlosti a hospodárnosti řízení²⁵⁴. Tyto dvě podmínky jsou následně znovu uvedeny ve spolkovém zákoně o řízení před správními soudy a dále rozvedeny.²⁵⁵

Köhler²⁵⁶ nicméně upozorňuje na omezení apelačního principu v rozhodování správních soudů; správní soudy mohou samy rozhodnout ve věci samé jen v případě správních rozhodnutí, která se týkají subjektivních práv žalobce, na ostatní správní rozhodnutí se tato pravomoc

²⁵⁰ Podrobně Beschluss VwGH 26.06.2014, Ra 2014/03/0005.

²⁵¹ Tamtéž.

²⁵² Srov. Beschluss VwGH 23.08.2016, Ra 2016/16/0063.

²⁵³ Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz VwGVG) (dále také jen „spolkový zákon o řízení před správními soudy“).

²⁵⁴ Hospodárnost řízení v souvislosti s apelačním principem v řízení před odvolacím správním orgánem nicméně akcentuje i Nejvyšší správní soud v české právní úpravě. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 As 44/2013-26.

²⁵⁵ Srov. § 28 odst. 2 spolkového zákona o řízení před správními soudy.

²⁵⁶ KÖHLER, Martin. The reform of the administrative jurisdiction in Austria - theoretical background and main features of the system. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* [online]. 2015, T. 14, s. 51–52 [cit. 2022-05-20]. ISSN 2335-2035. Dostupné z: <https://repository.mruni.eu/handle/007/14998>

nevztahuje. To platí i v případě, že je v řízení o žalobě větší počet účastníků, poté je omezen rozsah přezkumu jen na práva svědčící danému účastníkovi.²⁵⁷

Zavedení většího uplatňování apelačního principu v rakouské právní úpravě si žádá porovnání, jak se na apelační princip nahlíží optikou české úpravy správního soudnictví. Ačkoli je u nás správní soudnictví ovládáno především principem kasačním, nalezneme ve zvláštním zákoně i úpravu odlišnou. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, v § 16 odst. 5 je příkladem zavedení apelačního principu do správního soudnictví^{258, 259, 260}. Vysvětlení tohoto nekonceptního přístupu však v důvodové zprávě zcela chybí. Smyslem však bude dle judikatury především předcházení „tzv. procesnímu ,ping-pongu“²⁶¹. Obecně je smyslem tohoto principu napříč právními odvětvími zrychlení a zefektivnění řízení a odstranění „[souboje] jednotlivých instancí o prosazení vlastního názoru“²⁶².

S větším prosazením apelačního principu v některých věcech se počítá i v novém stavebním zákoně. Ustanovení § 309 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., Stavební zákon, ve znění účinném od 1. 7. 2023, stanoví, že „[j]e-li žaloba důvodná, bez dalšího dokazování je zcela zřejmé, jak by v případě jeho zrušení a vrácení stavebnímu úřadu k dalšímu řízení musel stavební úřad rozhodnout a navrhl-li takový postup žalobce nebo osoba zúčastněná na řízení, může soud rozsudkem napadené rozhodnutí změnit.“

Ačkoli jsou záměry, které vedou k většímu prosazení apelačního principu, vedeny vznešenými úvahami o usnadnění celého procesu, považují za správné, aby rozšíření a zobecnění apelačního principu předcházela větší debata. Připouštím, že rychlost a značná úspora nákladů jsou přesvědčivé argumenty pro širší prosazení apelačního principu i u nás.

²⁵⁷ Tamtéž, s. 52.

²⁵⁸ Srov. § 16 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, který uvádí, že: „*Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.*“

²⁵⁹ Srov. KÜHN, Zdeněk a Josef STAŠA. Deference to the Administration in Judicial Review in the Czech Republic. *The Lawyer Quarterly* [online]. 2018, vol. 8, no. 4, s. 364 [cit. 2022-05-02]. ISSN 1805-8396. Dostupné z: <https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/article/view/299>

²⁶⁰ Rakouské správní soudy vychází z toho, že poskytnutá informace není rozhodnutím, a proto o ní samotné nemohou správní soudy meritorně rozhodovat. Omezují se zde na deklaratorní výrok ohledně případného neoprávněného odmítnutí informace. Důležitým závěrem, který správní soudy dovodily, je, že nemohou přikázat správnímu orgánu poskytnout určitou informaci. Podrobně Erkenntnis VwGH 13.09.2016, Ra 2015/03/0038.

²⁶¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2021, č. j. 5 As 28/2021-38, bod 22.

²⁶² Např. k apelačnímu principu v trestním právu srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. 4 Tz 52/2003.

2.3 Jednotná správní žaloba z pohledu polského správního soudnictví

Pokud budeme pojímat slovenské správní soudnictví založené na zákoně č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, jako soudnictví s větším počtem specializovaných druhů žalobních typů, úprava polského správního soudnictví jde opačnou cestou. Vyčerpávající srovnání české a polské právní úpravy správního soudnictví přinesl Kryška²⁶³, chci se proto zaměřit pouze na vybrané aspekty.

Polské správní soudnictví upravuje především zákon o soustavě správního soudnictví²⁶⁴. Správní soudnictví je v Polsku dvouinstanční, což vyplývá i z čl. 176 odst. 1 polské Ústavy²⁶⁵. Sestává se ze správních soudů vojvodství²⁶⁶ a Nejvyššího správního soudu²⁶⁷ (čl. 2 zákona o soustavě správního soudnictví). Odborná literatura nicméně upozorňuje, že ani polské správní soudnictví nelze vnímat jen jako další instanci po správních orgánech.²⁶⁸

Samotný proces před správními soudy následně upravuje zákon o řízení před správními soudy²⁶⁹. Rozsah působnosti polských správních soudů upravuje čl. 3 zákona o řízení před správními soudy. Z něj je patrné, že i zde platná právní úprava rozlišuje rozhodnutí (čl. 3 § 2 bod 1), nečinnost²⁷⁰ (čl. 3 § 2 body 8 a 9) a zásah (čl. 3 § 2 bod 4). Ostatním žalobám a návrhům se s ohledem na rozsah a zaměření práce nebudu věnovat. Polskou právní úpravu jsem si vybral z jediného důvodu. Tímto důvodem je, že ač polská právní úprava poskytuje ochranu různým formám správní činnosti (a nečinnosti), činí tak prostřednictvím pouze jednoho žalobního typu. Rozsah působnosti tak stanovuje okruh věcí, ve kterých je možné podat žalobu. Na žalobu jsou ovšem kladeny jednotné nároky.

Zaměříme se tedy na podobu jednotné žaloby v zákoně o řízení před správními soudy. Žalobu zákon o řízení před správními soudy upravuje v čl. 50 a následujících. Nehodlám

²⁶³ K rozlišení českých žalobních typů a polského jednotného žalobního typu srov. KRYŠKA, David. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, 302 s. ISBN 978-80-87146-80-4.

²⁶⁴ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 137) (dále také jen „zákon o soustavě správního soudnictví”).

²⁶⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²⁶⁶ Wojewódzkie sądy administracyjne.

²⁶⁷ Naczelny Sąd Administracyjny (dále také jen „NSA”).

²⁶⁸ WOŚ, Tadeusz. Art. 1 Sprawy sądowoadministracyjne. In: WOŚ, Tadeusz, Hanna KNYSIAK-SUDYKA, Marta ROMAŃSKA. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Komentarz* [online]. 6. wydanie. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016 [cit. 2022-06-11]. ISBN 978-83-8092-366-9. Dostupné z: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587524686>

²⁶⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270) (dále také jen „zákon o řízení před správními soudy”).

²⁷⁰ Krom nečinnosti (*bezczytność*) rozlišuje navíc polská úprava i průtahy v řízení (*przewlekle prowadzenie postępowania*), které jsou žalovatelné stejně jako nečinnost. Průtahy v řízení nemají vlastní legální definici, což způsobuje problémy. Podrobně WOŚ, Tadeusz. Art. 3 Zakres działania sądów administracyjnych. In: WOŚ, Tadeusz, Hanna KNYSIAK-SUDYKA, Marta ROMAŃSKA. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Komentarz* [online]. 6. wydanie. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016 [cit. 2022-06-11]. ISBN 978-83-8092-366-9. Dostupné z: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587524688/505224?tocHit=1>

se zabývat všemi detaily žalobního typu, budu se věnovat jen těm z mého pohledu nejdůležitějším. Začnu úplně základní otázkou – kdo? Kdo může žalobu podat? Aktivní věcnou legitimaci upravuje čl. 50 zákona o řízení před správními soudy, a to dost široce. Čl. 50 § 1 stanoví, že „žalobu může podat každý, kdo na tom má právní zájem, [a dále] státní zástupce, ombudsman, dětský ombudsman“ (překlad vlastní)²⁷¹ a v zákoně specifikovaná společenská organizace. V této souvislosti mne zaujala formulace právního zájmu, takto vyjádřená aktivní legitimace se zdá být značně širokou. Formulace podmínky spočívající v právním zájmu však není dle judikatury²⁷² náhodná; má vystihovat širší soudního přezkumu, jelikož nejde pouze o ochranu před úkony v předcházejícím správním řízení, ale i mimo něj²⁷³. Dále může dle čl. 50 § 2 žalobu podat ten, komu žalobní legitimaci stanoví zvláštní zákon.²⁷⁴

Za další nutný krok považuji stručně vymezit náležitosti žaloby. Náležitosti žaloby jsou upraveny v čl. 57 zákona o řízení před správními soudy a není jich mnoho. Krom obecných náležitostí kladených na každé podání (čl. 46 zákona) je třeba dle čl. 57 § 1 bod 1 uvést „označení napadeného rozhodnutí, příkazu, jiného aktu nebo činnosti“ (překlad vlastní)²⁷⁵. Přímou citaci zde uvádím z toho důvodu, že z mého pohledu výborně ilustruje snahu polského zákonodárce vystihnout všechny možné formy správní činnosti (a nečinnosti), které mohou být jednotnou žalobou postiženy.

Dále je nutné označit správní orgán podle čl. 57 § 1 bod 2, proti kterému žaloba směřuje. Poslední podmínkou je podle čl. 57 § 1 bod 3 „identifikace porušení práva nebo právního zájmu“ (překlad vlastní)²⁷⁶. Dle odborné literatury však nemá jít o podrobnou právní argumentaci, nevyžaduje se ani uvedení konkrétních ustanovení – postačí, pokud žalobce „uvede, v čem podle jeho názoru spočívá porušení práva nebo právního zájmu“ (překlad vlastní)²⁷⁷. K takovému pojetí dospívá i česká judikatura, k tomu ovšem až později.

²⁷¹ „Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.“

²⁷² Wyrok NSA z 17. 12. 2020 r., I OSK 1553/20, LEX nr 3115313.

²⁷³ Obdobně i v odborné literatuře. Srov. KABAT, Andrzej. Art. 50 Wniesienie skargi powszechniej – przesłanka interesu prawnego. In: DAUTER, Bogusław, Małgorzata NIEZGÓDKA-MEDEK a Andrzej KABAT. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Komentarz* [online]. II. wyd. LEX/el, 2021 [cit. 2022-06-12]. Dostupné z: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587284586/662922>

²⁷⁴ Takovým příkladem může být například právo šéfredaktora podat žalobu ke správnímu soudu proti odmítnutí poskytnutí informace za podmínek dle čl. 4 tiskového zákona [Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1914)].

²⁷⁵ „wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności“.

²⁷⁶ „określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego“.

²⁷⁷ Srov. KABAT, Andrzej. Art. 57 Wymogi formalne skargi. In: DAUTER, Bogusław, Małgorzata NIEZGÓDKA-MEDEK a Andrzej KABAT. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Komentarz* [online]. II. wyd. LEX/el, 2021 [cit. 2022-06-12]. Dostupné z: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587284593/662930>: „wskaże, na czym polega, jego zdaniem, naruszenie prawa lub interesu prawnego“.

Zároveň však takto pojatý jednotný žalobní typ v polské právní úpravě znamená, že pokud se jedním podáním žalobce domáhá ochrany proti několika formám správní činnosti, soud tyto žaloby od sebe oddělí (čl. 57 § 3). Polské správní soudy²⁷⁸ v tomto případě dospěly k závěru, že je nutné zaplatit soudní poplatek za každou z takto podaných žalob.

Není možné opomenout ani lhůty pro podání žaloby. Jednotlivé odstavce čl. 53 zákona o řízení před správními soudy upravují lhůty na základě formy správní činnosti (či nečinnosti), proti které se žalobce brání. Lhůty jsou trojího druhu. První variantou je 30 dní. Tato lhůta běží buď od doručení rozhodnutí (čl. 53 § 1), nebo ode dne, kdy se stěžovatel o vydání aktu nebo o jiném aktu dozvěděl. Tehdy se jedná o případy, kdy ve věci neexistují opravné prostředky (čl. 53 § 2). Tato varianta se dle textace čl. 53 § 2 vztahuje na i jiné činnosti dle čl. 3 § 4 bod 2 zákona, tedy na nezákonné zásahy. Druhá lhůta v délce 6 měsíců platí pro státního zástupce, ombudsmana a dětského ombudsmana (čl. 53 § 3). Třetí a z mého pohledu nejvíce zajímavou variantou je, že lhůta stanovena není. Žalobu proti nečinnosti tak lze dle čl. 53 § 2b uplatnit kdykoliv po podání upomínky příslušnému orgánu. Odborná literatura²⁷⁹ však takto neomezenou lhůtu koriguje a uvádí, že je nutné ji vnímat tím způsobem, že je možné žalobu podat do té doby, než správní orgán nezačne být opět činný, např. dokud nerozhodne ve věci.

Uvedenou úpravu vítám, jelikož dokazuje, že je možné neštěpit jednu žalobu do několika žalobních typů i ve složité otázce, jakou nastavení lhůt pro podání žaloby bezpochyby je. Je dobře možné vystačit si s takto obecným ustanovením, které pokrývá všechny možnosti, lhůty do velké míry unifikuje a zpřehledňuje. Pro základní triádu žalobních typů tak z pohledu „běžného“ žalobce platí pouze jedna lhůta třicetidenní, případně žádná, jedná-li se o nečinnost.

Celá tato kapitola je vedena jednotícím záměrem nalézt odlišnosti od české právní úpravy či jiné zajímavosti, které by bylo možné využít i u nás. Za takovouto odlišnost považují i následující princip dovozený tamější odbornou literaturou a judikaturou. Tento princip shrnuje odborná literatura tak, *„že v případě, kdy norma hmotného práva vyžaduje autoritativní konkretizaci a ustanovení zákona neurčují hmotněprávní vztah na základě jiné formy jednání, uplatní se zásada presumpce vyřízení věci formou správního rozhodnutí. Současně se zdůrazňuje, že přijetí této zásady je možné v případech, kdy lze právní normu, která vyžaduje konkretizaci,*

²⁷⁸ Srov. postanowienie WSA w Olsztynie z 26. 3. 2007 r., II SA/OI 128/07, LEX nr 958406.

²⁷⁹ WOŚ, Tadeusz. Art. 53 Termin do wniesienia skargi. In: WOŚ, Tadeusz, Hanna KNYŚIAK-SUDYKA, Marta ROMAŃSKA. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* [online]. 6. wydanie. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016 [cit. 2022-06-11]. ISBN 978-83-8092-366-9. Dostupné z: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587524738>

odvodit z ustanovení hmotného práva.“ (překlad vlastní).^{280, 281} Důležitost této presumpce spatřuji v posílení právní jistoty adresátů právních norem, protože se mohou více upínat k rozhodnutí jako hlavní formě vyřízení dané věci. To by mohlo vést k tomu, že se právní úprava tolik neštěpí vlivem atypických úkonů správního orgánu, u kterých není jisté, zda jde o rozhodnutí, nebo o něco jiného.

Podobnou zásadu presumpce vyřízení věci formou správního rozhodnutí jsem našel i v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud rozvádí myšlenku, že „[j]e-li to možné, je třeba [...] právní předpisy zásadně vykládat tak, aby správní orgány byly povinny své úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, činily [sic] v podobě individuálního aktu“.²⁸² Docházím proto k závěru, že česká právní úprava tuto zásadu též využívá, ačkoli není přímo takto označena. V hraničních případech české úpravy, kdy není jasné, zda jde například o zásah či o rozhodnutí, by proto mělo docházet k upřednostňování rozhodnutí. Nejvyšší správní soud přímo uvádí, že „rozšiřování možností uplatnění žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu i na případy, kdy má být uplatněna žaloba proti rozhodnutí, by mohlo vést k nedůvodnému narušení těchto základních zásad správního soudnictví [jedná se o subsidiaritu správního soudnictví a princip dělby moci], neboť správní soud by sám měl nalézat důvody ospravedlňující naříkaný úkon správního orgánu, včetně ochrany veřejného zájmu, a provádět potřebné zjišťování skutkového stavu.“²⁸³ Věřím, že širší využití této presumpce by do budoucna mohlo přinést efektivnější ochranu práv žalobců. Větší důraz na využívání tohoto principu a možná i rozšíření jeho dosavadního výkladu by bylo možné vnímat i jako jednu z možných alternativ k jednotnému žalobnímu typu, o kterém bude pojednáno v následující kapitole.

²⁸⁰ KABAT, Andrzej. Art. 3 Zasada sądowej kontroli administracji publicznej. In: DAUTER, Bogusław, Małgorzata NIEZGÓDKA-MEDEK a Andrzej KABAT. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Komentarz* [online]. II. wyd. LEX/el, 2021 [cit. 2022-06-12]. Dostupné z: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587284539>: „że w razie gdy norma prawa materialnego wymaga autorytatywnej konkretyzacji, a przepisy prawa nie kształtują stosunku materialnoprawnego na podstawie innej formy działania, obowiązuje zasada domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Jednocześnie podkreśla się, że przyjęcie tej zasady jest możliwe w przypadkach, gdy z przepisu prawa materialnego można wyprowadzić normę prawną, która wymaga konkretyzacji.“

²⁸¹ S tímto názorem souhlasí i další odborná literatura. Srov. WOŚ, Tadeusz. Art. 3 Zakres działania sądów administracyjnych. In: WOŚ, Tadeusz, Hanna KNYSIAK-SUDYKA, Marta ROMAŃSKA. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Komentarz* [online]. 6. wydanie. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016 [cit. 2022-06-11]. ISBN 978-83-8092-366-9. Dostupné z: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587524688/505224?tocHit=1>

²⁸² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, bod 53.

²⁸³ Tamtéž.

3 Jednotný žalobní typ, či širší poučovací povinnost soudů?

Po pojednání o některých aspektech současné právní úpravy můžeme přistoupit k úvahám o pojetí jednotného žalobního typu. Považuji však za nutné „vytknout před závorku“ jednu skutečnost, kterou je třeba mít na paměti po celou dobu těchto úvah a která je natolik důležitá, že musí prostupovat celou touto úvahou. Je totiž nutné zdůraznit, že není možné, aby se zavedením univerzální žaloby snížila stávající úroveň ochrany. Základní trojice žalobních typů (rozhodnutí, nečinnost, zásah) musí poskytovat účinnou soudní ochranu proti všem možným úkonům veřejné správy, které jednotlivci přiznávají práva nebo ukládají povinnosti.²⁸⁴ Tato potřeba narůstá dle judikatury ve chvíli, kdy není jisté, pod kterou kategorií daný úkon pro jeho atypičnost podřadit.²⁸⁵ I na to upozorňuje judikatura Nejvyššího správního soudu, která dodává, že žalobci od soudu neočekávají „[akademické] pojednání o formální povaze toho kterého úkonu správního orgánu“.²⁸⁶

V této části se nejprve zaměřím na otázky vázanosti soudu výběrem žalobního typu a prostupnosti jednotlivých žalobních typů. Otázkou volby správného žalobního typu ve správním soudnictví a rozhraní rozhodnutí, zásahu a nečinnosti se již některé články zabývaly.²⁸⁷ Přesto jde o problematiku poměrně málo řešenou a navíc dynamicky se vyvíjející, a je proto nutné na ni nahlédnout novou optikou a s odstupem několika let. K řešeným otázkám navíc existuje množství judikatury, kterou je potřeba reflektovat. Zároveň je nutné otevřít otázku, zda by bylo vhodné zavést v nějaké podobě jednotný žalobní typ.

3.1 Vázanost soudu žalobním typem a poučovací povinnost z pohledu judikatury

Soudy přistupují k možnosti změny jednoho žalobního typu v druhý velmi opatrně. Ve starší judikatuře tuto možnost soudy vůbec nepřipouštěly. Vedlo je k tomu několik argumentů. Především se soud odvolával na skutečnost, že řízení je ovládáno zásadou dispoziční, a proto špatná formulace žaloby jde k tíži žalobce.²⁸⁸ Soud tak nebyl ani povinen žalobce o volbě

²⁸⁴ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 16, a kapitolu 1.

²⁸⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, bod 50.

²⁸⁶ Tamtéž, bod 51.

²⁸⁷ Srov. ŠTENČEL, Václav a Vojtěch VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 25, č. 5, s. 146–151. ISSN 1211-4405. Dále též SVOBODA, Tomáš a Anna CHAMRÁTHOVÁ. Hranice mezi žalobními typy podle soudního řádu správního v kontextu (nejen) souhlasů podle stavebního zákona. *MUNI Law Working Paper* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, roč. 2018, č. 2018.01, s. 1–33 [cit. 2022-04-18]. ISSN 2336-4785. Dostupné z: <http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/47059>. Nebo též již výše citovaný STAŠA, Josef. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, Kateřina, ed. *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. [online]. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 309–317 [cit. 2022-06-12]. ISBN 978-80-88266-25-9. Dostupné z:

https://www.pf.upol.cz/fileadmin/userdata/PF/Katedry/VPK/Sbornik_ze_zasedani_kateder_SP_2018.pdf

²⁸⁸ Podrobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010-90.

správného žalobního typu poučit.²⁸⁹ Dále šlo o závěry vyplývající ze zásady rovnosti účastníků. Z této zásady soud vyvozoval, že není možné, aby poučoval účastníka, jak dosáhnout úspěchu ve věci nebo o otázkách ohledně formulace petitu²⁹⁰. Soud v souvislosti s poučovací povinností též nemůže vystoupit z funkce nestranného třetího²⁹¹.

Za posun k lepšímu lze označit následující rozsudek. Nejvyšší správní soud judikoval²⁹², že pokud se žalobce zmýlí ve volbě žalobního typu (v tomto případě šlo o zásah) a zároveň jsou splněny náležitosti jiného úkonu, soud žalobce poučí a po změně žaloby žalobu i projedná.²⁹³

Domnívám se, že uvedený závěr je správný, jelikož podpůrně by se k němu mohlo dospět i výkladem soudního řádu správního. Oceňuji, že Nejvyšší správní soud fakticky konstatoval, že podání je nutné posuzovat podle svého obsahu²⁹⁴. Jedná se o pravidlo, které je společné mnohým procesním předpisům (srov. § 37 odst. 1 věta druhá SŘ a § 41 odst. 2 OSŘ). V soudním řádu správním však takové pravidlo na první pohled chybí. Může se buď jednat o úmysl, či opomenutí zákonodárce, nebo se předpokládá analogické použití § 41 odst. 2 OSŘ skrze možnost dle § 64 SŘS. Vzhledem k tomu, že soudní řád správní nestanoví na žádném jiném místě jinak a § 41 OSŘ spadá do jeho první části, nevidím důvod, aby nebyl § 41 odst. 2 OSŘ použit. Tento závěr o přiměřeném použití podporuje i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2005, č. j. Na 225/2005-110.²⁹⁵ Na okraj uvádím, že podobný názor ohledně posuzování podání dle skutečného obsahu se objevuje i v polské úpravě správního soudnictví.²⁹⁶

Další důležitý posun v nahlížení na prostupnost jednotlivých žalobních typů představuje nálezn Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18. V tomto nálezu dospěl Ústavní soud k závěru, že „[p]řed odmítnutím žaloby pro špatnou volbu žalobního typu bylo povinností soudu poučit stěžovatele, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení věci, a nabídnout mu příležitost účinně argumentovat ve vztahu k otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu

²⁸⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016-42, bod 48, a tam citovanou judikaturu.

²⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012-42, bod 22.

²⁹¹ Podrobně nálezn Ústavního soudu ze dne 19. 9. 1996, sp. zn. III. ÚS 104/96.

²⁹² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, bod 62.

²⁹³ Pro úplnost uvádím, že tento rozsudek byl později zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18. Ústavní soud nicméně ve své pozdější rozhodovací činnosti upozorňuje, že se důvody zrušení nedotýkají této části právní argumentace (podrobně např. nálezn Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, bod 78).

²⁹⁴ Tento závěr obdobně vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009-197, který výslovně uvádí, že: „[p]ro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit.“

²⁹⁵ Podobně v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2008, č. j. Konf 20/2007-8. Avšak zde šlo o rozlišení návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu a kasační stížnosti, princip nicméně zůstává stejný.

²⁹⁶ Podrobně KABAT, Andrzej. Art. 3 Zasada sądowej kontroli administracji publicznej. In: DAUTER, Bogusław, Małgorzata NIEZGÓDKA-MEDEK a Andrzej KABAT. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Komentarz* [online]. II. wyd. LEX/el, 2021 [cit. 2022-06-12]. Dostupné z: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587284539>

*o odmítnutí žaloby spočívat. Opačný postup je tzv. překvapivým rozhodnutím, jehož zákaz plyne z práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.*²⁹⁷

Lze tak konstatovat, že zrušený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, společně s tímto nálezem Ústavního soudu tvoří základ současné praxe správních soudů, kterou by bylo možné popsat jako vstřícnější k žalobcům. Snaží se totiž respektovat, že ne vždy je možné zcela jasně určit povahu úkonu, proti kterému se bránit.

Jsem přesvědčen, že opuštění konceptu striktní neprostopnosti jednotlivých žalobních typů je prospěšné. Musíme přihlédnout k tomu, že v českém právním řádu není zakotvena povinnost být zastoupen advokátem při podávání žaloby ve správním soudnictví^{298, 299}. Správní právo navíc může být pro laika ještě více neprohlédnutelné a nepřehledné než například právo občanské. Vyznat se ve spleti právních pojmů a velkého množství forem správní činnosti (a nečinnosti) tak může být o to více matoucí a odmítnout právo žalobce jen z takto ryze formálních důvodů považují za přílišný formalismus. Souhlasím s názory, že takto formalistické pojetí by mohlo v konečném důsledku vést i k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*) a k oslabení principu právní jistoty.^{300, 301} Zároveň by se takové pojetí dle mého názoru dostalo do rozporu s požadavkem účinného soudního přezkumu – jak bylo uvedeno v úvodu této kapitoly. Obdobně Ústavní soud uvádí, že „[z] hlediska účinné soudní ochrany [...] není přijatelné, aby tíha nepřehlednosti žalobních typů působila v neprospěch jednotlivců“³⁰². Je proto nutné se zamyslet nad možnostmi, jak postupovat dále.

3.1.1 Vícečetné podání žalob aneb když jedna nestačí

Vázanost soudu žalobním typem může vést k tomu, že žalobce neví, jaký žalobní typ vybrat. Lze se pak zamýšlet nad situací, kdy by žalobce podal z procesní opatrnosti žalob hned

²⁹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, bod 50.

²⁹⁸ V tom se například odlišuje od slovenské úpravy. Slovenská právní úprava k zastoupení účastníka advokátem přistupuje zcela opačně. Obecně dle § 49 odst. 1 zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, je zastoupení žalobce před správními soudy povinné, následně je však v odst. 2 taxativně vymezen okruh věcí, které advokátnímu přímusu nepodléhají.

²⁹⁹ Podrobně k povinnému zastoupení před soudem v tomto kontextu SVOBODA, Tomáš. In: SVOBODA, Tomáš a Anna CHAMRÁTHOVÁ. Hranice mezi žalobními typy podle soudního řádu správního v kontextu (nejen) souhlasů podle stavebního zákona. *MUNI Law Working Paper* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, roč. 2018, č. 2018.01, s. 13 [cit. 2022-04-18]. ISSN 2336-4785. Dostupné z: <http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/47059>

³⁰⁰ O odepření spravedlnosti ve vztahu k volbě žalobního typu hovoří i Nejvyšší správní soud. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017-26, bod 16.

³⁰¹ O možném odepření spravedlnosti uvažuje i Svoboda. Srov. SVOBODA, Tomáš. In: SVOBODA, Tomáš a Anna CHAMRÁTHOVÁ. Hranice mezi žalobními typy podle soudního řádu správního v kontextu (nejen) souhlasů podle stavebního zákona. *MUNI Law Working Paper* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, roč. 2018, č. 2018.01, s. 14 [cit. 2022-04-18]. ISSN 2336-4785. Dostupné z: <http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/47059>

³⁰² Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, bod 45.

několik a pokryl by tím tak několik různých žalobních typů zároveň³⁰³. Podobná situace by nastala, kdyby podal pouze jednu žalobu, ale za využití alternativního či eventuálního petitu by se do žaloby snažil zapojit více žalobních typů.

Považuji na tomto místě za vhodné upozornit na situaci, kterou není možné zaměřovat. Od situací, kdy žalobci tápou ohledně volby správného žalobního typu, je dle názoru Ústavního soudu nutné odlišit případy, ve kterých si žalobci jsou vědomi správné volby, ale z nějakého důvodu použijí žalobu jinou.³⁰⁴ V uvedeném případě navíc byli žalobci zastoupeni advokátem. Pokud by v takovém případě soud „*prostřednictvím poučení vedl stěžovatele k tomu, jakým způsobem mají své žaloby přeformulovat, aby dosáhli žádaného účinku, nešlo by již o nestranný postup*“.³⁰⁵ Ústavní soud tedy na takovéto žaloby nahlíží jinak. S tímto pohledem souhlasím, situace, kdy žalobce ví, proti čemu se má bránit, nemůže požívat v této souvislosti zvláštní ochrany.

Začněme tedy s podobou petitu. Otázku vyloučení alternativního petitu v kontrastu s podáním dvou žalob již správní soudy řešily. Předně záleží na tom, v čem alternativní petit spočívá. Pod pojmem alternativní či eventuální petit si představím dva různé případy.

Prvně může alternativní či eventuální petit spočívat například v nejasné skutečnosti, která se teprve časem bude vyvíjet určitým směrem, bude tedy teprve precizována v čase³⁰⁶. Jde například o formulaci eventuálního petitu pro případ, že nezákonný zásah v době podání žaloby trvá, ale existuje možnost, že skončí do doby, než bude o podané žalobě soudem pravomocně rozhodnuto³⁰⁷. Poté se dle názoru Nejvyššího správního soudu žalobce bude „*primárně [...] domáhat zákazu pokračování v porušování konkrétního žalobcova práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem a eventuálně (pokud zásah v mezidobí skončí) bude požadovat určení, že zásah byl nezákonný*“³⁰⁸.

Druhý případ však je zajímavější a můžeme v něm spatřovat určitou „procesní tvořivost“ žalobců. Šlo by o případy, kdy by si alternativně či eventuálně v žalobním návrhu konkurovaly dva žalobní typy. Žalobce si zároveň ušetří práci s podáním dvou žalob a z hlediska procesní ekonomie dokonce ušetří za jeden či více soudních poplatků. Eventuální či alternativní petit tak bude představovat pojistku pro případ, že správní soud dospěje k závěru, že primární žalobní

³⁰³ Na situaci, že žalobce raději podá více žalob, upozorňuje i Halml. Srov. HALML, František. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě - rozdílné kategorie, či nikoliv?. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2019, roč. 27, č. 1, s. 112 [cit. 2022-05-21]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-6>

³⁰⁴ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, body 81–85.

³⁰⁵ Tamtéž, bod 93.

³⁰⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 AfS 60/2014-48, bod 22.

³⁰⁷ Tamtéž.

³⁰⁸ Tamtéž.

návrh není přípustný, neboť nemůže směřovat proti danému správnímu úkonu či nečinnosti (např. žalobce žaluje rozhodnutí, ale dle právního názoru správního soudu se jedná o zásah).

V takovém případě by pak žalobce z procesní opatrnosti mohl uvést, že pokud se nebude správnímu soudu zamlouvat prvotně zvolený žalobní typ, nechť jej tedy alespoň přezkoumá z hlediska druhého (nebo snad i třetího a dalšího) „záložního“ žalobního typu, případně, ať si rovnou zvolí ze žalobcem nabízených žalobních typů ten správný. Z hlediska žalobce by tento postup byl velmi výhodný. Za jeden soudní poplatek a s jedním vylíčením skutkového stavu by docílil toho, aby správní soud přezkoumával žalobu ze všech možných hledisek a ze všech v úvahu přicházejících žalobních typů. Taková žaloba by tak rovnou směřovala proti rozhodnutí, nečinnosti, zásahu a ve specifických případech by na sebe pravděpodobně brala podobu i návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části³⁰⁹. Takto široce pojatý alternativní či eventuální petit by ve svém důsledku nakonec připomínal spíše jakýsi hybrid, který by směřoval právě k pojetí jednotného a univerzálního žalobního typu.

Touto cestou se však judikatura Nejvyššího správního soudu nevydala. Již v roce 2004 Nejvyšší správní soud³¹⁰ uvedl, že alternativní a eventuální petit či alternativa facultas, pokud spočívají v odlišných žalobních typech, se v řízení před správními soudy neuplatní. Ohledně bližší argumentace, proč tomu tak je, soud především konstatoval, že je vázán petitem a že si „nemůže [...] vybírat, o které [žalobě] rozhodne, a o které nikoliv. Za situace, kdy soud o druhém návrhu doposud nerozhodl, bude třeba, aby o tomto návrhu bylo též rozhodnuto.“³¹¹

Tento závěr však nepovažují za správný. Je pochopitelné, že pokud soud vyhoví posouzení žaloby z jednoho hlediska (např. dospěje k závěru, že napadaným úkonem správního orgánu je rozhodnutí), vylučuje toto posouzení ostatní v úvahu přicházející žalobní typy. Jak naznačuje Nejvyšší správní soud³¹², postup soudu je poté takový, že ostatní žalobní typy ovšem musí odmítnout pro nepřípustnost, a tím o nich rozhodnout. Musí tedy posoudit „*dva žalobní petitivy samostatně, jako dvě žaloby, o každém návrhu [rozhodnout] samostatným výrokem*“.³¹³

Ač na jednu stranu soudní praxe odmítá kumulaci jednotlivých žalobních typů v petitu žaloby, na druhou stranu umožňuje proti tomu samému úkonu podání více žalob, a to dokonce

³⁰⁹ Považme například v minulosti obranu žalobkyně proti sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí, kterým se kolektivní smlouva vyššího stupně rozšiřuje i na další subjekty. Žalobkyně se pokoušela bránit proti tomuto sdělení podanou žalobou, která zahrnovala zásahovou žalobu a podpůrně též žalobu proti rozhodnutí, kdyby toto sdělení soud za zásah nepovažoval. V daném případě Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016-42, však dospěl k závěru, že se nejedná ani o rozhodnutí, ani o zásah. Sdělení dle § 7 zákona o kolektivním vyjednávání, je dle názoru soudu opatřením obecné povahy. Tomuto rozsudku se věnuji podrobněji v jiné části této práce (srov. kapitolu 1.3.1).

³¹⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003-101.

³¹¹ Tamtéž.

³¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 Afs 151/2015-27, bod 11.

³¹³ Tamtéž.

v jednom podání; sám Nejvyšší správní soud přitom konstatuje, že takto může žalobce zvýšit šanci na úspěch ve věci.³¹⁴ Tento argument mi přijde velice nevhodný. Nejvyšší orgán správního soudnictví tím otevřeně přiznává, že problémy současné identifikace jednotlivých forem správní činnosti (a nečinnosti) s klidem přenáší na účastníky řízení.³¹⁵ Neměla by ochrana zákonnosti zahrnovat i jasné odpovědi na to, vůči čemu se bránit? Postup je nadto pro žalobce finančně náročnější, neboť si nevystačí s jedním soudním poplatkem – soud upozorňuje, že každá žaloba bude zpoplatněna samostatně.^{316, 317} Nevyznívá pak takový argument Nejvyššího správního soudu tak, že je nutné si za spravedlnost připlatit?

3.2 Jednotný žalobní typ – boření zdi

Vhodnou alternativu k současným žalobním typům, které jsou specializované, by bylo možné spatřovat ve zřízení jednotného žalobního typu. Takovéto pojetí může být přijímáno dosti kontroverzně, jelikož boří zažitě pořádky (a zdi³¹⁸). Přesto považuji za nutné se k této alternativě vyjádřit. Výhodou takového pojetí může být především ulehčení rozhodování žalobce, který žalobní typ zvolit. To povede k efektivnější ochraně jeho veřejných subjektivních práv, které se bude moci domoci sám, bez nutnosti zastoupení advokátem³¹⁹. Zlepší se tak do jisté míry vymahatelnost práva, neboť žalobce nebude tolik odrazován finanční stránkou (často dlouhého) soudního řízení³²⁰. Narůstající složitostí judikatury by totiž v opačném případě mohlo dojít až k tomu, že žalobce bude muset být fakticky zastoupen advokátem vždy již od počátku řízení, jelikož sám ani nebude vědět, jakou povahu má úkon, proti kterému se brání, a jakou žalobu tak má využít.

Svoboda upozorňuje, že je nutné činit rozdíl mezi univerzální žalobou, která by úpravu skutečně sjednocovala, a „sběrnou“ žalobou, která se následně bude stejně členit na několik typů³²¹. Svoboda by dal přednost spíše univerzální žalobě, „sběrná“ žaloba z jeho pohledu není

³¹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012-42, bod 33.

³¹⁵ Obdobně o tomto problému jako o ekonomické iracionalitě a o tom, že kvalifikaci hraničních úkonů by měl zajistit především stát, hovoří i Svoboda. Srov. SVOBODA Tomáš. In: SVOBODA, Tomáš a Anna CHAMRÁTHOVÁ. Hranice mezi žalobními typy podle soudního řádu správního v kontextu (nejen) souhlasů podle stavebního zákona. *MUNI Law Working Paper* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, roč. 2018, č. 2018.01, s. 18 a 21 [cit. 2022-04-18]. ISSN 2336-4785. Dostupné z: <http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/47059>

³¹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012-42, bod 33.

³¹⁷ Na neehospodárnost tohoto přístupu upozorňují i ŠTENCEL, Václav a Vojtěch VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 25, č. 5, s. 151. ISSN 1211-4405.

³¹⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39, bod 17, který hovoří o nezbořitelné zdi mezi žalobními typy.

³¹⁹ K zastoupení advokátem srov. výše kapitolu 3.1.

³²⁰ Právě ekonomická neefektivnost je též kritizována. Srov. SVOBODA, Tomáš. In: SVOBODA, Tomáš a Anna CHAMRÁTHOVÁ. Hranice mezi žalobními typy podle soudního řádu správního v kontextu (nejen) souhlasů podle stavebního zákona. *MUNI Law Working Paper* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, roč. 2018, č. 2018.01, s. 18 [cit. 2022-04-18]. ISSN 2336-4785. Dostupné z: <http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/47059>

³²¹ Tamtéž, s. 27.

tolik atraktivní, neboť stále zachová dosavadní členění³²². Právě v tom však spatřuji velké pozitivum takové žaloby. Jednotný žalobní typ ve smyslu „sběrné“ žaloby vnímám jako „klíč“ k odstranění nepřípustnosti správní žaloby v hraničních případech. Za touto „sběrnou“ žalobou by se jako za „vstupní bránou“ stále rozlišovalo, zda jde o rozhodnutí, zásah či nečinnost, jak předvídají autoři. Podstata podle mého názoru ovšem tkví v tom, že by žalobci mohlo být téměř lhostejné, pro kterou formu se nakonec soud rozhodne. Žaloba by byla podána, lhůta pro podání žaloby dodržena a žalobce by měl jistotu, že výsledkem soudního projednání nebude pouze vyčerpávající pojednání o rozhraní žalobních typů³²³. O tom, jak by tato „sběrná“ jednotná žaloba mohla vypadat, pojednávám níže.

Koncepce jednotného žalobního typu může samozřejmě přinést obtíže, neboť výše popsané žalobní typy jsou přirozeně odlišné a občas nesnadno souměřitelné. Řeč je například o vztahu žaloby proti rozhodnutí a zásahové žaloby. V případě žaloby proti rozhodnutí představuje pro soud výchozí skutkový a právní stav ten, jaký „*byl v době rozhodování správního orgánu*“ (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního). U zásahové žaloby je situace však odlišná, neboť § 87 odst. 1 SŘS zakládá hned dvě výchozí možnosti; pokud jde žalobci o pouhé konstatování nezákonnosti provedeného zásahu, je pro soud rozhodující skutkový a právní stav v době zásahu. Jinak „*[s]oud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí*“³²⁴.

Nejvyšší správní soud³²⁵ navíc v této souvislosti konstatuje, že zásahová žaloba má důležitý aspekt naléhavosti v čase a je projednávána soudem přednostně (srov. § 56 odst. 3 SŘS). Takové ustanovení by zavedením jednotného žalobního typu ztratilo na významu. Pokud by soud nebyl schopen ihned poznat, že se jedná o zásahovou žalobu, jak ji může projednat přednostně? Soud se nejprve musí seznámit s obsahem žaloby a až poté rozhodnout, zda se jedná o zásah a zda tedy má tato žaloba nárok na přednostní projednání. Pokud by dospěl k závěru, že se o zásah nejedná, pak by při striktním dodržování pravidla přednosti zásahové žaloby práce vynaložená na odhalení správního žalobního typu přišla vniveč.

K odlišnostem a k výrazné nesouměřitelnosti jednotlivých žalobních typů se též vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016-42. V tomto rozsudku přímo uvádí důvody, proč jsou jednotlivé žalobní typy od sebe odděleny. Upozorňuje především

³²² Tamtéž.

³²³ Na pouhou „*informaci o nesprávné volbě žalobní typu*“ právě v této souvislosti poukazuje Svoboda. Srov. SVOBODA, Tomáš. In: SVOBODA, Tomáš a Anna CHAMRÁTHOVÁ. Hranice mezi žalobními typy podle soudního řádu správního v kontextu (nejen) souhlasů podle stavebního zákona. *MUNI Law Working Paper* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, roč. 2018, č. 2018.01, s. 18 [cit. 2022-04-18]. ISSN 2336-4785. Dostupné z: <http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/47059>

³²⁴ Srov. § 87 odst. 1 soudního řádu správního.

³²⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, bod 47.

že „jednotlivým žalobním typům odpovídají v soudním řádu správním relativně samostatné procesní úpravy, které se liší co do stanovení počátku běhu lhůt k uplatnění žaloby, jejich náležitostí, úpravy aktivní i pasivní procesní legitimace, úpravy toho, k jakému datu soud zjišťuje skutkový a právní stav atd. Bylo by proto 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 hypoteticky v úvahu.“³²⁶ Obdobný výčet provádí Nejvyšší správní soud³²⁷ i v jiném rozhodnutí, vyzdvihuje, krom některých již výše zmíněných, aspekty jako „povinnost vyčerpát jiné prostředky ochrany; [...]; míra vázanosti soudu žalobními tvrzeními a rozsah přezkumu či nalézání práva soudem; povaha a možný konkrétní obsah výroku rozhodnutí soudu, vyhovuje-li žalobě; závaznost právního názoru soudu pro veřejnou správu“. Tento koncept je však někdy kritizován³²⁸.

Je pochopitelné, že při úvahách o jednotném žalobním typu samozřejmě vyvstávají některé nejasnosti, neboť stávající žalobní typy mohou být na první pohled nekompatibilní. Další nejasnosti vyjmenovává například Staša; ve svém článku nastiňuje v oblasti žaloby proti rozhodnutí především problematické otázky nástupu účinků zrušujícího rozsudku soudu, samostatné obrany proti závaznému stanovisku, prohlášení nicotnosti rozhodnutí, moderačního práva soudu, vztahu zjevné nepřiměřenosti a nezákonnosti či rozšíření možností prolomení kasačního principu.³²⁹ Opomenuta nezůstává ani úprava žaloby proti nečinnosti³³⁰ a zásahové žaloby³³¹.

Krom výše uvedených problémů spatřuji další nesouměřitelnost ve lhůtách pro podání žaloby a ve fixaci skutkového stavu k určitému okamžiku. Tyto rozdíly je však dobře možné odstranit. Zabývat se lhůtami pro podání žaloby má smysl z toho důvodu, že by následně mohlo v praxi docházet k obcházení lhůt dávno uplynulých. Souhlasím s potřebou nastavit zde jasná pravidla, neboť procesní liknavost žalobce nemůže být k jeho prospěchu. Navíc, jak jsem uvedl výše v kapitole 1.1.3, správně nastavená lhůta pro podání žaloby nepřímo ovlivňuje i efektivitu ochrany práv jako takovou.

³²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016-42, bod 49.

³²⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, bod 39.

³²⁸ Srov. STAŠA, Josef. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, Kateřina, ed. *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. [online]. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 310 [cit. 2022-06-12]. ISBN 978-80-88266-25-9. Dostupné z:

https://www.pf.upol.cz/fileadmin/userdata/PF/Katedry/VPK/Sbornik_ze_zasedani_kateder_SP_2018.pdf

³²⁹ Tamtéž, s. 315.

³³⁰ Tamtéž s. 316.

³³¹ Tamtéž.

Na druhou stranu jsem přesvědčen, že by jednotný žalobní typ též více vyhovoval přístupu podle staré zásady *da mihi factum, dabo tibi ius* (dej mi fakta, já ti dám právo) a k tomu odpovídající zásady *iura novit curia* (soud zná právo).³³² V nastíněném konceptu by se soud detailně seznámil se skutkovým stavem a žalobce by nemusel detailně znát judikaturu, která na jeho případ dopadá. Jsem si však vědom konotací, které v tomto ohledu nastavila judikatura. Ta požaduje dostatečně určité vymezení skutkového stavu, aby nebylo zaměnitelné s jiným.³³³ Nejvyšší správní soud nadto přímo uvádí, že „[ž]alobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní názor na to, proč se má jednat o nezákonnosti.“³³⁴ S těmito závěry ohledně konkretizace skutkového stavu souhlasím. Rozumím argumentaci Nejvyššího správního soudu, která je dále rozvíjena v citovaném rozsudku v tom smyslu, že je nutno brát ohledy i na protistranu, která musí vědět, k čemu se má vyjadřovat. Akcentuji zároveň závěry ohledně právní kvalifikace, která nemusí odkazovat na přesná ustanovení. Domnívám se, že by neměly být kladeny v tomto směru na žalobce zbytečně vysoké nároky. Nejvyšší správní soud i v tomto kontextu zmiňuje zásadu, že soud zná právo.³³⁵

Jsem tedy přesvědčen, že uvedená zásada *da mihi factum, dabo tibi ius* může i s ohledem na judikaturu obstát, avšak jen za předpokladu, že budou kladeny spravedlivé nároky na dostatečnou konkretizaci skutkového stavu.

Obdobný postup nastiňuje Šimka, který však navrhuje jednotlivé žalobní typy „*zjmenit a žalobu učinit „prostupnější“*“.³³⁶ Šimka by na žalobce kladl jen vybrané povinnosti. Tyto povinnosti se rozpadají do čtyř kroků. Prvně jde především o přesné vymezení napadeného „*jednání veřejné správy*“³³⁷. Za druhé je nutné uvedení toho, v čem spatřuje žalobce zásah do sféry svých práv a povinností; Šimka souhlasí se zachováním liberální koncepce.³³⁸ Třetí povinnost spočívá ve vylíčení skutečností, proč je dané jednání nezákonné.³³⁹ Poslední podmínkou by pak bylo „*[u]vést skutečnosti rozhodné pro posouzení včasnosti žaloby*“.³⁴⁰ Šimka též uvádí následný

³³² O tomto přístupu se například v trochu odlišné souvislosti zmiňuje usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, bod 42.

³³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58.

³³⁴ Tamtéž.

³³⁵ Tamtéž.

³³⁶ ŠIMKA, Karel. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit?. *Bulletin Komory daňových poradců*. [online]. 2018, č. 2, s. 28 [cit. 2022-03-10]. ISSN 1211-9946. Dostupné z: <https://www.kdpcr.cz/bulletin/2018?sp=down-file&did=9458>

³³⁷ Tamtéž.

³³⁸ Tamtéž, s. 28–29.

³³⁹ Tamtéž, s. 29.

³⁴⁰ Tamtéž.

postup soudu: „Bylo by na soudu, aby si sám určil, proti jakému typu jednání veřejné správy žalobce brojí, a použil vůči němu v případě důvodnosti žaloby adekvátní prostředky ve výroku rozsudku. Ty by se v zásadě nemusely příliš lišit od prostředků dnešních.“³⁴¹ S tímto názorem souhlasím, jelikož v něm spatřuji pouze konkretizaci výše zmíněných zásad *da mihi factum, dabo tibi ius a iura novit curia*.

3.2.1 Návrh podoby jednotného žalobního typu

Považuji za vhodné vyústění této části, ale i celé práce, to, že bych se mohl pokusit navrhnout podobu jednotného žalobního typu. Nemám ambice předložit návrh, který by vypořádal všechny myslitelné problémy, které jsou v současnosti s otázkou jednotného žalobního typu spojeny. Jde mi hlavně o vystižení podstatných (a společných) rysů, na kterých by bylo možné jednotný žalobní typ do budoucna vystavět.

Jak by tedy mohl jednotný žalobní typ v české právní úpravě vypadat? Za hlavní inspirační zdroj považuji polskou úpravu jednotné žaloby. Shrňme si ovšem, zda by šlo o jednotný žalobní typ zcela doslovně. Takový přístup by vyžadoval hledat společnou úpravu pro všechny dnes existující žalobní typy. Sloučit však úpravu kompetenčních žalob, návrhu na zrušení opatření obecné povahy, návrhů ve věcech politických stran a politických hnutí a dalších se třemi základními žalobními typy (rozhodnutí, nečinnost, zásah) by bylo nesmírně složité. Tím by takto pojatá úprava byla v rozporu s hlavní myšlenkou, proč se vůbec nad jednotným žalobním typem zamýšlím – totiž zpřehledněním a zjednodušením současné úpravy. Pokud tedy v následujícím textu budu hovořit o konceptu jednotného žalobního typu, budu jím myslet takový, který zahrnuje obranu proti rozhodnutí, nečinnosti a zásahu. Z důvodů výše uvedených se přikláním spíše ke konstrukci „sběrné“ žaloby.³⁴² Na tomto místě předesílám, že níže budu popisovat už jen zvláštní nároky na podobu žaloby, obecné náležitosti podání dle § 37 soudního řádu správního by byly nezměněny.

3.2.1.1 Žalobní legitimace

Nejprve je nutné vyřešit otázku, kdo by takovou žalobu mohl podat. Současný okruh žalobců navrhuji zachovat, jde mi pouze o nalezení univerzálního vyjádření aktivní žalobní legitimace. Právě zde přichází ke slovu polská právní úprava. Bylo by rozhodně zajímavé zkusit nastavit právní úpravu tak, že žalobu může podat každý, kdo na tom má právní zájem. Takto široce nastavená žalobní legitimace by umožnila pokrýt všechny tři základní žalobní typy. Považme navíc, že v současně nastaveném systému, jen co se týče žaloby proti rozhodnutí, existuje několik

³⁴¹ Tamtéž.

³⁴² Viz kapitola 3.2 výše.

skupin žalobců. Předně se jedná o žalobce, které lze označit jako „základní“ (§ 65 odst. 1 SŘS). Následně jde o žalobce dotčené na svých procesních právech (§ 65 odst. 2 SŘS). Nesmíme zapomenout ani na žalobce v určitých věcech správního trestání (§ 65 odst. 3 SŘS). Žalobu též může dle judikatury podat opomenutý účastník.³⁴³ Vzpomeňme i skupiny zvláštních žalobních legitimací v § 66 SŘS. Krom nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv jde například o spolky ve věcech ochrany přírody.³⁴⁴ Tyto všechny skupiny by bylo nutné zachovat, jelikož by nebylo správným řešením snížit už jednou dosaženou úroveň možnosti ochrany veřejných subjektivních práv, případně ochrany veřejného zájmu.

Ostatně polská formulace, že žalobu může podat každý, kdo na tom má právní zájem, poměrně dost připomíná formulaci Nejvyšší správní soudu, který se k žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního vyjádřil následujícím způsobem. Uvedl, že „*musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena **právní sféra žalobce** [...], tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře.*“³⁴⁵ Právě negativní projev ve sféře žalobce má velice blízko k právnímu zájmu na věci. S negativním projevem v právní sféře žalobce pracuje i zásahová žaloba³⁴⁶, stejně tak jako nečinnostní žaloba³⁴⁷. Na okraj uvádím, že kromě základní trojice žalob proti rozhodnutí dovedl Nejvyšší správní soud stejnou konstrukci s negativním projevem do právní sféry i v případě opatření obecné povahy.³⁴⁸ Tato konstrukce tak není českým správním soudům neznámá, a proto se domnívám, že by jim žalobní legitimace na základě právního zájmu nemusela činit problémy.³⁴⁹ Na vztah právního zájmu v polské právní úpravě a zkrácení na veřejných subjektivních právech upozorňuje i Kryška³⁵⁰. Kryška uvádí, že legitimace na základě právního zájmu „*je nepochybně pojem širší*“ než na základě zkrácení na veřejných subjektivních právech.³⁵¹ Domnívám se však, že mnou nastíněné pojetí s negativním projevem

³⁴³ Srov. poznámku pod čarou č. 217.

³⁴⁴ Viz kapitola 1.1.2.

³⁴⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

³⁴⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

³⁴⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2007, č. j. 1 Ans 3/2007-235.

³⁴⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2021, č. j. 4 As 273/2021-54, bod 19.

³⁴⁹ Podobně by neměl být problém ani například v případě rozhodnutí *in rem*. Podrobně k tomu ŠURÁNEK, Petr. § 65 [Žalobní legitimace]. In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 494–495 [cit. 2022-05-15]. ISBN 978-80-7400-498-8. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgnpwk232ge2iltmjptembqjptcnjql5ygmnr>

³⁵⁰ KRYŠKA, David. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 119. ISBN 978-80-87146-80-4.

³⁵¹ Tamtéž.

v právní sféře žalobce tento vztah vystihuje lépe a že se pojetí právního zájmu na věci velmi přibližuje.

Na druhou stranu připouštím, že by ze začátku mohlo působit výkladové potíže, jaký je tedy okruh osob oprávněných k podání žaloby a zda se tím žalobní legitimace příliš extenzivně a zbytečně nerozšiřuje. Nastolit takové otázky považuji za naprosto legitimní, nicméně může pouze jít o strach z neznámého.

Jak již jsem uvedl výše, považuji v případném jednotném žalobním typu vhodné zachovat i zvláštní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv. Z důvodů uvedených výše v kapitole 1.1.3 se nadto domnívám, že stávající žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv by měla být rozšířena i na obranu proti nezákonnému zásahu a nečinnosti. Stejně tak není důvod vypouštět žalobní legitimaci dle § 66 soudního řádu správního. Aktivní žalobní legitimace založená na právním zájmu dokáže pokrýt i případy zásahových a nečinnostních žalob. Jak jsem již uvedl výše, formulace podmínky spočívající v právním zájmu v polské právní úpravě není dle judikatury³⁵² náhodná; má vystihovat širší soudního přezkumu, jelikož nejde pouze o ochranu před úkony v předcházejícím správním řízení, ale i mimo něj³⁵³.

Polská právní úprava tuto žalobní legitimaci založenou na právním zájmu doplňuje o případy, kdy žalobní legitimaci stanoví zvláštní zákon (čl. 50 § 2 zákona o řízení před správními soudy). Takto nastavená žalobní legitimace mi přijde jako poměrně chytře řešená, neboť v mnohých případech může předejít výkladovým nejasnostem právě stanovením okruhu dalších žalobců na základě zákona.

Navíc se domnívám, že v pochybnostech, kdo by podle nově navrhované úpravy mohl být účastníkem řízení, by bylo možné subsidiárně využít dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu v těchto věcech.

Pokud jde o otázku pasivní žalobní legitimace, věřím, že by nemusela doznat od současné úpravy vážných změn. Zároveň je však dobré otázku věcné legitimace nepodceňovat, jelikož jak připomíná Nejvyšší správní soud, „[v]ěcná legitimace je předpokladem úspěšnosti žaloby“³⁵⁴. Pasivní žalobní legitimace navíc nabývá na důležitosti v případě zásahové a nečinnostní žaloby, neboť dle § 79 odst. 2 a § 83 soudního řádu správního je určen žalovaného věci žalobce.³⁵⁵

³⁵² Wyrok NSA z 17. 12. 2020 r., I OSK 1553/20, LEX nr 3115313.

³⁵³ Obdobně i v odborné literatuře. Srov. KABAT, Andrzej. Art. 50 Wniesienie skargi powszechnej – przesłanka interesu prawnego. In: DAUTER, Bogusław, Małgorzata NIEZGÓDKA-MEDEK a Andrzej KABAT. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Komentarz* [online]. II. wyd. LEX/eI, 2021 [cit. 2022-06-12]. Dostupné z: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587284586/662922>

³⁵⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 AfS 16/2003-56.

³⁵⁵ Tamtéž.

Na druhou stranu, ve většině případů je z žaloby seznatelné, kdo má být žalovaným; až v případě, že by tomu tak nebylo, je potřeba žalobce poučit o doplnění žaloby.³⁵⁶ Ač by tedy nebylo správné otázku pasivní žalobní legitimace podcenit, není ani nutné ji více rozebírat, neboť jak dovozují judikatura, nejde o neodstranitelnou vadu žaloby, ani procesních podmínek.³⁵⁷ Nejvyšší správní soud přímo uvádí, že je „*věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce*“.³⁵⁸ Ačkoli se v projednávané věci jednalo o žalobu proti rozhodnutí, domnívám se, že tento závěr je možné vztáhnout i na dvě ostatní žaloby. Bylo by tedy pouze nutné nalézt všezahrnující vyjádření žalovaného, tedy původce napadené formy správní činnosti nebo nečinnosti.³⁵⁹

3.2.1.2 Náležitosti žaloby

Další základní otázkou pro nastavení jednotné žaloby je, co se od žalobce očekává, aby v žalobě uvedl za náležitosti. Stejně jako v případě polské úpravy (dle čl. 57 § 1 bod 1 zákona o řízení před správními soudy), by bylo vhodné, aby žalobce označil činnost nebo nečinnost, proti které se hodlá před správním soudem bránit. Samozřejmě se nejedná o požadavek naší právní úpravě cizí, pouze jsem toho názoru, že je vhodné jej i na tomto místě zopakovat.³⁶⁰

Ani další požadavek polské právní úpravy nebude té české neznámý. Jak již jsem uvedl výše, polská právní úprava požaduje v čl. 57 § 1 bod 3 zákona o řízení před správními soudy „[i]dentifikaci] *porušení práva nebo právního zájmu*“ (překlad vlastní)³⁶¹. Tento požadavek je možné do české právní úpravy převést tak, že půjde o vylíčení žalobních bodů (ač se zákon o nich zmiňuje pouze v případě žaloby proti rozhodnutí³⁶²). Judikatura již dříve tento požadavek dovodila i u nás³⁶³. Proč je vylíčení žalobních bodů tak důležité? Díky nim je určeno, co má soud přezkoumávat, a zároveň míra jejich obecnosti určuje, jak moc se jimi soud může zabývat.³⁶⁴

Určení žalobních bodů by však nemělo představovat pro žalobce problém. Judikatura je v tomto směru velmi vstřícná. Jako důkaz široké tolerance ohledně vyjádření žalobních bodů lze uvést, že Nejvyšší správní soud považuje „[z]a žalobní bod, u něhož je třeba pokusit

³⁵⁶ Tamtéž.

³⁵⁷ Tamtéž.

³⁵⁸ Tamtéž.

³⁵⁹ Důležité proto je, že pasivní žalobní legitimace „*ve všech případech je úzce svázána právě s jednáním veřejné správy, které žalobce napadá*“. Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, bod 31.

³⁶⁰ K označení činnosti či nečinnosti v současné úpravě srov. § 71 odst. 1 písm. a), § 80 odst. 3 písm. a) a § 84 odst. 3 písm. a) soudního řádu správního.

³⁶¹ „*określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego*“.

³⁶² Srov. § 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního.

³⁶³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, a kapitolu 3.2 ohledně zásady *da mihi factum, dabo tibi ius*.

³⁶⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, body 30 a 32.

se o jeho doplnění a upřesnění, [...] každé vyjádření žalobce, z něhož byt' i jen v nejhrušších obrysech lze dovodit, že žalobce má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné.³⁶⁵ I když úprava nečinnostní či zásahové žaloby o vylíčení žalobních bodů přímo nehovoří a požadují místo toho „vylíčení rozhodujících skutečností“³⁶⁶, odborná literatura dovozuje, že tím je myšleno vylíčení okolností důležitých pro posouzení skutku a právní hodnocení.³⁶⁷ V tom se shodují s definicí žalobních bodů³⁶⁸. Je proto možné uzavřít, že tato náležitost by byla splněna v případě všech třech žalobních typů a není nutné měnit dosavadní koncepci, případně je možné pouze uvažovat o novém pojmu, který by zahrnoval žalobní body i rozhodující skutečnosti.

Další vysoce problematickou otázkou v případě jednotné žaloby v pravém slova smyslu, ale snadno řešitelnou v případě jednotné žaloby „sběrného“ typu je, ke kterému okamžiku má soud podanou žalobu posuzovat. V případě žaloby proti rozhodnutí vychází soud z jiného okamžiku právního a skutkového stavu než v případě podání žaloby zásahové či nečinnostní³⁶⁹. Naopak v případě nečinnosti žaloby a zásahové žaloby je nutné přihlídnout ke skutečnosti, že soud musí reflektovat i případný posun ve skutkových okolnostech i po podání žaloby.³⁷⁰ Vzhledem k tomu, že jednotná žaloba „sběrného“ typu je pouze „vstupní branou“, jak bylo popsáno výše, určení okamžiku, ke kterému má soud rozhodovat, nebude činit potíže. Na základě vyhodnocení, zda se jedná o rozhodnutí, zásah či nečinnost, soud posléze zvolí odpovídající variantu.

Problémy nebude činit ani požadavek na to, aby žalobce označil důkazy. Tento požadavek nalezneme ve všech třech žalobních typech³⁷¹ a není potřeba se mu více věnovat.

Petit žaloby představuje další společný bod pro všechny tři žaloby.³⁷² Jednotlivé petitivy jsou přirozeně rozdílné, navíc deklarovat nezákonnost lze pouze u nezákonného zásahu.³⁷³ Nepovažují za šťastné řešení přílišné sjednocování žalobních návrhů. Z toho důvodu se i domnívám, že není

³⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007-42.

³⁶⁶ Srov. § 80 odst. 3 písm. b) a § 84 odst. 3 písm. b) soudního řádu správního.

³⁶⁷ Srov. např. k nečinnostní žalobě KADLEC, Ondřej. § 80: Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 680. ISBN 978-80-7598-479-1. A k zásahové žalobě JIRÁSEK, Jan. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář* [online právní informační systém]. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2022-05-15]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdqna>

³⁶⁸ Definici žalobních bodů formuloval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, bod 33.

³⁶⁹ Srov. § 75 odst. 1, § 81 odst. 1 a § 87 odst. 1 soudního řádu správního.

³⁷⁰ Srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 81 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář* [online právní informační systém]. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2022-05-15]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdqmi>

³⁷¹ Srov. § 71 odst. 1 písm. e), § 80 odst. 3 písm. c) a § 84 odst. 3 písm. c) soudního řádu správního.

³⁷² Srov. § 71 odst. 1 písm. f), § 80 odst. 3 písm. d) a § 84 odst. 3 písm. d) soudního řádu správního.

³⁷³ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, bod 71.

nutné se inspirovat podobou petitu ve slovenské úpravě³⁷⁴. Vhodné řešení spatřuji v nastavení jednotného žalobního typu s možnou variací žalobních návrhů, které nabízí Kühn³⁷⁵. Líbí se mi, že toto řešení zachová současnou podobu petitů, zároveň však umožní tolik potřebnou flexibilitu při hodnocení hraničních případů, kvůli kterým je jednotný žalobní typ konstruován.

3.2.1.3 Přípustnost žaloby, lhůty pro její podání a další související otázky

Za jednu z nejsložitějších otázek nastavení jednotného žalobního typu považuji předchozí vyčerpání opravných prostředků, a proto se jí zde budu věnovat podrobněji. Samotný problém volby žalobního typu totiž vzniká mnohem dřív. Jde o správné vyhodnocení úkonu již před podáním žaloby, neboť z principu subsidiarity správního soudnictví plyne, že nejprve zpravidla existuje opravný prostředek či jiné „opatření“, které je nutno uplatnit, aby žaloba mohla být podána.³⁷⁶

Zde se naráží na limity jednotné „sběrné“ žaloby, neboť i přes formální možnost podat jedinou žalobu by bylo nutné uvážit, o jakou formu správní činnosti (či nečinnosti) se jedná. Na této podmínce bude záviset, zda se vůbec bude soud žalobou zabývat.

Teoreticky by bylo možné nastavit poučovací povinnost soudu v rámci jednotné žaloby tak, že pokud soud dojde k závěru, že žalobce nesprávně posoudil žalobní typ a před podanou žalobou nevyčerpal opravné prostředky, poučí jej o správném žalobním typu, a tím mu usnadní další postup, pokud již marně neuplynula lhůta k podání opravného prostředku. Tento přístup by byl však pravděpodobně problematický. Předně by bylo možné namítat, že soud by se stal pouhým „právním poradcem“, neboť by se stávalo, že odvolací orgán opravnému prostředku vyhová a věc se do projednání ve správním soudnictví nikdy nedostane.

S tím souvisí problematika, kterou Kühn označuje jako „*dilema odvolací*“³⁷⁷. Kühn se zde sice věnuje pouze vztahu rozhodnutí a nečinnosti, tento přístup se však dá shrnout tak, že buď žalobce podá odvolání proti špatné formě správní činnosti (či nečinnosti) a mezitím mu uplyne lhůta pro podání žaloby, nebo naopak odvolání nepodá, a proto s žalobou neuspěje, jelikož nevyčerpal opravné prostředky.³⁷⁸

Za částečné řešení by bylo možné považovat využití úpravy, která je v této době v ústavní stížnosti. Jde o to, že výjimečně se promine stěžovateli, že nevyčerpal opravné prostředky,

³⁷⁴ Viz kapitola 2.1.1.

³⁷⁵ KÜHN, Zdeněk. § 65: Žalobní legitimace. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 518. ISBN 978-80-7598-479-1.

³⁷⁶ Na to ostatně upozorňuje i Nejvyšší správní soud, když uvádí, že i kdyby v jím řešeném případě posoudil zásah jako nečinnost, musel by žalobu odmítnout, protože žalobce předtím nepodal žádost dle § 80 správního řádu. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2018, č. j. 6 As 402/2017-41, bod 15.

³⁷⁷ KÜHN, Zdeněk. § 65: Žalobní legitimace. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 518. ISBN 978-80-7598-479-1.

³⁷⁸ Tamtéž.

pokud „stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele“³⁷⁹. Připouštím, že by tato formulace mohla zpočátku způsobit výkladové problémy a u žalobců by šlo spíše o štěstí, zda se jim dostane soudní ochrany. Navíc se v každém případě, kdy promineme žalobci, že nevyužil předchozích opravných prostředků, dostáváme do rozporu se zásadou subsidiarity správního soudnictví.

Proto přicházím s následující variantou, kterou považuji za ideální řešení. Bylo by možné uvažovat o úpravě, která by soudu umožňovala takto **předčasně podanou žalobu posoudit jako opravný prostředek a postoupit ho příslušnému správnímu orgánu k vyřízení**. Jednalo by se o velmi podobnou konstrukci, jakou nyní nalezneme v § 46 odst. 5 soudního řádu správního³⁸⁰, a to včetně zachování lhůty. Lhůta pro podání opravných prostředků nicméně bývá zpravidla kratší než lhůta pro podání (kterékoliv) správní žaloby.³⁸¹ Považovat lhůtu pro podání opravného prostředku za zachovanou podáním správní žaloby by mohlo vést k nežádoucí praxi, kdy by bylo možné kratší lhůty opravných prostředků jednoduše obejít tím, že by se žalobce úmyslně mýlil ve volbě žalobního typu. Proto bych postoupení připustil pouze v přísně vymezených případech.

Jednalo by se o případy, kdy povaha činnosti či nečinnosti doposud nebyla správními soudy řešena, případně je řešena nejednotně, nebo v důsledku nedávné změny judikatury došlo ke změně náhledu na danou činnost či nečinnost. Šlo by tedy o podobné důvody, které nyní soudy používají při možnosti změny žaloby.³⁸² Navíc již v dnešní judikatuře nalezneme závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který stanoví, „že vyzývat žalobce k úpravě žaloby z povahy věci není nutno, pokud je z okolností jasné, že žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně, popř. pokud odmítnutí ‚nesprávné‘ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu“.³⁸³

Textace ustanovení, které by danou problematiku řešilo, by mohla poté vypadat například následovně:

„Dospěje-li soud k závěru, že se žalobce ochrany svého práva domáhá u soudu předčasně, aniž by předtím vyčerpал opravné prostředky z důvodu, že napadaný úkon či nečinnost správního orgánu nesprávně kvalifikoval, a zároveň mu tyto důvody nemohou být přičítány k tíži,

³⁷⁹ Srov. § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁰ Ten stanoví: „Podal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.“

³⁸¹ Např. dle § 83 odst. 1 správního řádu je obecná lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí jen 15 dnů.

³⁸² Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, bod 35, přímo shrnuje předchozí judikaturu tak, že „žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ, nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo.“

³⁸³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, bod 35.

soud žalobu odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byla-li žaloba podána u soudu včas, platí, že opravný prostředek byl podán včas.“³⁸⁴

Dalším případem, který naráží na limity jednotné „sběrné“ žaloby ze stejných výše popsaných důvodů, je otázka nastavení lhůt pro podání žaloby. Pro to, aby byly lhůty přehledné, by jich nemělo být mnoho. Nechci na tomto místě otevírat otázku, jaká by měla být ideální délka lhůty. Budu proto hovořit v obecné rovině. Lhůta by měla být jediná. Pro obranu proti rozhodnutí a zásahu by bylo vhodné určit stejně dlouhou lhůtu, ač tedy s nepatrně odlišným počátkem běhu lhůty respektujícím současné dělení. Samozřejmě je ale možné si představit i vyjádření společné. Například tak, že by lhůta začala běžet den následující po dni, kdy se informace o napadané činnosti dostala do dispoziční sféry žalobce³⁸⁵. Ani takováto formulace dle mého názoru nebrání účinné obraně proti trvajícím zásahům a je možné zachovat stávající soudní výklad.³⁸⁶ Považuji však za vhodné, aby v rámci přehlednosti byla vypuštěna lhůta pro podání nečinnostní žaloby po vzoru polské a slovenské úpravy.³⁸⁷

Pokud by již existovala ochota k přechodu na jednotný žalobní typ, je vhodné otevřít otázku, zda by nebylo možné začít více využívat kromě kasačního principu též princip apelační.³⁸⁸ Tyto úvahy jsem popsal v kapitole 2.2 a z důvodů tam uvedených znovu opakují, že se k této otázce musí přistupovat obezřetně. V této chvíli bych o větší projev apelačního principu v jednotné správní žalobě neusiloval.

Spíše úsměvným požadavkem při zavedení jednotného žalobního typu by byla potřeba sjednotit soudní poplatky za podání žaloby proti rozhodnutí a za podání ostatních dvou žalob.³⁸⁹ Bylo by samozřejmě možné uvádět i další rysy jednotného žalobního typu, které by bylo potřeba jednotně nastavit. Domnívám se však, že jako nástin dané problematiky jsou výše uvedené aspekty postačující.

³⁸⁴ Zvolená formulace, která hovoří o žalobě a nikoli o návrhu, není náhodná. Vychází z § 32, část věty za středníkem, ve spojení s § 4 odst. 1 SŘS.

³⁸⁵ Navržená formulace vychází z judikatury. O sféře žalobce v souvislosti s lhůtami hovoří například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, bod 69. Stejně tak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, bod 49, uvádí, že: „*Subjektivní lhůta pro podání žaloby běží od okamžiku, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem spočívá a že je zaměřeno proti němu.*“

³⁸⁶ K trvajícím zásahům srov. kapitolu 1.2.1.

³⁸⁷ Srov. kapitolu 2.1.2 a 2.3.

³⁸⁸ K „*prolomení kasace*“ vyzývá v této souvislosti Staša. Srov. STAŠA, Josef. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, Kateřina, ed. *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. [online]. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 315 [cit. 2022-06-12]. ISBN 978-80-88266-25-9. Dostupné z: https://www.pf.upol.cz/fileadmin/userdata/PF/Katedry/VPK/Sbornik_ze_zasedani_kateder_SP_2018.pdf

³⁸⁹ Srov. položku 18 bod 2 písm. a) a d) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Závěrem k úvaze o jednotném žalobním typu chci uvést myšlenku, která prostupuje celou úvahou. Tou je zásada dobré víry. Celá koncepce jednotného žalobního typu stojí na tom, že je potřeba zjednodušit žalobcům jejich postavení v momentě, kdy není jasné, jakou povahu má forma správní činnosti (či nečinnosti), proti které se mají bránit. Jednotný žalobní typ by však mohl být zneužíván těmi žalobci, kteří žalobu nepodají v dobré víře. Pokud by tedy měl být v budoucnu přijat jednotný žalobní typ, bylo by nutné se vypořádat i s otázkou obrany proti obstrukčním žalobám.

3.3 Širší poučovací povinnost soudů

Vhodnou alternativou ať už pro stávající ne zcela prostupný model žalobních typů, či pro jednotný žalobní typ, by bylo rozšíření poučovací povinnosti soudů, a to buď dalším vývojem judikatury, nebo na základě zákona. Že by mohlo být vhodné zavést obecnou poučovací povinnost soudů k volbě žalobního typu, uvádí i odborná literatura³⁹⁰. Odkazované články však vznikly ještě před „potvrzením“ správnosti daného vývoje ohledně poučovací povinnosti Ústavním soudem³⁹¹. Proto považuji za vhodné na tuto problematiku nahlédnout s odstupem času a šířeji.

Samotný základ poučovací povinnosti nalezneme v § 36 odst. 1 soudního řádu správního, který stanoví, že účastníkům je soudem poskytováno „*poučení o jejich procesních právech a v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu*“. Abych mohl přistoupit k návrhu širší poučovací povinnosti soudů jako alternativy k výše zmíněným možnostem, musím nejprve rozebrat, jak na poučovací povinnost obecně nahlíží praxe. Krom výše zmíněné judikatury, která se věnovala poučovací povinnosti zaměřené přímo na změnu žalobního typu³⁹², považuji za vhodné pokusit se nalézt i další charakteristiky obecné poučovací povinnosti, aby na ni mohlo být nahlíženo celistvě.

V této souvislosti mě velmi zaujalo následující usnesení. Nejvyšší správní soud vyložil, že pokud je žalobce poučován o následcích neodstranění vad žaloby a o tom, jak tyto vady odstranit, musí soud poskytnout konkrétní poučení vztahené na projednávaný případ a navíc musí přihlídnout i k osobě žalobce.³⁹³ Nejvyšší správní soud přímo hovoří o „*individuální*

³⁹⁰ Srov. ŠTENCEL, Václav a Vojtěch VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 25, č. 5, s. 151. ISSN 1211-4405. Obdobně též SVOBODA, Tomáš. In: SVOBODA, Tomáš a Anna CHAMRÁTHOVÁ. Hranice mezi žalobními typy podle soudního řádu správního v kontextu (nejen) souhlasů podle stavebního zákona. *MUNI Law Working Paper* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, roč. 2018, č. 2018.01, s. 23 [cit. 2022-04-18]. ISSN 2336-4785. Dostupné z: <http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/47059>

³⁹¹ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, v kapitole 3.1 výše.

³⁹² Viz kapitola 3.1.

³⁹³ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56.

charakteristice žalobce, vůči němuž [poučení] směřuje“.³⁹⁴ Vyvozují z toho, že lze dovodit, že poučení by mělo být formulováno tak, aby mu dotyčný žalobce porozuměl. Jen tak lze dosáhnout efektivní ochrany jeho subjektivních veřejných práv.

Pokud již tedy máme vyjasněnou formu poučení, přirozeně vyvstává otázka ohledně rozsahu poučení. Závěry judikatury Ústavního soudu lze shrnout jednoduše. Přiměřenost a ohled na „*všechny okolnosti daného případu*“.³⁹⁵ Je tedy jasné, jaký postoj Ústavní soud zastává: poučovací povinnost rozhodně nelze vnímat tím způsobem, že by soud vystoupil z role nestranného rozhodce sporu a pomáhal jedné či druhé straně dosáhnout úspěchu ve věci³⁹⁶.

Odborná literatura, která přiměřeně aplikuje nálezy Ústavního soudu v civilní věci, též ohledně rozsahu poučovací povinnosti uvádí, že „*[r]ozsah poučovací povinnosti by měl zohledňovat rovněž roztržštěnou judikaturu správních soudů, doposud nesjednocenou NSS, nebo sjednocenou nedávno, takže účastník neměl šanci na takovéto sjednocení reagovat*“.³⁹⁷ Právě tento závěr je z mého pohledu velmi důležitý pro konstrukci širší poučovací povinnosti soudů, k jejímuž popisu se nyní dostávám.

Pokud vyjdeme z premisy zformulované dřívější judikaturou³⁹⁸, že žalobci nemůže být k tíži to, že omylem vybral z různých variant špatný žalobní typ, výše uvedený závěr ohledně nepřehlednosti judikatury ve vztahu k rozsahu poučovací povinnosti do tohoto konceptu dobře zapadá. Dilema, který žalobní typ zvolit, totiž přichází zejména ve chvíli, kdy buď judikatura k povaze dané formy správní činnosti (či nečinnosti) chybí, nebo si její závěry odporují.³⁹⁹ Je poté úlohou soudu, aby zvolil vstřícnější přístup k žalobci a vhodným poučením jej usměrnil.

Zároveň by nebylo správné z „širší“ poučovací povinnosti udělat velmi „širokou“. Dle odborné literatury již v současnosti platí, že „*soud [...] nemůže [...] namísto a za účastníka domýšlet nové žalobní body či ho k tomu nabádat*“.⁴⁰⁰ Jsem přesvědčen, že tato zásada musí zůstat zachována i při případném rozšíření poučovací povinnosti soudu. Poukazuji v této souvislosti znovu rozsah poučení zformulovaný Ústavním soudem. Nejdůležitější je přiměřenost.

Také lze namítnout, že zakotvovat širší poučovací povinnost soudů ohledně změny špatně vybraného žalobního typu je zbytečné, jelikož tuto možnost lze dovodit z § 36 odst. 1 soudního řádu správního – volba špatného žalobního typu by žalobci způsobila újmu. I přesto se však

³⁹⁴ Tamtéž.

³⁹⁵ K rozsahu poučovací povinnosti podrobně nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. II. ÚS 2087/08.

³⁹⁶ Tamtéž.

³⁹⁷ KÜHN, Zdeněk. § 36: Práva a povinnosti účastníků. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 248. ISBN 978-80-7598-479-1.

³⁹⁸ Srov. kapitolu 3.1.

³⁹⁹ Srov. kapitolu 3.1.

⁴⁰⁰ KÜHN, Zdeněk. § 36: Práva a povinnosti účastníků. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 248. ISBN 978-80-7598-479-1.

domnívám, že výslovné uvedení takto specifikované poučovací povinnosti je z výše uvedených důvodů vhodné. Ostatně, zákon krom obecné poučovací povinnosti v § 36 odst. 1 výslovně rozlišuje i další (srov. např. v § 42 odst. 3, § 43 odst. 2 nebo § 46 odst. 2 SŘS).

Další otázka může spočívat v tom, zda je potřeba, aby se poučovací povinnost uplatnila za každé okolnosti. Považme například situaci, kdy by soud měl poučit žalobce o nesprávně zvoleném žalobním typu, ale zároveň by věděl, že ani v případě správně zvolené žaloby nebude žalobce úspěšný. Domnívám se, že takto vedená úvaha obsahuje jediné správné řešení. Vypomohu si zde citací nálezu Ústavního soudu, ve kterém Ústavní soud trefně shrnul judikaturu Nejvyššího správního soudu slovy: „*není účelné vyžadovat po jednotlivcích procesní kroky, které nemohou poskytnout účinnou ochranu*“.⁴⁰¹ Soud by tedy v takovém případě ani k poučovací povinnosti o volbě jiného žalobního typu neměl přistoupit a takovou žalobu rovnou odmítnout.

Při posuzování přísnosti přístupu správních soudů ohledně širší poučovací povinnosti či přechylování jednoho žalobního typu v druhý by mohla být zajímavým hlediskem i otázka, v čem přezkoumávaný úkon správního orgánu spočívá. Pokud by šlo o rozhodování o právech žalobce, resp. navrhovatele, bylo by možné uvažovat o kladení přísnějších podmínek. Půjde navíc ve většině případů o správní řízení zahajované na návrh. Žalobce se ve svém postavení ocitá z větší míry dobrovolně, zastávám proto názor, že je proto patrně spravedlivé po něm požadovat zvýšenou míru pečlivosti při volbě žalobního typu.

Opačný případ pak nastává v řízení o uložení povinnosti. Ve většině případů půjde naopak o řízení zahajované z moci úřední (např. přestupkové řízení a uložení správního trestu). Žalobce se ve svém postavení ocitá více méně z donucení. Pro řízení zahajované z moci úřední platí více zásada oficiality⁴⁰². Lze tak uvažovat, že by měřítko pro posouzení správného výběru žalobního typu mohla být měkčí právě ve prospěch tohoto (nedobrovolného) žalobce (navrhovatele). Otázkou však zůstává, zda by tento rozdíl neodůvodněně nezhoršil postavení jedné skupiny žalobců a nebyla by taková praxe vnímána jako diskriminační.

Jak by tedy širší poučovací povinnost měla vypadat? V podstatě by se nemusela příliš lišit od té, jejíž podoba byla formována nedávnou judikaturou. Jádro této poučovací povinnosti by mělo spočívat v tom, že soud žalobci sdělí, že posouzení předmětu nápadu je hraniční a že je doporučována volba jiného žalobního typu. Samozřejmě může vyvstat otázka efektivnosti takového postupu ze strany soudu. Jak soud zjistí, že se jedná o hraniční případ? Bude muset věnovat čas a úsilí tomu, aby se s obsahem žaloby seznámil. Takový postup může na jednu stranu

⁴⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, bod 68.

⁴⁰² K zásadě oficiality srov. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 352. ISBN 978-80-7400-727-9

být neefektivní. Jak ovšem upozorňuje Ústavní soud, „v *drtivé většině případů nečiní určení ‚správného‘ žalobního (návrhového) typu potíže. Vyskytují se však ojedinělé případy, kdy je jeho určení složitou záležitostí. Svým rozsahem však představují jen zlomek případů řešených správními soudy.*“⁴⁰³ Lze tedy namítnout, že se navrhovaná úprava dotkne minima případů a že je zbytečné vymýšlet další procesní instituty a činit tak soudní řád správní zase o něco méně přehlednějším. Zastávám však názor, že i tomuto minimu případů, které není uniformní, má být poskytnuta ve výsledku stejně účinná právní ochrana.

Zamyslel jsem se i nad možnou textací ustanovení, které by tuto novou poučovací povinnost zakotvilo do soudního řádu správního:

„(1) Dospěje-li soud k závěru, že se žalobce ochrany svého práva u soudu domáhá skrze nesprávně zvolený žalobní typ z důvodů, které mu nemohou být přičítány k tíži, poučí jej soud o správném žalobním typu a po změně žaloby ji projedná.

(2) Podal-li žalobce žalobu dle odst. 1, aniž by předtím vyčerpal opravné prostředky, soud z tohoto důvodu žalobu odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byla-li žaloba podána u soudu včas, platí, že opravný prostředek byl podán včas.“⁴⁰⁴

Formulace prvního odstavce má tu výhodu, že zachovává výklad, ke kterému v poslední době směřují soudy, a tato judikatura tak bude nadále použitelná. Druhý odstavec pak řeší přípustnost žaloby obdobně jako v případě návrhu jednotného žalobního typu v kapitole 3.2.1.3. Jde o snahu minimalizovat pokusy o obcházení lhůt k podání odvolání úmyslnou volbou nesprávného žalobního typu, proto je tato možnost vázána na odstavec první.

Opět však upozorňuji, že takovéto rozšíření poučovací povinnosti považuji pouze za alternativní cestu, která se tvoří v důsledku nedostatku odhodlání přejít k jednotnému žalobnímu typu.

⁴⁰³ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, bod 26.

⁴⁰⁴ Opět je zde patrná inspirace stávajícím zněním § 46 odst. 5 SŘS.

Závěr

Jak již ze samotného názvu této diplomové práce vyplývá, otázky nastavení soudního přezkumu ve věcech správních je možné řešit na více úrovních než jen na úrovni jednoinstančního přezkumu iniciovaného různými žalobními typy. Jako přirozeným pokračováním této práce by tak mohlo být rozebrání problematických aspektů současné podoby kasační stížnosti. Takové úvahy by však již přesahovaly rámec rozsahu této diplomové práce.

V úvodu práce jsem vytyčil cíl, kterým bylo popsat současně nastavený systém žalobních typů včetně problematické otázky, kdy žalobce neví, který žalobní typ zvolit, a následně vést úvahu o tom, zda by bylo možné tento problém, i za využití zahraničních úprav, vyřešit především zavedením jednotného žalobního typu. Domnívám se, že jsem vytyčený cíl práce splnil, a tyto úvahy níže shrnuji.

Jsem přesvědčen, že je přijatelné hledat způsoby, jak částečně ulehčit žalobci ve správním soudnictví jeho postavení, když si není jistý, proti čemu se brání. Ostatně Nejvyšší správní soud ve své judikatuře připustil, že na rozdíl od civilního procesu je vzhledem k odlišné funkci správního soudnictví akceptovatelný větší projev procesního paternalismu⁴⁰⁵. Ačkoliv byly tyto závěry vysloveny v souvislosti s postavením žalobce, jsou dle mého názoru obecně uplatnitelné, neboť i dle argumentace soudu jde především o účinnou ochranu práv⁴⁰⁶.

Domnívám se, že není nutné přímo zavádět jednotný žalobní typ v pravém slova smyslu a násilně přetrhávat vývoj, kterým žaloby ve správním soudnictví prochází. To ovšem nevylučuje možnost tyto jednotlivé žalobní typy více zpřehlednit a pokusit se o nalezení společných prvků. Právě zde spatřuji velký potenciál pro využití jednotného žalobního typu v pojetí „sběrné“ žaloby, jak bylo vysvětleno v kapitole 3.2. Šlo by tedy o to nastavit parametry žalob tak, aby nevznikaly neodůvodněné rozdíly tam, kde jsou jednotlivé žalobní typy povahově podobné.

Za tímto účelem jsem v kapitole 3.2.1 nastínil, jak by jednotný žalobní typ mohl vypadat. Pozornost jsem věnoval především nejdůležitějším „stavebním prvkům“ žaloby. Jsem přesvědčen, že je možné zavést sjednocenou aktivní legitimaci k podání žaloby na základě dotčení právní sféry žalobce. Ani určení pasivní žalobní legitimace by nemělo činit problémy. V textu jsou nastíněny i další náležitosti žaloby, ovšem za nejvíce problematickou považuji otázku přípustnosti žaloby. Domnívám se však, že ustanovení navržené v diplomové práci, které vychází z možnosti posoudit předčasně podanou žalobu v uvedených případech jako opravný prostředek, může i tento problém překonat.

⁴⁰⁵ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, bod 47.

⁴⁰⁶ Tamtéž.

Souhlasím s názorem vyjádřeným v judikatuře, že by nebylo správné přenášet nepřehlednost veřejné správy na její adresáty⁴⁰⁷. Opačný postup by od žalobců, kteří nemusí být nadto zastoupeni advokátem, vyžadoval velmi detailní znalost judikatury, která má navíc tendenci se často měnit⁴⁰⁸. Podobný názor lze vysledovat i v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, který uvádí, že „[k] tíži účastníků řízení nemůže jít nepřehlednost (resp. absolutní neprostopustnost) žalobních typů ve správním soudnictví. Výklad a aplikace procesních pravidel nemohou být prováděny tak, aby docházelo k nepřijatelnému oslabování ochrany hmotných práv poskytované soudy.“⁴⁰⁹

V posledních letech je zřejmé, že se v judikatuře začíná otevírat cesta, která více respektuje složitost ochrany veřejných subjektivních práv v hraničních případech. Věřím, že by proto bylo vhodné tuto nově vzniklou poučovací povinnost soudu ohledně správné volby žalobního typu přenést i do textu zákona. V souvislosti se zakotvením širší poučovací povinnosti do zákona jsem v kapitole 3.3 navrhl ustanovení, které se snaží tuto povinnost zobecnit. Koneckonců se stává běžně, že zákon přijme za své nové právní konstrukce, které byly předtím precizovány v judikatuře.⁴¹⁰

Opakuji však, že v této nové poučovací povinnosti spatřuji pouze nedostatek odvahy přejít k některé z forem jednotného žalobního typu. Považuji tak za vhodné, aby byla otevřena debata o možné změně dosavadního nahlížení na jednotlivé žalobní typy.

Efektu, který by se podobal jednotnému žalobnímu typu, by bylo možné dosáhnout i skrze změny judikatury ohledně alternativního a eventuálního petitu. Jak již jsem uvedl v kapitole 3.1.1, v případě širšího pojetí těchto petitů, které by umožnily kombinovat několik žalobních typů, by bylo možné současné obtíže překonat. Současná praxe správních soudů je v tomto ohledu poněkud alibistická. Připouští proti tomu samému úkonu podat několik odlišných žalob, dokonce tyto odlišné žalobní typy mohou být obsaženy v jednom podání žalobce, ale již nelze tyto žalobní typy kombinovat v petitu žaloby.

Ačkoliv rozumím důvodům, které soud vedly k tomuto závěru, domnívám se, že širší ochranu žalobcových práv nezajistí možnost podat žalob několik. Nutno zdůraznit, že fakticky vyloučení alternativního či eventuálního petitu, který spočívá v různých žalobních typech,

⁴⁰⁷ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, bod 41, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, body 44 a 45.

⁴⁰⁸ Srov. kapitolu 3.1.

⁴⁰⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 Afs 22/2020-34, bod 37.

⁴¹⁰ Srov. např. důvodovou zprávu k § 86 stavebního zákona, která stanoví, že „[p]ojetí susedství vychází z nálezu Ústavního soudu [...]“. (Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) [online]. S. 145 [cit. 2022-05-29]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=55108>). Nebo též k § 122: „Navržená dikce ustanovení odpovídá názorům uplatňovaným v praxi soudů při řešení sporných záležitostí ve správním soudnictví.“ (Srov. tamtéž, s. 154.)

nepomůže snížit zatíženost správních soudů. O vícero podaných žalobách téhož žalobce bude muset správní soud rozhodnout tak jako tak a z tohoto hlediska je tedy nerozhodné, zda tak učiní zamítnutím nadbytečných žalob, nebo zamítnutím těchto žalob v alternativním či eventuálním petitu. Požadavkem na zaplacení soudního poplatku za každý žalobní typ je přístup k soudu v této situaci více ztěžován⁴¹¹, a ač je smyslem soudních poplatků do jisté míry omezit určitá podání⁴¹², takto nastavená úprava může působit až jako přehnaně odrazující, a tedy neplní svůj původní účel.

Pomahač pokládá otázku, zda současná situace ohledně odlišných žalobních typů stále „[o]dpovídá [...] standardu ochrany subjektivních práv“.⁴¹³ Domnívám se z výše uvedených důvodů, že nikoliv.

⁴¹¹ O překážce přístupu soudu v této souvislosti hovoří Halml. Srov. HALML, František. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě - rozdílné kategorie, či nikoliv?. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2019, roč. 27, č. 1, s. 112 [cit. 2022-05-21]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-6>

⁴¹² Srov. regulační funkci soudních poplatků např. podle nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. II. ÚS 2432/08.

⁴¹³ POMAHAČ, Richard. Soudní řád správní 2.0. In: FRUMAROVÁ, Kateřina, ed. *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. [online]. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 217 [cit. 2022-06-12]. ISBN 978-80-88266-25-9. Dostupné z: https://www.pf.upol.cz/fileadmin/userdata/PF/Katedry/VPK/Sbornik_ze_zasedani_kateder_SP_2018.pdf

Seznam použitých zkratek

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

OSŘ – Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád

rakouská spolková ústava – Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 (B-VG)

spolkový správní soud – Verwaltungsgerichtshof

spolkový zákon o řízení před správními soudy – Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz VwGVG)

SŘ – Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

SŘS – Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní

stavební zákon – Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

zákon o řízení před správními soudy – Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270).

zákon o soustavě správního soudnictví – Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 137)

zákon o správním soudu – Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985, BGBl. Nr. 10/1985

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

BARICOVÁ, Jana a kol. *Správný súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.

BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní - online komentář* [online právní informační systém]. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2022-05-15]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zq&rowIndex=0>

DAUTER, Bogusław, Małgorzata NIEZGÓDKA-MEDEK a Andrzej KABAT. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Komentarz* [online]. II. vyd. LEX/el, 2021 [cit. 2022-06-12]. Dostupné z: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587284586/662922>

FRUMAROVÁ, Kateřina. Odvolací řízení a nicotné správní rozhodnutí. *Právní rozhledy*. 2014, roč. 22, č. 21, s. 725–731. ISSN 1210-6410.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offio. *Právní rozhledy*. 2021, roč. 29, č. 13–14, s. 468–473. ISSN 1210-6410.

HALML, František. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě - rozdílné kategorie, či nikoliv?. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2019, roč. 27, č. 1, s. 95–113 [cit. 2022-05-21]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-6>

HAVELKOVÁ, Mária. OPATRENÍ NIE JE NIKDY DOSŤ (3. časť série blogov k metódam a formám činnosti verejnej správy). *COMENIUS odborný blog* [online]. 2020, 29. 5. 2020 [cit. 2022-06-24]. ISSN 2644-5581. Dostupné z: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/05/29/opatreni-nie-je-nikdy-dost-3-cast-serie-blogov-k-metodam-a-formam-cinnosti-verejnej-spravy/>

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář* [online]. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s. [cit. 2022-05-15]. ISBN 978-80-7400-498-8. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgnpwk232ge2tiltmjptembqgjptcnjql5ygmrv>

KÖHLER, Martin. The reform of the administrative jurisdiction in Austria - theoretical background and main features of the system. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* [online]. 2015, T. 14, s. 31–63 [cit. 2022-05-20]. ISSN 2335-2035. Dostupné z: <https://repository.mruni.eu/handle/007/14998>

KOPECKÝ, Martin. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. *Správní právo* [online]. 2018, roč. 51, č. 1–2, s. 33–55 [cit. 2022-04-03]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp1-2-kopeccky-pdf.aspx>

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

KRYSKA, David. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, 302 s. ISBN 978-80-87146-80-4.

KÜHN, Zdeněk a Josef STAŠA. Deference to the Administration in Judicial Review in the Czech Republic. *The Lawyer Quarterly* [online]. 2018, vol. 8, no. 4, s. 348–366 [cit. 2022-05-02]. ISSN 1805-8396. Dostupné z: <https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/article/view/299>

KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.

POMAHAČ, Richard. Soudní řád správní 2.0. In: FRUMAROVÁ, Kateřina, ed. *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. [online]. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 205–219 [cit. 2022-06-12]. ISBN 978-80-88266-25-9. Dostupné z: https://www.pf.upol.cz/fileadmin/userdata/PF/Katedry/VPK/Sbornik_ze_zasedani_kateder_SP_2018.pdf

POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, 862 s. ISBN 978-80-7400-739-2.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 512 s. ISBN 978-80-7598-564-4.

STAŠA Josef. Rozhodnutí a/nebo opatření jako „předmět“ obecné správní žaloby. In: TRELLOVÁ, Livia (ed.). *Nový správní soudní poriadok. Návrh: Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 25. až 27. septembra 2014 v Dunajskej Strede*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, s. 42–53. ISBN 978-80-7160-374-0.

STAŠA, Josef. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, Kateřina, ed. *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. [online]. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 309–317 [cit. 2022-06-12]. ISBN 978-80-88266-25-9. Dostupné z: https://www.pf.upol.cz/fileadmin/userdata/PF/Katedry/VPK/Sbornik_ze_zasedani_kateder_SP_2018.pdf

STAŠA, Josef. K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica* [online]. Karolinum Press, 2020, roč. 66, č. 2, s. 11–22 [cit. 2022-06-29]. ISSN 0323-0619. Dostupné z: <https://doi.org/10.14712/23366478.2020.8>

SVOBODA, Tomáš a Anna CHAMRÁTHOVÁ. Hranice mezi žalobními typy podle soudního řádu správního v kontextu (nejen) souhlasů podle stavebního zákona. *MUNI Law Working Paper* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, roč. 2018, č. 2018.01, s. 1–33 [cit. 2022-04-18]. ISSN 2336-4785. Dostupné z: <http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/47059>

ŠIMKA, Karel. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit?. *Bulletin Komory daňových poradců*. [online]. 2018, č. 2, s. 26–36 [cit. 2022-03-10]. ISSN 1211-9946. Dostupné z: <https://www.kdpcr.cz/bulletin/2018?sp=down-file&did=9458>

ŠTENCEL, Václav a Vojtěch VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 25, č. 5, s. 146–151. ISSN 1211-4405.

UHŘÍČKOVÁ, Marcela. Ministerstvo pro místní rozvoj coby správní orgán oprávněný podat žalobu ve veřejném zájmu. *Správní právo* [online]. 2021, roč. 54, č. 3, s. 137–147 [cit. 2022-06-20]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/webpm/soubor/sp-3-21-uhrickova-pdf.aspx>

VEDRAL, Josef. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo* [online]. 2012, roč. 45, č. 1–2, s. 1–60 [cit. 2022-06-29]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-1-12vedral-pdf.aspx>

VEDRAL, Josef a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008, 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1.

VOMÁČKA, Vojtěch. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. *Soudní rozhledy*, 2018, roč. 24, č. 6, s. 182–187. ISSN 1211-4405.

WOŚ, Tadeusz. Art. 1 Sprawy sądowoadministracyjne. In: WOŚ, Tadeusz, Hanna KNYSIAK-SUDYKA, Marta ROMAŃSKA. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Komentarz* [online]. 6. wydanie. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016 [cit. 2022-06-11]. ISBN 978-83-8092-366-9. Dostupné z: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587524686>

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní [online]. [cit. 2022-02-24]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29058>

Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) [online]. [cit. 2022-05-29]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=55108>

Důvodová zpráva k zákonu č. 255/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů [online]. [cit. 2022-03-28]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=12979&pdf=1>.

Písemný pozměňovací návrh č. 7943 k vládnímu návrhu stavebního zákona, ve znění schváleného komplexního pozměňovacího návrhu stavebního zákona hospodářského výboru ze dne 3. 2. 2021 (sněmovní tisk 1008/7): Adam Kalous a Martin Kolovratník. Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky: Sněmovní tisky [online]. Praha: Poslanecká sněmovna, 2021, s. 1–2 [cit. 2022-06-28]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1008>

Postup při rozšiřování závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí [cit. 2022-04-28]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/postup-pri-rozsirovani-zavaznosti-kolektivnich-smluv-vyssiho-stupne>

3. Seznam použitých právních předpisů

Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz VwGVG), BGBl I 33/2013.

Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 137).

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1914).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270).

Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51/2012.

Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985, BGBl. Nr. 10/1985.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok.

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

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění účinném od 1. 7. 2005.

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 283/2021 Sb., Stavební zákon, ve znění účinném od 1. 7. 2023.

Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Zb., Občiansky súdny poriadok.

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

4. Seznam použité judikatury

Beschluss VwGH 04.11.2015, Ra 2015/11/0078.

Beschluss VwGH 23.08.2016, Ra 2016/16/0063.

Beschluss VwGH 26.06.2014, Ra 2014/03/0005.

Beschluss VwGH 28.11.2014, Ro 2014/06/0077.

Erkenntnis VwGH 13.09.2016, Ra 2015/03/0038.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02.

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

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18.

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18.
Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 19. 9. 1996, sp. zn. III. ÚS 104/96.
Nález Ústavního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. II. ÚS 2087/08.
Nález Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20.
Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.
Nález Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. II. ÚS 2432/08.
Nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17-2.
Postanowienie WSA w Olsztynie z 26. 3. 2007 r., II SA/OI 128/07, LEX nr 958406.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. 4 Tz 52/2003.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2004, č. j. 3 As 52/2003-278.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2007, č. j. 1 Ans 3/2007-235.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2021, č. j. 4 As 273/2021-54.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2014, č. j. 1 As 98/2014-39.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 Ans 5/2006-96.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017-28.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans 11/2010-104.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007-42.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2021, č. j. 10 As 248/2019-43.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 As 24/2012-20.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017-18.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2018, č. j. 6 As 402/2017-41.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 147/2012-23.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012-42.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2020, č. j. 2 As 184/2019-29.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004-64.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, č. j. 1 Ads 72/2018-46.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2013, č. j. 4 As 30/2013-52.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003-101.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014-35.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017-26.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003-54.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009-76.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016-42.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002-39.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2011, č. j. 2 Aps 3/2010-112.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2021, č. j. 5 As 28/2021-38.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 As 44/2013-26.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010-90.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 Afs 151/2015-27.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2020, č. j. 1 Afs 22/2020-34.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009-197.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195.
Rozsudok Najvyššieho súdu zo dňa 28. 6. 2016, sp. zn. 1 Sžnz 5/2015.
Rozsudok Najvyššieho súdu zo dňa 29. 7. 2015, sp. zn. 10 Sžz 9/2014.
Uchwała NSA(5n) w Warszawie z 15. 11. 1999 r., OPK 24/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 54.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2015, č. j. Komp 1/2015-55.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018-46.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2008, č. j. Konf 20/2007-8.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2005, č. j. Na 225/2005-110.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53.
Usnesení Zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9.
Uznesenie Najvyššieho súdu zo dňa 2. 2. 2016, sp. zn. 4 Sžnz 4/2015.
Uznesenie Najvyššieho súdu zo dňa 20. 5. 2020, sp. zn. 6 Sžk 25/2019.
Uznesenie Najvyššieho súdu zo dňa 22. 8. 2012, sp. zn. 2 Sžo 38/2011.
Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 13. 1. 2005, sp. zn. II. ÚS 9/05.
Wyrok NSA z 17. 12. 2020 r., I OSK 1553/20, LEX nr 3115313.

5. Seznam ostatních zdrojů

Osobní konzultace s JUDr. Ing. Josefem Stašou, CSc., ze dne 23. 3. 2022.
Osobní konzultace s JUDr. Ing. Josefem Stašou, CSc., ze dne 22. 6. 2022.

Nastavení soudního přezkumu ve věcech správních

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá vybranými žalobními typy, které jsou z pohledu adresáta právních norem nejběžnější. Jedná se o trojici žalobních typů, kterou lze označit jako základní, tedy žaloba proti rozhodnutí, žaloba proti nečinnosti a zásahová žaloba. Práce se zabývá především současným problémem, kdy v některých případech není jisté, proti jaké formě správní činnosti nebo nečinnosti se mají adresáti právních norem bránit. S tím souvisí otázka vedení hranice mezi jednotlivými žalobními typy. Ač většina úkonů správních orgánů je bez problému přiřaditelná pod jasnou formu správní činnosti či označena za nečinnost, vyskytují se i případy, ve kterých toto podřazení činí potíže nejen adresátům právních norem, ale i samotným soudům.

Diplomová práce se kromě úvodu a závěru skládá ze tří hlavních kapitol. První kapitola přináší popis současného stavu, pro který je příznačná mnohost žalobních typů. Práce popisuje především žalobu proti rozhodnutí, která je pojímána jako hlavní žalobní typ. Dále se věnuje též vybraným otázkám vztahu zásahové žaloby a žaloby proti nečinnosti, ale i jejich vztahu k žalobě proti rozhodnutí. Tato trojice je v diplomové práci doplněna o některé otázky související s opatřením obecné povahy. Na okraj je uveden též vztah zásahové žaloby a negativní kompetenční žaloby.

V druhé kapitole je pojednáno o některých prvcích zahraničních úprav, které by se mohly stát inspiračním zdrojem pro úvahy *de lege ferenda* v české právní úpravě. Popis některých aspektů slovenské právní úpravy se zaměřuje na dílčí otázky aktivní žalobní legitimace, nebo možnosti žalovat též normativní právní akty. Součástí této kapitoly je též náhled na přístup slovenské soudní praxe na volbu špatného žalobního typu, která však na rozdíl od současné české soudní praxe nepřipouští změnu žalobního typu a soud je výběrem (i špatného) žalobního typu vázán. Současně se kapitola stručně věnuje též úpravě v Rakousku. Rakouská právní úprava by se mohla stát inspirací ohledně většího používání apelačního principu v rozhodování soudů, jelikož při úvahách o konstrukci jednotného žalobního typu by bylo možné otevřít i u nás otázku, zda jej více nezapojit. Polská právní úprava navíc poskytuje silný inspirační zdroj v oblasti jednotné správní žaloby, která v polském správním soudnictví osvědčeně v určité formě funguje.

Ve třetí kapitole je rozebrána současná vázanost soudu žalobním typem a poučovací povinnost z pohledu české judikatury. Dále se tato kapitola věnuje otázce, zda je možné spatřovat alternativní postup v podání několika žalob najednou. Poté je již přistoupeno k pojednání o podobě jednotného žalobního typu *de lege ferenda*. Diplomová práce se snaží vyřešit základní otázky podoby nově konstruované žaloby, kterými jsou například žalobní legitimace, náležitosti žaloby

či její přípustnost. Vzhledem ke složitosti otázky přípustnosti žaloby, která je úzce spjata s její včasností, je v práci též navrženo ustanovení, které tento problém řeší. Jako alternativu následně práce navrhuje zavedení širší poučovací povinnosti soudů ohledně volby špatného žalobního typu, a to ideálně přímo do textu zákona. Za tím účelem je v práci navržena podoba daného ustanovení.

Klíčová slova: soudní přezkum, jednotný žalobní typ, pluralita žalobních typů

Setting of Judicial Review in Administrative Matters

Abstract

The thesis deals with selected types of lawsuits, which are the most common. These three main lawsuits are a lawsuit against an administrative decision, a lawsuit against inactivity and a lawsuit against unlawful interference. The thesis deals primarily with the current problem, that in some cases it is not certain what form of administrative action or inactivity the addressees of legal norms should defend themselves against. This is connected with the question of drawing the line between the different types of lawsuits. Although most of the actions of administrative bodies can be easily classified under a clear form of public administrative activities or inactivity, there are also cases in which this classification causes difficulties not only for the addressees of legal norms but also for the courts themselves.

The thesis consists of three main chapters, an introduction and a conclusion. The first chapter provides a description of the current situation, which is characterised by a plurality of types of lawsuits. In the first place, the thesis describes a lawsuit against an administrative decision, which is considered to be the main type of lawsuit. It also discusses selected issues concerning the relation between a lawsuit against unlawful interference and a lawsuit against inactivity, as well as their relation to a lawsuit against an administrative decision. The thesis deals also with some issues related to a measure of a general nature. The relation between a lawsuit against unlawful interference and a negative competence lawsuit is also mentioned.

The second chapter analyzes some elements of foreign legislation that could become a source of inspiration for *de lege ferenda* considerations in Czech legislation. The description of some aspects of the Slovak legislation focuses on partial issues of locus standi or the possibility to sue also normative acts. This chapter also includes an insight into the approach of Slovak judicial practice to the choice of the wrong type of lawsuit, which, however, unlike the current Czech case law, does not allow changing the type of lawsuit and the court is bound by the choice. The chapter also briefly mentions the Austrian approach. The Austrian legislation could become an inspiration for a greater use of the appeal principle in court decision-making. Moreover, Polish legislation provides a significant source of inspiration in the area of the universal administrative lawsuit, which has been proven to work in some form in Polish administrative justice.

The third chapter concentrates on problems resulting from the current binding of the court by the type of lawsuit and the duty to provide guidance by the courts from the perspective of Czech case law. The chapter then turns to the question of whether it is possible to see an alternative approach in bringing several lawsuits at once. This is followed by a discussion of the *de lege*

ferenda form of the universal type of lawsuit. The thesis seeks to resolve the main questions of the form of the newly constructed lawsuit, which are, for example, the locus standi, the elements of the lawsuit, or its admissibility. Due to the complexity of the issue of the admissibility of a lawsuit, which is closely linked to its timeliness, the thesis also suggests the wording of the provision to address this issue. The thesis proposes the implementation of a broader duty to provide guidance by the courts directly into the text of the law and suggests the wording of this provision too.

Keywords: judicial review, universal type of lawsuit, plurality of types of lawsuits