

ŽALOBA PROTI ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU

Radovan Havelec

TYPY ŽALOB - § 4 s.ř.s.

- Žaloba proti rozhodnutí SO (§ 65 a násl. s.ř.s.)
- Žaloba na ochranu před nečinností SO (§ 79 a násl. s.ř.s)
- Zásahová žaloba (§ 82 a násl. s.ř.s.)
- Návrh na zrušení OOP/jeho části (§ 101a a násl. s.ř.s.)
- Žaloba ve věcech kompetenčních sporů (§ 97 a násl. s.ř.s.)
- Ostatní - návrhy ve věcech polit. stran a hnutí (§ 94 a násl. s.ř.s)
 - návrhy ve věcech volebních (§ 88 a násl. s.ř.s.)
 - návrhy ve věcech míst./kraj. referenda (§ 91a a násl. s.ř.s)
 - návrh na zrušení služebního předpisu (§ 101e a násl.)
- *Žaloba/Návrh + téměř vše uvedeno v § 4 s.ř.s. + řízení dle zák. č. 131/2002 Sb. není správním soudnictvím*

VEŘEJNÉ SUBJEKTIVNÍ PRÁVO - § 2 s.ř.s.

- pro určení, zda se jedná o *veřejné subjektivní právo* není rozhodující, zda je takové právo konstruováno v předpisu práva soukromého/veřejného.
- *soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti (...): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná, zatímco veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná.*

Konf 79/2004-19 ze dne 26. 1. 2015

VEŘEJNÉ SUBJEKTIVNÍ PRÁVO – 4 s.ř.s.

- Disponuje stát také VSP, jejichž ochrany by se mohl domáhat u soudu? ANO, byť ne vždy: „...i když nebude soudní ochrana poskytovaná státu omezena jen na případy, v nichž vystupuje jako právnická osoba ve vztazích občanskoprávních (soukromého práva), nelze jít do opačného extrému a rozšiřovat ji na všechny případy, kdy je stát (prostřednictvím nějakého svého orgánu) účastníkem správního řízení. Vztáhnout ji lze pouze na ty věci, v nichž má obdobné postavení jako ostatní právnické osoby, tedy na případy, kdy stojí jakoby vně státní moci jako jeden ze subjektů, vůči němuž je moc státu uplatňována.“

3 As 182/2014-32 ze dne 12. 8. 2105

SPRÁVNÍ ORGÁN - § 4 s.ř.s.

- Orgány - státní správy
 - samosprávy
 - ten, komu bylo „svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy“
 - „šedá zóna“ - 3 As 59/2014-34, ze dne 3. 2. 2016
 - II. ÚS 439/16, ze dne 24. 2. 2016
(x Konf 25/2012-9, ze dne 6.9. 2012)

SPRÁVNÍ ORGÁN - § 4 s.ř.s

- služební funkcionáři, jakožto správní orgány *sui generis*
- PČR jakožto správní orgán/ozbrojený sbor
- *nositel/vykonavatel* veřejné správy (rozhoduje o přijetí škola nebo její ředitel?)

SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ – 65/1 s.ř.s.

- Definice je uvedena v § 65/1 s.ř.s.
- Materiální/formální pojetí rozhodnutí – měla by být zachována jednotu formy a obsahu
- Rozhodnutí lze vydat pouze v rámci správního řízení
 - viz § 9 SŘ
 - jde-li o akt, který se dotýká VSP adresáta, ale není správním rozhodnutím, lze se soudní ochrany dovolat jen cestou žaloby proti nezákonnému zásahu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76
 - subsumované akty (jen cestou dle § 75/2 *in fine* s.ř.s.)

SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ - § 70 s.ř.s.

- Lze žalobou napadnout každé správní rozhodnutí?
 - v zásadě ano – *generální klauzule*
 - musí splňovat kvalitativně parametry předpokládané v § 65/1 s.ř.s.
 - kompetenční výluky - § 70 s.ř.s.:
 - **b) předběžné povahy:** „O rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., se jedná, pokud ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Je tedy **(1.)** vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Rozhodnutí konečné pak **(2.)** v sobě musí věcně zahrnout vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy a **(3.)** musí být adresováno mj. i subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné.“
R. rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54

SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ - § 70 s.ř.s.

- c) jímž se (jen) upravuje řízení před správním orgánem
- d) jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak (např. rozhodnutí o ukončení dočasné pracovní neschopnosti **x** rozhodnutí o zdravotní nezpůsobilosti vojáka z povolání)
- e) o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti

SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ - § 70 s.ř.s.

- **f) jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon** (např. rozhodnutí o neudělení víza dle zákona o pobytu cizinců)

SPRÁVNÍ ROZHODNUTÍ - VADY

NICOTNOST

NEZÁKONNOST/PROCESNÍ VADY*

VĚCNÁ NESPRÁVNOST

- * Procesní vady musejí být natolik intenzivní, aby samy o sobě implikovaly nezákonnost rozhodnutí, kterým bylo řízení završeno. NEPŘEZKOUMATELNOST rozhodnutí je procesní vadou.

PRINCIP SUBSIDIARITY - § 5 s.ř.s.

- Platí to přiměřeně ve všech žalobních řízeních (kromě návrhu na zrušení OOP)
- V řízení o žalobě proti rozhodnutí spr. orgánu je nutno vyčerpat všechny ŘÁDNÉ opravné prostředky správního řízení.
- Tento požadavek neznamena, že by ve správní žalobě nemohly být uplatněny argumenty, které nebyly uplatněny ve správním řízení! Jde o podmínku formální.

KAM ŽALOVAT

- VĚCNÁ PŘÍSLUŠNOST: vždy ke krajskému/ městskému soudu (§ 7/1 s.ř.s.)
- MÍSTNÍ PŘÍSLUŠNOST: dle sídla prvoinstančního (!!!) orgánu (§ 7/ s.ř.s.); vyjma věcí „důchodových“ a „sociálních“ – zde dle bydliště žalobce (§ 7/2 s.ř.s.)

KOHO ŽALOVAT

- Správní orgán, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla (§ 69 s.ř.s)
- Omyl v označení žalovaného zde není fatální (viz dikce § 69 s.ř.s.)
- Žalovaného označujeme bez označení jeho údu, který jeho jménem jednal („*Krajský úřad Karlovarského kraje – odbor stavební*“)
- Ve věcech, kdy rozhodoval služební funkcionář, je žalovaným přímo on („*Ředitel služby cizinecké policie...*“)
- Rozhodoval-li ministr / šéf ÚOSS, je žalovaným ministerstvo / ÚOSS

V JAKÉ LHŮTĚ ŽALOVAT

- § 72/1 s.ř.s.: *„Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“* (jiná lhůta např. v režimu zákona o pobytu cizinců – 30 dní)
- § 72/4 s.ř.s.: *„Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout.“*

ŽALOBA - § 71/1 písm. a) s.ř.s.

- označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci.
 - číslo jednací (ne sp. zn. + datum jeho vydání – srov. § 71/2 SŘ)
 - jen druhostupňové rozhodnutí
 - jde o vymezení předmětu řízení!

ŽALOBA - § 71/1 písm. b) s.ř.s.

- označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy
 - osoba zúčastněná na řízení – viz § 34 s.ř.s.
 - označení žalovaného je součástí obecných požadavků návrhu (§ 37/3 s.ř.s.)

ŽALOBA - § 71/1 písm. c) s.ř.s.

- označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá
 - pokud tato náležitost absentuje, soudní praxe to nepovažuje za vadu podání a přezkoumá všechny výroky napadeného rozhodnutí
 - lze, samozřejmě, žalovat i na zrušení jen některých výroků, lze-li je oddělit

ŽALOBA - § 71/1 písm. d) s.ř.s.

- žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné
 - tzn. skutková tvrzení + jejich právní subsumpce. Obvykle není třeba explicitně uvádět, jaké veřejné subjektivní právo žalobce bylo dotčeno
 - „Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat.“

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78

ŽALOBA - § 71/1 písm. d) s.ř.s.

- *Líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem.*
- *Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní názhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.*

ŽALOBA - § 71/1 písm. d) s.ř.s.

- Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2
Azs 92/2005-58

ŽALOBA - § 71/1 písm. d) s.ř.s.

- *Pro řízení o přezkoumání správního rozhodnutí soudem platí dispoziční zásada [§ 71 odst. 1 písm. d) a § 75 odst. 2 věta první s. ř. s.], a proto obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Neuvedla-li žalobkyně skutečnosti, kterými by zpochybňovala dodržení zákonných podmínek pro použití pomůcek při stanovení základu daně a daně, musel hodnotit krajský soud napadené správní rozhodnutí komplexně a nelze mu tedy vytýkat, že se k takovým skutečnostem nijak nevyjádřil.*

Rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 Afs 104/2004-54

ŽALOBA - § 71/1 písm. d) s.ř.s.

- Co lze žalobou napadenému rozhodnutí vytýkat:
 - NEZÁKONNOST
 - PROCESNÍ VADY, KTERÉ MOHLY MÍT VLIV NA ZÁKONNOST
 - NEPŘEZKOUMATELNOST
 - NICOTNOST

ŽALOBA - § 71/1 písm. e) s.ř.s.

- *jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést*
 - jde o důkazy nad rámec správního spisu. Seznamování se s obsahem správního spisu není považováno za dokazování
 - plná jurisdikce

ŽALOBA - § 71/1 písm. f) s.ř.s.

- návrh výroku rozsudku
- Žalovat lze na:
 - zrušení rozhodnutí žalovaného (jeho části) a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení
 - uplatnění moderačního práva soudem (§ 78/2 s.ř.s.)
 - deklaraci nicotnosti
- Lze použít petit *ad eventum*
- Možnost zrušení též prvostupňového rozhodnutí (§ 78/3 s.ř.s.) je výlučně oprávněním soudu – žalobce tímto oprávněním nedisponuje
- Nelze žalovat jen proti důvodům rozhodnutí [§ 68 písm. e) s.ř.s.]