PRAKTIKUM SPRÁVNÍHO PRÁVA

Soudní ochrana veřejných subjektivních práv

Luisa Blahová
Martin Adamec
Jakub Handrlica
Gabriela Prokopová
a kol.

PRÁVNICKÁ
FAKULTA
Univerzita Karlova

Praha 2024

Autorský kolektiv:
JUDr. Ing. Martin Adamec, LL.M., Ph.D. – 2. zadání, 6. zadání, editor Praktika
Mgr. Luisa Blahová – 1. zadání, 2. zadání, 7. zadání, editorka Praktika
Mgr. Daniel Burda – 9. zadání
Mgr. Christopher-Alexander De la Cruz – 7. zadání
prof. JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., DSc. – 1. zadání, 5. zadání, editor Praktika
Mgr. Eliška Mainclová – 6. zadání
Mgr. Hoang Nguyen – 8. zadání
doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc. – 9. zadání
JUDr. Gabriela Prokopová, Ph.D. – 1. zadání, 3. zadání, editorka Praktika
JUDr. Martin Wagner – 4. zadání, 8. zadání

Toto *Praktikum* bylo vytvořeno v rámci řešení projektu č. NPO_UK_MSMT-16602/2022 Transformace pro VŠ na UK, aktivita A2 Rozvoj v oblasti distanční výuky, online výuky a blended learning na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

© Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2024

Vydala Univerzita Karlova, Právnická fakulta, ediční středisko
v nakladatelství Eva Rozkotová, Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun

ISBN 978-80-7630-037-8 (online)

OBSAH

Seznam použitých zkratek 4

Předmluva 5

1. ZADÁNÍ 7

2. ZADÁNÍ 12

3. ZADÁNÍ 17

4. ZADÁNÍ 21

5. ZADÁNÍ 26

6. ZADÁNÍ 30

7. ZADÁNÍ 36

8. ZADÁNÍ 42

9. ZADÁNÍ 47

KLÍČ K ŘEŠENÍ 52

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

LPS – Listina základních práv a svobod

NSS – Nejvyšší správní soud

o. s. ř. – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

inf. z. – zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

spr. ř. – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

s. ř. s. – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

vyvl. zák. – zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

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

zákon č. 82/1998 Sb. – zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

zákon č. 416/2009 Sb. – zákon č. 419/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury

PŘEDMLUVA

Soudní ochrana veřejných subjektivních práv prostředky správního soudnictví patří ke klíčovým instrumentům ochrany práv jednotlivce v našem právním řádu. Efektivní správní soudnictví je integrální součástí právního státu, a při výuce správního práva je mu proto věnována stěžejní pozornost. Na pražské právnické fakultě je tématu správního soudnictví věnován celý semestr výuky (předmět Správní právo III). Součástí výuky jsou přednášky a na ně navazující semináře. Toto *Praktikum správního práva* je koncipováno jako učební pomůcka pro seminární výuku tohoto předmětu – tj. otázek správního soudnictví a s tím souvisejících otázek odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, nebo nesprávným úředním postupem. Toto Praktikum si dává za cíl provést studenty a studentky výukou na seminářích a připravit je k úspěšnému zvládnutí písemné zkoušky, která je čeká na konci letního semestru.

Praktikum slouží především k seminární výuce, ale také k domácí přípravě na semináře. Nezbytnou součástí takové přípravy je účast na přednáškách, které studentům a studentkám zprostředkovávají nejaktuálnější informace ke studované problematice. *Praktikum* obsahuje celkem devět zadání, přičemž tato zadání korespondují s tím, jak vypadá zadání písemné zkoušky, která studenty a studentky na konci semestru čeká. Každé zadání se skládá ze dvou částí. V první student/studentka řeší za pomoci právních předpisů jednotlivé teoretické a dovednostní otázky. Ve druhé je jeho/jejím úkolem přečíst si výňatek z judikátu a prokázat jeho porozumění. Co se týče systematiky otázek, platí, že:

- u otázek typu „single best answer" je vždy správná toliko jediná odpověď, kterou je třeba korektně identifikovat,
- u otázek směřujících k orientaci v platné právní úpravě je třeba identifikovat ustanovení platné právní úpravy (uvést příslušný §, odst., příp. písmeno),
- u otázek k základním pojmům (např. žalobní typ, moderační právo soudu) je třeba tento pojem výstižně vysvětlit s odkazem na ustanovení platné právní úpravy (uvést příslušný §, odst., příp. písmeno) tam, kde je to možné.

Na konci *Praktika* je umístěn klíč k řešení jednotlivých úloh.

Autoři tohoto *Praktika* věří, že se stane užitečnou a oblíbenou pomůckou pro všechny, kdo navštěvují semináře předmětu Správní právo III a připravují se na úspěšné složení písemné zkoušky. Autoři budou současně rádi za jakékoliv kritické připomínky k obsahu tohoto *Praktika*, které můžete sdělit svému seminárnímu vyučujícímu nebo přímo editorům této publikace. Rádi budeme tyto připomínky reflektovat v dalších vydáních této učební pomůcky.

Editoři by na tomto místě rádi poděkovali Davidu Míškovi, Kateřině Pechmannové, Ondřeji Skulinovi a Kristýně Šopkové za jazykové korektury textu.

Editoři by na tomto místě také rádi poděkovali JUDr. Michalu Urbanovi, Ph.D., z Katedry právních dovedností za jeho cenné rady a zpětnou vazbu, které autorskému kolektivu tohoto Praktika průběžně poskytoval během celé přípravy.

Autoři by na tomto místě všem studentkám a studentům rádi popřáli hodně štěstí ve skládání zkoušek a těší se na setkání s nimi na přednáškách a na seminářích.

Za autorský kolektiv

Luisa Blahová, ***Martin Adamec***, ***Jakub Handrlica***
a ***Gabriela Prokopová***

1. ZADÁNÍ

Část 1

1) Uveďte, kde jsou v našem právním řádu uvedena následující pravidla (uveďte článek, paragraf, případně odstavec a specifikujte právní předpis):

   a) Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak:

   ……

   b) Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak:

   ……

   c) Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách:

   ……

2) Vysvětlete následující základní principy, které by mělo splňovat správní soudnictví podle evropského standardu formulovaného v doporučení Rady ministrů Rady Evropy:

   a) Rozsah přezkumu ……

   b) Dostupnost soudního přezkumu ……

   c) Nezávislý a nestranný soud ……

   d) Právo na spravedlivý proces …….

   e) Efektivní soudní kontrola ……

3) Vysvětlete následující pojmy:

   a) žalobní typ

   b) moderační právo soudu

4) Kdo jsou (ve správním soudnictví) osoby zúčastněné na řízení? Uveďte příklad, kdo by takovou osobou mohl být.

5) Vyberte správnou odpověď:

   a) Pan Adam Zvídavý podal žádost o informace ve smyslu inf. z. Povinný subjekt jeho žádost odmítl, pan Zvídavý proto proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti podal odvolání, o kterém příslušný nadřízený orgán rozhodl tak, že jej zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí podal pan Zvídavý žalobu ke správnímu soudu. Jaké bude složení správního soudu při projednávání a rozhodování této věci?

      a. specializovaný senát ve složení předsedy a dvou přísedících

      b. specializovaný senát ve složení předsedy a dvou soudců

      c. specializovaný samosoudce

   b) Městskému soudu v Praze byla dne 16. 12. 2022 doručena žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, konkrétně proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Dobříš. Žalobou napadené rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje bylo žalobci doručeno dne 16. 11. 2022. Městský soud v Praze správně:

      a. Vyzve žalobce k zaplacení soudního poplatku ve výši 2 000 Kč podle položky 18 Sazebníku soudních poplatků (příloha k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

      b. Žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť byla podána opožděně.

c. Žalobu podle § 7 odst. 6 s. ř. s. postoupí k vyřízení Krajskému soudu v Praze jako soudu místně příslušnému.

c) Ve věcech vyvlastnění poskytují soudní ochranu:

a. výlučně správní soudy

b. výlučně civilní soudy

c. jak soudy rozhodující ve správním soudnictví, tak soudy civilní rozhodující podle části páté o. s. ř.

Část 2

Přečtěte si výňatek z rozhodnutí usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2004, sp. zn. Konf 93/2003, a zodpovězte níže položené otázky.

Věc: Spor o pravomoc mezi Nejvyšším správním soudem a Obvodním soudem pro Prahu 9 ve věci výmazu ochranné známky z rejstříku ochranných známek.

Rozhodnutím Úřadu průmyslového vlastnictví (dále též „Úřad") ze dne 14. 8. 2000 byla k návrhu společnosti X., spol. s r. o., z rejstříku ochranných známek vymazána pro výrobky a služby ve třídách 9 a 42 mezinárodního třídění kombinovaná ochranná známka „isc INSICO", zapsaná v ČR pod č. 183761, jejímž majitelem je společnost Y., spol. s r. o.

Majitel známky podal proti tomuto rozhodnutí rozklad, o něm rozhodl předseda Úřadu dne 5. 6. 2001 tak, že mu vyhověl, rozhodnutí vydané v I. stupni zrušil a vyslovil, že ochranná známka zůstává v platnosti v plném rozsahu.

Navrhovatel výmazu (původně X., později se změněným názvem „S.") napadl toto rozhodnutí předsedy Úřadu dne 10. 8. 2001 žalobou ve správním soudnictví (§ 247 a násl. o. s. ř., ve znění tehdy účinném) u Vrchního soudu v Praze, kde byla věc zapsána pod sp. zn. 5 A 106/2001. Vrchní soud však řízení do konce roku 2002 nedokončil a neskončenou věc převzal k dalšímu řízení nově zřízený Nejvyšší správní soud (§ 132 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud pak – již podle právních předpisů účinných od 1. 1. 2003 – o původní správní žalobě věcně nerozhodl a usnesením ze dne 24. 7. 2003 ji pod č. j. 5 A 106/2001-24 odmítl s poukazem na ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. Poučil současně žalobce o tom, že může do jednoho měsíce od právní moci usnesení podat

v téže věci žalobu podle části páté občanského soudního řádu (ve znění účinném po datu 1. 1. 2003) k místně příslušnému okresnímu soudu, a o tom, že při dodržení této lhůty mu zůstávají účinky dosud učiněných procesních úkonů zachovány.

Navrhovatel výmazu – žalobce – se tímto poučením řídil a podal u Obvodního soudu pro Prahu 9 ve zmíněné lhůtě žalobu proti Úřadu i proti vlastníkovi známky (společnosti Y.). Petitem žaloby se domáhal stejného výroku, jehož původně dosáhl v I. stupni správního řízení před Úřadem, tj. výmazu známky pro všechny výrobky třídy 9 a 42 mezinárodního třídění.

Obvodní soud vyzval žalované, aby se k věci vyjádřili. Zatímco vlastník známky se ve vyjádření zaměřil na vlastní podstatu známkového sporu (otázku zaměnitelnosti jeho známky se známkami žalobce) a připojil toliko doušku o tom, že úpravu příslušnosti soudu považuje za nešťastnou, a úvahu, že taková úprava nemůže mít dlouhé trvání, Úřad v podrobném vyjádření napadl příslušnost obvodního soudu a zdůvodňoval, že jde o věc správního soudnictví, o níž náleží rozhodovat správnímu soudu v řízení, v němž bude přezkoumána zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Zdůvodnil dále, proč má za to, že soud v občanském soudním řízení nemůže rozhodovat o výmazu, a navrhl, aby obvodní soud vyvolal kompetenční spor a věc předložil zvláštnímu senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. Na závěr připojil úvahu, že Úřad v řízení před soudem v občanském soudním řízení není ze zákona vůbec pasivně legitimován, protože není účastníkem takového řízení; i kdyby snad věc samu obvodní soud projednával, měla by být žaloba proti Úřadu zamítnuta.

Bezprostředně poté učinil shodný návrh (na postup podle § 104c odst. 2 o. s. ř., tedy k předložení věci zvláštnímu senátu) samostatným podáním vůči obvodnímu soudu také žalobce, který rovněž připojil úvahu o tom, že zápisný vztah je vztahem veřejného práva, v němž Úřadu náleží rozhodovat jako vrchnostenskému orgánu.

Návrhem došlým zvláštnímu senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dne 30. 10. 2003 se pak na tento senát obrátil Obvodní soud pro Prahu 9 a požádal, aby zvláštní senát rozhodl spor o věcnou příslušnost, vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb. (v dalším textu „kompetenční spor“) mezi Nejvyšším správním soudem a Obvodním soudem pro Prahu 9 ve věci zapsané u obvodního soudu pod sp. zn. 14 C 143/2003.

Obvodní soud návrh odůvodnil ve shodě se žalobcem a Úřadem tím, že zákonnou kompetencí Úřadu je rozhodovat o udělení nebo odnětí ochrany na vynálezy, průmyslové vzory, užitné vzory, topografie polovodičových výrobků, ochranné známky a označení původu výrobků. Takové rozhodnutí není rozhodnutím v občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztazích, třebaže vzniklé subjektivní veřejnoprávní oprávnění dopadá i na takové vztahy. Úřad rozhoduje, zda jsou nebo nejsou splněny podmínky k poskytnutí ochrany, a samotná práva veřejnoprávní povahy

konstituuje. Při konkrétním výmazu známky zkoumá Úřad splnění veřejnoprávních podmínek a rozhoduje v zápisném vztahu, který je vztahem veřejného práva.

Zvláštní senát svým rozhodnutím přisvědčil názoru obvodního soudu, že nejde o věc soukromoprávní, a rozhodl tak, že příslušný vydat rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví je soud ve správním soudnictví. Současně zvláštní senát zrušil usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2003, č. j. 5 A 106/2001-24.

OTÁZKY:

1) Vysvětlete, za jakým účelem byl v našem právním řádu zřízen zvláštní senát, který rozhodoval ve výše uvedené věci?
2) Vysvětlete pojem kompetenční spor. Jaké dva základní typy kompetenčních sporů se mohou vyskytovat?
3) Podle které procesní úpravy postupuje při svém rozhodování zvláštní senát, který rozhodoval ve výše uvedené věci?
4) Byl žalobce ve výše uvedené věci aktivně legitimován k podání návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu?
5) Lze proti rozhodnutí zvláštního senátu použít opravný prostředek?

2. ZADÁNÍ

Část 1

1) Uveďte, kde jsou v našem právním řádu uvedena následující pravidla (uveďte článek, paragraf, případně odstavec a specifikujte právní předpis):

   a) Ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek: ……

   b) Kompetenčním sporem je spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí. Kompetenčním sporem je též spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků: ……

   c) Domáhá-li se žalobce ve správním soudnictví a) zrušení rozhodnutí správního orgánu, lze jej uspokojit změnou nebo zrušením tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení, b) vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu z důvodů uvedených v § 77 odst. 1, lze jej uspokojit vyslovením nicotnosti rozhodnutí, c) snížení trestu nebo upuštění od trestu uloženého rozhodnutím správního orgánu, lze jej uspokojit vydáním nového rozhodnutí: ……

2) Francouzský systém soudnictví je charakterizován jako dualistický. Co to znamená? *Označte správnou odpověď:*

   a) Soudnictví ve Francii je dvoustupňové.

   b) Vedle soustavy obecných soudů existuje oddělená soustava správních soudů.

   c) Obecné soudy nesmí rozhodovat veřejnoprávní spory.

3) Vysvětlete následující pojmy:

   a) veřejná subjektivní práva

   b) princip plné jurisdikce

4) Stručně charakterizuje pojem kompetenční výluky a uveďte jejich konkrétní příklady.

5) Vyberte správnou odpověď:

   a) Účastník řízení o přestupku pan A. byl uznán vinným ze spáchání přestupku, a to příkazem, který vydal Úřad Městské části Praha 1. Toto rozhodnutí nabylo právní moci a pan A. se domníval, že bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (a nutno podotknout, že měl pravdu), proto proti němu podal správní žalobu u Městského soudu v Praze. Žaloba splňovala veškeré zákonné náležitosti. Jakým způsobem Městský soud v Praze o žalobě rozhodne?

      a. Žalobě vyhoví a dle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost a věc vrátí zpět k dalšímu řízení žalovanému správnímu orgánu.

      b. Žalobu odmítne dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

      c. Žalobu zamítne jako nedůvodnou dle ustanovení § 79 odst. 7 s. ř. s., jelikož pan A. nepodal proti příkazu žádný opravný prostředek.

   b) Ve správním řízení bylo vydáno rozhodnutí, kterým byla zamítnuta žádost o povolení stavby dopravní infrastruktury dle § 1 odst. 2 písm. a) nebo b) zákona č. 416/2009 Sb. na území hlavního města Prahy. Účastník správního řízení právnická osoba A, s. r. o., má za to, že je takové rozhodnutí nezákonné, proto se rozhodl proti němu podat správní žalobu. Jaký soud bude příslušný k projednání a rozhodnutí této žaloby?

      a. Městský soud v Praze

      b. Krajský soud v Praze

      c. Krajský soud v Ostravě

   c) Návrh na obnovu řízení ve správním soudnictví je přípustný proti rozsudku vydanému v řízení:

      a. o ochraně proti nečinnosti správního orgánu

      b. o ochraně před zásahem správního orgánu

      c. o kompetenčních žalobách

Část 2

Přečtěte si výňatek z nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17-2, a zodpovězte níže položené otázky:

Věc: Návrh na zrušení části § 70 odst. 3 věty první zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb.

Zákonem č. 225/2017 Sb. zákonodárce novelizoval s účinností k 1. 1. 2018 mj. ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny tak, že byl omezen okruh těch řízení, v nichž je přiznáno účastenství ve správním řízení spolkům založeným za účelem ochrany přírody a krajiny.

Konkrétně ve vztahu k účastenství spolků lze podle Ústavního soudu tento rozdíl do určité míry demonstrovat i na právní úpravě žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Ten jejich zvláštní žalobní legitimaci upravuje v samostatném ustanovení § 65 odst. 2, neboť tyto v obecné rovině nejsou subjekty, které by mohly být správním rozhodnutím dotčeny ve své právní sféře, na rozdíl od žalobců podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V právní nauce se tato skupina žalobců často označuje tradičním pojmem *„zájemníci"*, jelikož *„takové osoby v řízení před správním orgánem nemohou být dotčeny ve sféře svého hmotněprávního postavení"* (Potěšil, L. In Potěšil, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 58). Jde tedy o osoby, které *„mají určitý zájem na výsledku řízení (zpravidla daný jejich zájmem o věci veřejné, tj. i o dodržování práv a povinností jiných), avšak nelze najít žádné právo či povinnost v řízení dotčené, jež by svědčilo jim osobně"* (Šuránek, P. In Jemelka, M. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 507).

Jako typický příklad těchto řízení bývá judikaturou i komentářovou literaturou uváděno právě účastenství spolků v oblasti ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o EIA, zákona o vodách a zákona o integrované prevenci (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42; srov. Kühn, Z. In Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 526–527; Potěšil, L. In Potěšil, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 58). Podotýká se přitom, že je to právě koncept právní sféry, který zaručuje flexibilitu nezbytnou k tomu, aby nedošlo k vyloučení určitých kategorií úkonů a jimi dotčených osob z ústavně zaručené ochrany podle čl. 36 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz Šuránek, P. In Jemelka, M. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 491). Dlužno podotknout, že zvláštní žalobní legitimací podle § 65 odst. 2 s. ř. s. není podle části recentní judikatury a nauky a priori vyloučena možnost žalobní legitimace spolků podle obecného § 65 odst. 1 téhož zákona.

Z toho však nelze dovodit nutnost účastenství spolků ve všech správních řízeních, natož snad ústavní právo být účastníkem těchto správních řízení en bloc. […]

Kdyby se i přes výše uvedené argumenty cítily spolky, jakož i další osoby, kterým právní úprava nepřiznává účastenství v některých správních řízeních, dotčeny na svých právech a svobodách rozhodnutím správního orgánu (typicky rozhodnutím o umístění stavby či povolení stavby), mohou se v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny obrátit na správní soud. Přezkum správních rozhodnutí správním soudem není vyloučen, přičemž procesní (žalobní) legitimace je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. založena již na prostém tvrzení o zkrácení na svých právech správním rozhodnutím, a to ať už přímo, či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podmínkou pro procesní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy není účastenství ve správním řízení. To, zda ke zkrácení práv žalobce správním rozhodnutím došlo, nebo ne, není otázkou procesní legitimace, ale legitimace věcné, resp. otázkou důvodnosti správní žaloby. Tyto závěry jsou v souladu nejen s názory právní nauky, ale rovněž s přístupem Nejvyššího správního soudu […] (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014-26). Osoby, které mají za to, že byly na svých právech dotčeny rozhodnutím správního orgánu, jsou tak procesně legitimovány k podání správní žaloby (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), byť nebyly účastníky předcházejícího správního řízení, neboť nešlo slovy čl. 36 odst. 1 Listiny o *„stanovený případ“*, kdy mohly vystupovat jako účastníci *„u jiného orgánu“*.

OTÁZKY:

1) Je podmínkou aktivní procesní legitimace pro podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s., aby byl ekologický spolek účastníkem správního řízení, které vedlo k vydání napadeného rozhodnutí?

2) Může být ekologický spolek aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení územního plánu? Pokud ano, podle jakého ustanovení? Pokud ne, proč?

3) Soud zjistí, že ekologický spolek není aktivně věcně legitimován. Jakým způsobem soud o žalobě proti rozhodnutí rozhodne, tj. jak bude znít výrok a jaký typ rozhodnutí soud vydá?

4) Pokud ekologický spolek podá žalobu k místně nepříslušnému krajskému soudu, jak bude soud postupovat (jaký typ rozhodnutí soud vydá)? V jakém složení bude krajský soud rozhodovat o dalším postupu, pokud půjde o žalobu týkající se územního rozhodnutí? Odkažte na všechna relevantní ustanovení zákona.

5) Druhostupňové rozhodnutí bylo ekologickému spolku doručeno do datové schránky dne 1. 3. 2023. Ekologický spolek podal žalobu proti rozhodnutí dne 3. 5. 2023. Jakým způsobem soud o žalobě rozhodne (jak bude znít výrok, jakým typem rozhodnutí) a proč?

3. ZADÁNÍ

Část 1

1) Uveďte, kde jsou v našem právním řádu uvedena následující pravidla (uveďte článek, paragraf, případně odstavec a specifikujte právní předpis):

   a) Zřizuje se Nejvyšší správní soud.

      ……

   b) Zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.

      ……

   c) Žaloba je nepřípustná také tehdy, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu.

      ……

2) Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

   a) Uveďte, kde v právním řádu naleznete toto ustanovení:

      ……

   b) Pod jakou část ustanovení podřadíte správní rozhodnutí o udělení licence k prodeji alkoholu?

      ……

   c) Pod jakou část ustanovení podřadíte správní sankci za přestupek?

      ……

3) Vysvětlete následující pojmy:

   a) žaloba ve veřejném zájmu

   b) kompetenční spor

4) Stručně charakterizujte institut odkladného účinku. Jaké jsou podmínky pro přiznání odkladného účinku žalobě správním soudem? V případě jaké žaloby (jakých žalob) připadá do úvahy přiznání odkladného účinku?

5) Vyberte správnou odpověď:

   a) Paní A. bylo dne 3. 3. 2023 doručeno rozhodnutí Městského úřadu Jindřichův Hradec, odboru dopravy, kterým byla uznána vinnou ze spáchání přestupku a byla jí uložena pokuta. Paní A. je po přečtení rozhodnutí rozhořčena, nesouhlasí s ním, a proto dne 3. 5. 2023 podala žalobu ke správnímu soudu. Jak bude správní soud postupovat?

      a. Žalobu odmítne dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť paní A. nevyčerpala řádné opravné prostředky.

      b. Žalobu zamítne jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 s. ř. s., jelikož paní A. nevyčerpala řádné opravné prostředky.

      c. Žalobu odmítne dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť paní A. žalobu podala opožděně.

   b) Městský soud v Praze rozsudkem zamítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, který žalobce spatřoval v zahájení opakované daňové kontroly. Žalobce se proti rozsudku městského soudu rozhodl brojit kasační stížností. NSS **nemůže:**

      a. kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost

      b. kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost

      c. kasační stížnost zamítnout pro nedůvodnost

c) K jaké žalobě se vztahuje ustanovení, že *„soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí"?*

   a. k žalobě proti nezákonnému rozhodnutí

   b. k žalobě proti nezákonné nečinnosti

   c. k žalobě proti nezákonnému zásahu v případě, rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný

Část 2

Přečtěte si výňatek z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, sp. zn. 6 As 108/2019, a zodpovězte níže položené otázky.

Věc: ŽAVES, a. s., proti Městskému úřadu Kouřim o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Podstatou zde řešené otázky je, zda a jak se ve správním soudnictví lze bránit proti faktické nečinnosti stavebního úřadu ve věci nepovolené stavby či terénní úpravy provedené jinou osobou.

[…]

Ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.

Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], je namístě zkoumat její přípustnost z hledisek § 85 s. ř. s., části věty před středníkem. Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí", tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací", tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí soud žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

Neuplatnil-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 (§ 80 odst. 2 správního řádu), soud žalobu odmítne pro nepřípustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

Rozšířený senát vztáhl výše uvedené závěry na nyní posuzovanou věc. Protože v ní šlo o jedinou kasační námitku, posoudil celou věc sám, a to v souladu s § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

Krajský soud zásahovou žalobu odmítl s tím, že žalobou tvrzený zásah není a z povahy věci nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu legislativní zkratky § 82 s. ř. s. Soud sice věc posoudil v souladu s ustálenou judikaturou, ovšem tuto judikaturu nyní rozšířený senát korigoval.

Stěžovatelka tvrdí, že je vlastníkem pozemků, na kterých byly provedeny nepovolené terénní úpravy, současně je též vlastníkem pozemků sousedních. Je-li tomu tak, může být dotčena na svých veřejných subjektivních hmotných právech pasivitou stavebního úřadu, pokud jde skutečně o nepovolenou terénní úpravu. O nezákonný zásah se tedy jednat může (rozšířený senát samozřejmě nezjišťoval, zda se o nezákonný zásah v této věci skutečně jedná, tedy zda měl stavební úřad povinnost zahájit řízení o odstranění terénní úpravy).

OTÁZKY:

1) V jakých případech a v jakém složení rozhoduje rozšířený senát NSS?

2) V jakých případech nečinnosti správního orgánu je ve správním soudnictví poskytována ochrana proti nečinnosti prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti? Může soud v řízení o žalobě proti nečinnosti uložit správnímu orgánu, jak má rozhodnout?

3) Pokud zásah ještě nebyl ukončen, lze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout proto, že se ochrany nebo nápravy bylo možné domáhat jinými právními prostředky a žalobce těchto prostředků nevyužil? Pokud ano, jakou formou rozhodnutí soud žalobu odmítne?

4) Který soud je věcně a místně příslušný k rozhodnutí o zásahové žalobě? Jsou proti rozhodnutí tohoto soudu přípustné opravné prostředky, a pokud ano, jaké?

5) Pokud soud v průběhu řízení zjistí, že jsou tu osoby, které přichází v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jak bude postupovat?

4. ZADÁNÍ

Část 1

1) Uveďte, kde jsou v našem právním řádu uvedena následující pravidla (uveďte článek, paragraf, případně odstavec a specifikujte právní předpis):

   a) Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena:

      ……

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

      ……

   c) Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost:

      ……

2) Vysvětlete následující pojmy z oblasti evropského správního soudnictví a vysvětlete související pojmy:

   a) Conseil d'État …….

   b) enumerativní princip soudního přezkumu …….

   c) princip generální (přezkumné) klauzule …….

3) Vysvětlete následující pojmy:

   a) nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu

   b) zásada subsidiarity soudní ochrany ve správním soudnictví

4) Stručně charakterizujte smysl a účel institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti a uveďte konkrétní příklady oblastí zvláštního správního práva (soudních agend), v nichž se uplatňuje.

5) Vyberte správnou odpověď:

   a) Žalobce podal žalobu proti nezákonnému zásahu, k němuž podle jeho tvrzení mělo dojít tím, že strážník Městské policie Kolín Jan Novák na žádost vlastníka vozidla (žalobce) v rozporu s ustanovením § 17a odst. 3 písm. c) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, doposud neodstranil dříve přiložený technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla (tzv. botičku).* Jaké rozhodnutí o žalobě je jako jediné v souladu s právní úpravou řízení před správními soudy?

      a. Krajský soud rozsudkem žalobě vyhoví a uloží strážníkovi Janu Novákovi, aby technický prostředek bezodkladně odstranil.

      b. Krajský soud žalobu odmítne podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s., neboť se proti neodstranění technického prostředku mohl žalobce bránit žalobou proti nečinnosti správního orgánu.

      c. Krajský soud žalobu podle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítne.

      * *o odstranění botičky se nevydává žádný správní akt*

   b) Česká inspekce životního prostředí vydala rozhodnutí, v němž uznala Františka Vomáčku vinným ze spáchání přestupku na úseku ochrany lesa a uložila mu pokutu ve výši 10 000 Kč. Ministerstvo životního prostředí jako odvolací správní orgán pak k odvolání pana Vomáčky rozhodnutí potvrdilo. Pan Vomáčka podal proti rozhodnutí ministerstva včasnou žalobu, v níž se domáhal jeho zrušení jen s námitkou, že mu nebyla v předešlém řízení prokázána vina. Městský soud v Praze může:

      a. žalobu usnesením odmítnout pro nepřípustnost podle ustanovení § 68 písm. b) s. ř. s.

      b) rozsudkem žalobu zamítnout

c) rozsudkem napadené rozhodnutí změnit tak, že se upouští od uložení pokuty

c) K projednání návrhu na zrušení územního plánu statutárního města Kladna a rozhodnutí o něm je věcně a místně příslušný:

a. Městský soud v Praze

b. Nejvyšší správní soud

c. Krajský soud v Praze

Část 2

Přečtěte si výňatek usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, sp. zn. 8 Ans 2/2012, a zodpovězte níže položené otázky.

Věc: Společnost s ručením omezeným společnosti CG Holding, s. r. o., proti Českému telekomunikačnímu úřadu o žalobě proti nečinnosti správního orgánu (o vydání rozhodnutí), o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla žaloba odmítnuta pro nevyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti ve správním řízení.

Nemá-li být nevyužití prostředku ochrany podmínkou pro přístup k soudu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., musí být mimořádnost a zjevnost apriorní systémové neúčelnosti prostředku ochrany objektivní a obecná, nikoliv nahlížená subjektivně určitým účastníkem či poměřována skutkovými okolnostmi jednotlivého případu.

Přiměřeně lze v tomto smyslu odkázat též na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Ta vymezuje zjevně neúčinnou ochranu práv na vnitrostátní úrovni, jejíž využití není třeba pro podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva. Takovýmto zjevně neúčinným prostředkem nápravy bude takový procesní postup, který nemá žádné nebo jen zanedbatelné vyhlídky na úspěch. Naproti tomu existence pouhých pochybností o vyhlídce na úspěch určitého prostředku nápravy, který není zjevně marný, však není pádným důvodem pro nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy.

[...]

Text ani systematika zákona neumožní rozlišovat situace, v níž jsou tvrzené průtahy spojené s rozhodováním orgánu, proti jehož rozhodnutí je přípustný rozklad, na straně jedné, a průtahy s rozhodováním o rozkladu, na straně druhé. Lze souhlasit s tím, že tu snad v některých případech mohou, slovy judikatury Evropského soudu pro lidská práva, existovat pochybnosti *„o vyhlídce na úspěch určitého prostředku nápravy“*. Nemůže však existovat přesvědčení o zjevné neúčinnosti takového prostředku nápravy. Proti tomu stojí na prvém místě weberovské pojetí byrokracie, vlastní

moderním demokraciím, založené na neosobní struktuře a neosobním rozhodování. Nelze tedy například argumentovat, že ministr rozhodující formálně o své „vlastní" nečinnosti jen proto nevyhoví žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. Ostatně nelze přehlédnout ani vnitřní organizační strukturu ústředních správních úřadů, třebaže se tyto úřady mohou navenek jevit monoliticky. Podobně je pak v případě vedoucích takových úřadů vzdálená realitě představa, že mají detailní přehled o všech řízeních, která „před nimi" probíhají. I proto nelze aktivaci ochrany podle § 80 odst. 4 správního řádu z roku 2004 považovat za pouhé zdržení na cestě k soudu, ale za prostředek, který může reálně vést k odstranění nečinnosti – o níž vedoucí ústředního správního úřadu reálně dosud nemusel mít informace.

Rámec relevantní argumentace by přesahovala úvaha, zda může být soudní ochrana proti nečinnosti bez dalšího systémově účinnější a pro účastníky řízení efektivnější ochranou proti nečinnosti správního orgánu než ochrana poskytovaná prostředky správního řízení. Formalizovaná a kvalitativně, z hlediska „váhy výsledku", vysoce efektivní soudní ochrana zpravidla představuje pro účastníky řízení časově a ve vztahu k nákladům řízení i finančně podstatně náročnější prostředek ochrany než méně formalizované a rychlejší správní řízení. Systémové „odklonění" prostředků ochrany proti nečinnosti od (některých/ústředních) správních orgánů ke správním soudům proto vedle popření principu subsidiarity soudní ochrany, který je nedílnou součástí konstrukce soudního řízení správního i správního řízení, a vedle popření logiky, smyslu a konstrukce právní úpravy, vede pouze zdánlivě ke zlepšení postavení účastníků řízení. Z uvedeného důvodu je systémově nutné trvat na vyčerpání prostředků ochrany podle § 80 správního řádu vždy, i když je nečinným ústřední správní úřad nebo jeho vedoucí. Za existence lhůt, jimiž je správní orgán i při realizaci opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu vázán, a v souladu s argumentací respektující logiku právní úpravy se zmíněné vyčerpání prostředků ochrany jeví racionální, a nikoliv na první pohled šikanózní podmínkou pro přístup k soudu.

OTÁZKY:

1) Jak by měl krajský soud rozhodnout o žalobě proti nečinnosti, pokud by žalobce podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti nesplnil a podal žalobu bez dalšího? Uveďte také správnou formu rozhodnutí.

2) Vysvětlete, jaký je smysl a účel podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Uveďte alespoň jeden příklad takového prostředku.

3) Je podle názoru NSS třeba vyčerpat prostředky k ochraně proti nečinnosti (zejm. opatření proti nečinnosti dle § 80 spr. ř.) i v případě, že je nečinným ústřední správní úřad?

4) Je třeba vyčerpat prostředky k ochraně proti nečinnosti (zejm. opatření proti nečinnosti dle § 80 spr. ř.) v případě, že je nečinným vedoucí ústředního správního úřadu, tj. např. v případě, že je ministr nečinný stran povinnosti vydat rozhodnutí o rozkladu?

5) Jak má krajský soud rozhodnout o žalobě na ochranu proti nečinnosti v situaci, kdy teprve po podání žaloby žalovaný vydá rozhodnutí, jehož vydání se žalobce před soudem domáhal? Ke kterému dni bude soud posuzovat rozhodný skutkový stav?

5. ZADÁNÍ

Část 1

1) Uveďte, kde jsou v našem právním řádu uvedena následující pravidla (uveďte článek, paragraf, případně odstavec a specifikujte právní předpis):

   a) Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

      …….

   b Za podmínek určených zákony upravujícími řízení před správními orgány, může žalobu podat ten správní orgán, o němž to takový zákon stanoví.

      ……

   c) Nejvyšší soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud.

      ……

2) Vysvětlete, proč v našem právním řádu figuruje prostředek označovaný jako žaloba ve veřejném zájmu. Jakým účelům slouží a proti jakým formám činnosti ji lze použít?

3) Vysvětlete následující pojmy:

   a) kasační princip

   b) advokátní přímus

4) § 7 odst. 2 s. ř. s. in fine stanovuje, že: *„Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti."* Vysvětlete, jaký je účel této právní úpravy.

5) Vyberte správnou odpověď:

   Místně a věcně příslušný vyvlastňovací úřad vedl vyvlastňovací řízení za účelem odnětí vlastnického práva k pozemku pana A. za účelem výstavby dálnice. Při zahájení řízení podle § 2 odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb. účastníky poučil o tom, že na vyvlastňovací řízení je aplikován tento právní předpis. Vedle pana A. byli dále účastníky řízení i pan B. (oprávněný z věcného břemene váznoucího na pozemku) a pan C. (zástavní věřitel). Ve věci bylo dne 1. 5. 2023 vydáno rozhodnutí, kterým bylo odňato vlastnické právo pana A. k pozemku ve prospěch státní příspěvkové organizace, která o vyvlastnění žádala. Pan A. se v zákonem stanovené lhůtě proti tomuto rozhodnutí odvolal (žádný jiný účastník nepodal odvolání). Místně a věcně příslušný odvolací správní orgán odvolání svým rozhodnutím ze dne 1. 8. 2023 zamítl a rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdil.

   a) Panu A. bylo rozhodnutí odvolacího orgánu doručeno dne 10. 8. 2023. Dne 13. 9. 2023 podal u místně a věcně příslušného soudu žalobu proti tomuto rozhodnutí, kterou brojí proti výroku o vyvlastnění. Jak by měl krajský soud o této žalobě rozhodnout?

      a. Krajský soud rozsudkem žalobě vyhoví a napadené rozhodnutí zruší.

      b. Krajský soud žalobu usnesením odmítne jako opožděnou.

      c. Krajský soud žalobu podle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítne.

   b) Žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu ze dne 1. 8. 2023 podal dne 9. 9. 2023 u místně a věcně příslušného soudu i pan C. Jak by měl krajský soud o této žalobě rozhodnout?

      a. Krajský soud žalobu usnesením odmítne jako opožděnou.

      b. Krajský soud žalobu usnesením odmítne jako nepřípustnou.

      c. Krajský soud žalobu podle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítne.

   c) Pan A. by se proti výroku o náhradě za odnětí vlastnického práva mohl soudně bránit:

      a. žalobou proti nezákonnému rozhodnutí podle s. ř. s.

      b. žalobou proti rozhodnutí podle části páté o. s. ř.

      c. kasační stížností

Část 2

Přečtěte si výňatek nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, 276/2001 Sb., ve věci zrušení části páté o. s. ř. a odpovězte na níže položené otázky.

Není sporu o tom, že způsob obnovení správního soudnictví novelou o. s. ř. v roce 1991 byl chápán v době svého vzniku jako dočasné řešení, s vědomím nezbytnosti provedení celkové rekodifikace řízení a vytvoření smysluplné soustavy správních soudů. Vzhledem k tomu, že v krátké době byly bez výhrad přijaty závazky vyplývající z Úmluvy (č. 209/1992 Sb.), která na oblast soudní kontroly činnosti veřejné správy klade požadavky podstatně širší, stalo se zmíněné provizorium v mnoha bodech ještě problematičtějším.

K tomuto stavu přistoupila skutečnost, že Ústava do soustavy soudů výslovně začlenila Nejvyšší správní soud, aniž by v přechodných a závěrečných ustanoveních zřízení tohoto soudu odložila, resp. uložila konkrétní úkoly konkrétním orgánům, jakož i lhůty k nastolení ústavního stavu. Ústavní pořádek tedy počítá s vrcholem soustavy správních soudů, zatímco zákon upravující toto odvětví soudnictví (část pátá o. s. ř.) je vybudován zcela odlišně, když vytváří tři na sobě nezávislé roviny rozhodování, přičemž toto rozhodování je, s výjimkou věcí důchodových, konečné.

Současný systém dále neposkytuje soudní ochranu před nezákonnými postupy či zásahy veřejné správy, které nemají charakter a formu správního rozhodnutí (zejména bezprostřední zásahy či zákroky, vydávání osvědčení s mnohdy významnými právními důsledky apod.), není prostředku k soudní ochraně před nečinností správního úřadu, správní soudy nemohou přímo rozhodnout o platnosti aktů veřejné správy (např. o tom, zda jde o nicotný akt nebo zda platnost rozhodnutí, které přiznává oprávnění či ukládá povinnost, zanikla – např. uplynutím času atd.). Také v těchto případech často supluje Ústavní soud.

Z uvedeného rozboru současného stavu vyplývá, že lze přisvědčit těm navrhovatelům, kteří uvádějí, že o. s. ř. již tím, že ve své části páté upravující správní soudnictví, se bez ohledu na konkrétní povahu věci spokojuje s pouhou kontrolou zákonnosti a ve svých ustanoveních blíže upravuje pouze tuto kontrolu, je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a obecně tedy i s ústavním pořádkem České republiky. Tento deficit nelze podle názoru Ústavního soudu řešit jinak nežli zásadní změnou koncepce správního soudnictví, přičemž bude věcí zákonodárce, aby zejména s přihlédnutím k bohaté judikatuře ESLP zajistil plnou soudní kontrolu ve všech oblastech, které jsou touto judikaturou považovány ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy za „občanská práva či závazky", resp. jsou řazeny pod pojem „jakékoli trestní obvinění".

Pokud jde o problém ústavnosti procesní úpravy, již správní soudnictví omezuje ve většině případů na jeden stupeň, je třeba uvést, že Ústava ani Listina vícestupňové soudnictví jako základní právo negarantuje. Takové právo nelze odvodit ani z mezinárodních smluv. Čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě zajišťuje právo na minimálně jedno

opravné řízení před soudem vyššího stupně pouze v závažnějších trestních věcech. Totéž právo v trestním řízení poskytuje odsouzenému čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.). Na druhé straně však nemůže být sporu o tom, že požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (byť třeba jen formou kasační stížnosti či jiného mimořádného opravného prostředku) vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní. Neexistence takového mechanismu ve svých důsledcích pak vede též k nedostatečnému tlaku na kultivaci veřejné správy jako celku a k pocitům orgánů této správy, mnohdy oprávněným, že jsou vystaveny soudní kontrole, která postrádá sjednocující funkci. Kromě toho absence jakéhokoliv prostředku sjednocování judikatury správních soudů vede k tomu, že do role „sjednocovatele" se, v rozporu se svým postavením, dostává Ústavní soud. Tento stav vytváří zásadní nerovnost mezi právnickými a fyzickými osobami na straně jedné a správními úřady, neboť stát nemá žádný prostředek, aby se bránil proti někdy diametrálně odlišnému rozhodování správních soudů. Jinak řečeno, exekutiva nemá možnost vyvolat posouzení správní judikatury vrcholným orgánem moci soudní, má-li za to, že odporuje zákonu.

OTÁZKY:

1) Vysvětlete tvrzení Ústavního soudu, že byl nucen svou činností „suplovat" správní soudnictví.
2) Jaký hlavní argument ve prospěch zavedení dvouinstančního správního soudnictví je v nálezu předložen?
3) Nález Ústavního soudu referuje o různých formách správní činnosti – např. o rozhodnutích, pokynech, zásazích atd. Nález ovšem vůbec nezmiňuje opatření obecné povahy. Vysvětlete, proč tomu tak dle Vašeho názoru je.
4) Nález referuje o nicotnosti rozhodnutí. Za jakých podmínek může správní soud podle současné právní úpravy prohlásit nicotnost (nulitu) rozhodnutí?
5) Co je upraveno v části páté o. s. ř. v současnosti?

6. ZADÁNÍ

Část 1

1) Uveďte, kde jsou v našem právním řádu uvedena následující pravidla (uveďte článek, nebo paragraf, případně odstavec a specifikujte právní předpis):

   a) Soud projednává a rozhoduje přednostně žaloby proti nečinnosti správního orgánu a žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, rozhodnutí o ukončení zvláštní ochrany a pomoci svědkům a dalším osobám v souvislosti s trestním řízením, jakož i další věci, stanoví-li tak zvláštní zákon.

      ……

   b) Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž tento spor vznikl, jakož i pro všechny orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, a soudy.

      ……

   c) Dokud soud nerozhodl, může odpůrce vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon, jimiž navrhovatele uspokojí, nezasáhne-li tímto postupem práva nebo povinnosti třetích osob. Svůj záměr navrhovatele uspokojit sdělí správní orgán soudu a vyžádá si správní spisy, pokud je již soudu předložil.

      ……

2) Uveďte, jaké procesní instituty na ochranu před nezákonnou nečinností správního orgánu má účastník řízení k dispozici dle správního řádu, které je současně nutné vyčerpat dle § 79 odst. 1 s. ř. s.

3) Vysvětlete následující pojmy:

   a) stížnost na průtahy v řízení před správními soudy

   b) dožádání v řízení před správními soudy

4) Jaká ustanovení a) Listiny základních práv a svobod, b) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a c) správního řádu poruší správní orgán v důsledku nezákonné nečinnosti, když nevydá rozhodnutí v zákonné lhůtě?

5) Vyberte správnou odpověď:

   a) Paní B. bylo doručeno rozhodnutí o zamítnutí jejího odvolání proti rozhodnutí správního orgánu. Stejného dne byla zdravotnickou záchrannou službou převezena do zdravotnického zařízení, kde byla tři měsíce hospitalizována. Po propuštění podala u příslušného krajského soudu žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a v odůvodnění stručně popsala, pro jaké důvody nemohla žalobu podat včas. Jak bude krajský soud v této věci dále postupovat?

      a. Krajský soud žalobkyni vyzve k odstranění vad podání, jelikož žalobkyně své tvrzení ohledně hospitalizace v předmětném časovém úseku nijak nedoložila, a k tomuto jí poskytne přiměřenou lhůtu.

      b. Krajský soud žalobu usnesením odmítne, jelikož byla podána opožděně.

      c. Krajský soud žalobu usnesením odmítne, jelikož žalobkyně společně s jejím podáním nepožádala o prominutí zmeškání úkonu.

   b) Paní C. zplnomocnila svoji tchyni, důchodkyni se středoškolským vzděláním s maturitou, aby v jejím zastoupení podala žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a následně ji zastupovala v řízení o této žalobě. Tchyně paní C. tak učinila a k žalobě přiložila podepsanou plnou moc, ve které byl uvedený rozsah specifikován. Bude tchyně paní C. oprávněna zastupovat svoji snachu dle plné moci?

      a. Tchyně paní C. jako osoba bez právnického vzdělání je oprávněna zastupovat svoji snachu jak při podání žaloby, tak i v řízení o ní.

      b. Pro podání žaloby i pro následné řízení o ní je vyžadován tzv. advokátní přímus, tedy paní C. by musela být zastoupena advokátem.

c. Tchyně paní C. jako osoba bez právnického vzdělání je oprávněna svoji snachu zastupovat při podání žaloby, ale nikoli v řízení o ní, pokud není zapsána v seznamu advokátů vedeném Českou advokátní komorou.

c) Pan A. podal žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, která byla krajským soudem zamítnuta. Proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost, kterou NSS zamítl. Pan A. se nyní rozmýšlí, zda podat ústavní stížnost, proto se rozhodl nahlédnout do spisu a podrobně se seznámit s jeho obsahem, aby jej mohl vyhodnotit. Při tomto úkonu nalezl zalepenou obálku s protokolem o hlasování senátu NSS, avšak pracovnicí soudní kanceláře mu do něj nebylo umožněno nahlédnout. Byl takový postup v souladu se zákonem?

a. Naznačený postup nebyl v souladu se zákonem. Pokud se protokol o hlasování nenacházel v části spisu obsahující utajované informace chráněné zvláštním zákonem nebo jiné informace chráněné podle zvláštních zákonů, měl pan A. právo nahlédnout do spisu v plném rozsahu.

b. Protokol o hlasování se vede odděleně mimo soudní spis a správně neměl být ve spisu založen, proto do něj panu A. nebylo umožněno nahlédnout v souladu se zákonem.

c. Naznačený postup byl v souladu se zákonem, jelikož protokol o hlasování je sice součástí soudního spisu, avšak z nahlížení je vyloučen.

Část 2

Nejprve si přečtěte výňatek odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2023, č. j. 2 As 21/2020-34. Poté odpovězte na níže položené otázky.

[18] **Rozšířený senát ve shodě s druhým senátem dospěl k závěru, že judikatura Nejvyššího správního soudu se rozchází v náhledu na to, kdy lze prostředek k ochraně proti nečinnosti správního orgánu pokládat za bezvýsledně vyčerpaný. Podle rozsudku č. j. 4 As 6/2018-26 je tomu tak pouze tehdy, nevyhoví-li nadřízený správní orgán žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nebo na ni vůbec nereaguje. Přijme-li nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti, bezvýslednost *„nelze dovozovat z toho, že žalovaný zůstává nadále nečinný, resp. nevydal požadované správní rozhodnutí“* (bod 20 citovaného rozsudku). V tomto pojetí je tudíž rozhodující, zda bylo žádosti o uplatnění prostředku nápravy vyhověno, ale nezáleží na tom, zda přijaté opatření skutečně vedlo k ukončení nečinnosti správního orgánu a vydání rozhodnutí. Oproti tomu podle rozsudku č. j. 6 As 219/2018-23 jsou prostředky nápravy bezvýsledně vyčerpány i tehdy, pokud *„nadřízený správní orgán učinil na žádost***

žalobce […] opatření proti nečinnosti […], avšak ani toto opatření nevedlo k vydání rozhodnutí či osvědčení" (bod 15).

[19] Nesplnění požadavku na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany již automaticky nevede k odmítnutí žaloby jako nepřípustné. Tento právní názor byl překonán nálezem Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3523/20 ze dne 24. 8. 2021 (k judikaturnímu vývoji viz níže). Bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany ovšem zůstává podmínkou pro věcné projednání nečinnostní žaloby. Otázku, kdy dochází ke splnění této podmínky, citovaný nález ve svých nosných důvodech neřešil, a nepřekonal tedy rozpor v judikatuře identifikovaný druhým senátem.

[…]

[29] Požadavek na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany, zakotvený v § 79 odst. 1 s. ř. s., je projevem zásady subsidiarity soudní ochrany. Z toho je třeba vycházet při výkladu uvedeného ustanovení a zvažování, jak chápat bezvýslednost vyčerpání prostředků ochrany.

[30] Subsidiarita patří k základním zásadám, na nichž je správní soudnictví vybudováno. V obecné podobě je tato zásada vyjádřena v § 5 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li zákon jinak, *„lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon"*.

[…]

[34] Smysl požadavku na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany v rámci veřejné správy je tudíž třeba spatřovat především v tom, aby veřejná správa dostala šanci sama napravit nezákonnou nečinnost a nebyla vystavena zásahu soudní moci. Jde tedy o projev hlavního účelu, který zásada subsidiarity sleduje, jímž je respektování dělby moci.

[35] Rozšířený senát ovšem neshledává důvod, pro který by měla veřejná správa dostat více než jednu šanci, aby nezákonnou nečinnost napravila vlastními prostředky. Zákon takovou podmínku výslovně nestanoví a nevyžaduje ji ani zásada subsidiarity. Takový výklad by jen komplikoval přístup osob dotčených nezákonnou nečinností správních orgánů k soudní ochraně. Tyto osoby by musely opakovaně využít tentýž prostředek ochrany, který však v jejich případě k účinné ochraně nevedl. V konečném důsledku by se tak pouze oddaloval okamžik, kdy je možné poskytnout soudní ochranu.

[…]

[40] K bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany tedy dojde v následujících případech:

[41] Za prvé, žalobce využije prostředku ochrany, tedy podá žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, ale nadřízený správní orgán buď o této žádosti rozhodne tak, že jí nevyhoví, nebo na ni nezareaguje v zákonem stanovené lhůtě (případně

vůbec). K bezvýslednému vyčerpání prostředku ochrany dojde v okamžiku oznámení rozhodnutí o nevyhovění žádosti žalobci (§ 80 odst. 6 správního řádu), resp. v okamžiku marného uplynutí lhůty (§ 71 správního řádu) k vyřízení žádosti [viz obdobně rozsudek rozšířeného senátu č. j. 5 As 9/2015-59 (bod 20)].

[42] Za druhé, nadřízený správní orgán sice vyhoví žádosti a uplatní opatření proti nečinnosti, to ale nevede k nápravě.

[43] Je-li přijaté opatření proti nečinnosti spojeno se lhůtou k vydání rozhodnutí, která je přiměřená, nastane bezvýsledné vyčerpání tohoto prostředku ochrany uplynutím takto stanovené lhůty. Žalobce má možnost tvrdit a prokázat, že stanovená lhůta je nepřiměřeně dlouhá, a uspěje-li, může se domoci dřívějšího meritorního projednání své žaloby.

[45] Pokud by správní soudy nevyčkaly, zda opatření přijaté veřejnou správou povede či nepovede k vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě, postrádalo by smysl formálně poskytovat veřejné správě příležitost vlastními prostředky odstranit nezákonnou nečinnost. Byla by tak narušena subsidiarita soudní ochrany.

[46] Naopak, pokud by se správní soudy spokojily s tím, že správní orgány pokračují v řízení, aniž to v přiměřeném čase vedlo k vydání rozhodnutí, ochrana před nečinností by nebyla účinná ve smyslu výše citovaných judikaturních požadavků.

[…]

[48] Měřítkem přiměřenosti je, vedle samotné uplynulé doby, zejména povaha opatření uloženého nadřízeným správním orgánem, případně jeho obsah, a fáze řízení (postupu vydání osvědčení), v níž bylo vydáno. Zjednodušeně řečeno, čím více bylo v řízení již „odpracováno" v okamžiku přijetí opatření, tím méně času je třeba poskytnout správnímu orgánu poté. V hrubých rysech může soud zohlednit i postup žalovaného správního orgánu po vydání opatření proti nečinnosti nadřízeným orgánem.

OTÁZKY:

1) Z jakého důvodu se podle Vás ve věci dostal ke slovu rozšířený senát NSS? Stručně vysvětlete, kdy je dána pravomoc rozšířeného senátu a kolik v něm zasedá členů. V odpovědi odkažte na příslušná ustanovení soudního řádu správního.

2) NSS argumentuje zásadou subsidiarity soudní ochrany. Shrňte vlastními slovy, co je podle NSS smyslem této zásady při ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Do kterých ustanovení spr. ř. se tato zásada promítá?

3) Opatření proti nečinnosti činí nadřízený orgán správního orgánu, který je nečinný. Jak zjistíte, kdo je nadřízeným správním orgánem, budete-li chtít požádat o uplatnění opatření proti nečinnosti? Prosadí se při uplatnění opatření proti nečinnosti zásada dispoziční nebo zásada oficiality? V odpovědi odkažte na příslušná zákonná ustanovení.

4) Pracujete na správním úseku krajského soudu a připravujete koncept rozsudku o nečinnostní žalobě podle § 79 a násl. s. ř. s. Ze spisu Ministerstva vnitra zjistíte, že žalobce požádal o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území dle § 42a a násl. zákona o pobytu cizinců. Protože ministerstvo nedodrželo lhůtu pro rozhodnutí v délce 270 dnů [dle § 169t odst. 6 písm. a) bodu 6 zákona o pobytu cizinců], obrátil se žalobce na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, aby ministerstvu přikázala rozhodnout do 10 dnů. Komise nato vydala opatření proti nečinnosti, v němž ministerstvu stanovila povinnost rozhodnout do 130 dnů. Komise to zdůvodnila tím, že ministerstvu určila lhůtu v délce necelé poloviny zákonné lhůty tak, aby mělo dostatek časového prostoru rozhodnout. Žalobce se na soud obrátil v situaci, kdy lhůta stanovená opatřením proti nečinnosti ještě neuplynula. V žalobě popsal, že ministerstvo již nashromáždilo veškeré podklady, s nimiž žalobce dokonce seznámilo a on k nim neměl další doplnění (což vyplývá i ze spisu ministerstva), proto nechápe, proč ministerstvo ještě nerozhodlo. Budete žalobu ve světle závěrů NSS považovat za přípustnou? Vaši odpověď odůvodněte.

5) V další věci se žalobkyně nečinnostní žalobou dle § 79 a násl. s. ř. s. domáhala vydání rozhodnutí v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu podle zákona o azylu. Žalobkyně krajskému soudu doručila podání, ve kterém uvedla, že žalobu bere zpět, protože Ministerstvo vnitra v mezidobí rozhodlo, že se jí mezinárodní ochrana neuděluje a žalobkyně u soudu napadne toto rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Současně soud požádala, aby jí přiznal náhradu nákladů řízení, protože její žaloba byla důvodná a teprve pod její tíhou ministerstvo v řízení rozhodlo. Jakou formu bude mít rozhodnutí krajského soudu, jehož koncept připravíte, a jak bude znít jeho výrok? Jak rozhodnete o náhradě nákladů řízení podle § 60 s. ř. s., uznáte-li, že žalobkyně podala včasnou a přípustnou žalobu, která byla ke dni zahájení řízení před soudem důvodná?

7. ZADÁNÍ

Část 1

1) Uveďte, kde jsou v našem právním řádu uvedena následující pravidla (uveďte článek, paragraf, případně odstavec a specifikujte právní předpis):

   a) Nejvyšší správní soud vydává Sbírku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve které se uveřejňují zejména vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a krajských soudů vydaná ve správním soudnictví a stanoviska a zásadní usnesení Nejvyššího správního soudu:

      ……

   b) K řízení o návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí je příslušný Nejvyšší správní soud:

      ……

   c) Kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřípustná:

      ……

2) Vysvětlete, co je podstatou činnosti rozšířeného senátu NSS a o jakých věcech rozhoduje.

3) Vysvětlete následující pojmy:

   a) plénum NSS

   b) Sbírka rozhodnutí NSS

4) § 105 odst. 2 s. ř. s. stanoví: *„Stěžovatel musí být zastoupen advokátem."* Stručně charakterizujte smysl a účel obligatorního zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti a uveďte situace, ve kterých není toto zastoupení nutné.

5) Vyberte správnou odpověď:

   a) Dne 10. září 2023 byla u Krajského soudu v Českých Budějovicích podána listina označená jako kasační stížnost. Stěžovatel Jiří Karásek v ní kromě tohoto označení ještě náležitě identifikoval sebe, rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. září 2023, které chtěl kasační stížností napadnout, a nechyběl ani jeho podpis a datum. Dále pan Karásek uvedl jen *„Chci to celý zrušit, pěkně mě namydlili!"* Jaký postup je jako jediný v souladu s právní úpravou řízení před správními soudy?

      a. Krajský soud usnesením stížnost odmítne, protože byla podán opožděně.

      b. Krajský soud předá podání NSS, který návrh odmítne z důvodu absence vymezení žalobního důvodu.

      c. Pan Karásek bude vyzván, aby své podání doplnil, a bude mu k tomu stanovena zákonná lhůta.

   b) Varel Frištenský podal kasační stížnost proti rozhodnutí Městského soudu v Praze. Ve včas podané kasační stížnosti namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívající v nesprávném právním posouzení otázky soudem. Při zabývání se kasační stížností pana Frištenského soudce NSS došel k závěru, že v řízení u městského soudu chyběly podmínky řízení. Jaký další postup je jako jediný v souladu s právní úpravou řízení před správními soudy?

      a. NSS kasační stížnost posoudí z hlediska namítaného důvodu, a nadto se bude zabývat i nedostatkem podmínek řízení v řízení u městského soudu.

      b. NSS posoudí kasační stížnost jen z hlediska nedostatku podmínek řízení v řízení u městského soudu.

      c. NSS kasační stížnost posoudí jen z hlediska namítaného důvodu a nedostatkem podmínek řízení v řízení u městského soudu se nebude zabývat.

c) Senát NSS při řešení kasační stížnosti dospěje k právnímu názoru, který se zásadně odlišuje od ustálené judikatury správních soudů. V takovém případě senát:

   a. musí rozhodnout v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů

   b. postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu s odůvodněním svého právního názoru

   c. postoupí věc k rozhodnutí dalšímu tříčlennému senátu určenému rozvrhem práce s odůvodněním svého právního názoru

Část 2

Přečtěte si výňatek *odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64, a odpovězte na níže položené otázky.*

Věc: Proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) SŘS, ve které namítal nesprávné posouzení otázky zákonnosti jeho postupu podle § 105 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a nepřezkoumatelnost výroku o náhradě nákladů řízení. Sedmý senát Nejvyššího správního soudu předložil věc k posouzení přípustnosti kasační stížnosti rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Z odůvodnění:

Základním předpokladem využití kasační stížnosti je existence rozhodnutí krajského soudu vydaného ve věci spadající do správního soudnictví a nabytí právní moci takového rozhodnutí. […] Pomineme-li nepřípustnost kasační stížnosti ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, v nichž důvodem zvolené právní úpravy o nepřípustnosti kasační stížnosti je specifikum řízení, především snaha zamezit průtahům a maření voleb s cílem minimalizovat délku řízení, pak testu přípustnosti kasační stížnosti z hledisek uvedených v § 104 odst. 2, 3 a 4 SŘS podléhá každé jiné pravomocné rozhodnutí krajského soudu, a to v několika na sebe navazujících (ale

i vzájemně se prolínajících) rovinách. V první rovině bude důležité zjištění, zda se kasační stížnost netýká rozhodnutí s charakteristikami uvedenými v § 104 odst. 3 SŘS, tedy zda nejde o rozhodnutí, proti nimž kasační stížnost obecně není přípustná. […]

V dalším kroku pak soud zjišťuje, zda se kasační stížnost týká výroku napadeného rozhodnutí o věci samé, nebo též akcesorického výroku o nákladech řízení, event. pouze (jen) právě naposledy uvedeného výroku. Nejvyšší správní soud musí rovněž ověřit, zda kasační stížnost nesměřuje jen proti důvodům rozhodnutí soudu, což je z hlediska § 104 odst. 2 SŘS rovněž nepřípustné. Projde-li kasační stížnost tímto testem přípustnosti, tj. zjistí-li se, že směřuje proti výroku rozhodnutí o věci samé (nejde o případ kasační stížnosti směřující jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí krajského soudu), pak se přezkum přípustnosti posunuje do další fáze (§ 104 odst. 4 SŘS).

Nastupuje tedy konečné stadium, tj. zjišťování, zda je kasační stížnost přípustná a Nejvyšším správním soudem projednatelná z hlediska důvodů v ní uplatněných. Kasační stížnost je totiž přípustná jen tehdy, je-li podána z důvodů uvedených v § 103 SŘS; a contrario neopírá-li se o takové důvody, tj. opírá-li se jen o důvody jiné, přípustná není. Jinak řečeno, jsou-li uplatněny v kasační stížnosti jak důvody uvedené v § 103 odst. 1 SŘS, tak důvody jiné, zde neuvedené, je kasační stížnost přípustná. […]

Podle § 104 odst. 2 SŘS není přípustná kasační stížnost, která směřuje *jen proti výroku o nákladech řízení*, jinými slovy, zákon nepřipouští kasační stížnost, je-li jejím jediným důvodem napadení výroku o nákladech řízení. Pokud by kasační stížnost byla podána v takto jednoznačné (čisté) podobě, musela by být pro nepřípustnost odmítnuta, byť by Nejvyšší správní soud seznal, že rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení není správné […]. Jinak řečeno, pokud je kasační stížností napaden též jiný výrok, je kasační stížnost zásadně přípustná. Právě situace, kdy kasační stížnost směřuje jak do výroku o věci samé, tak do výroku o nákladech řízení, působí výkladové problémy. Ty jsou způsobeny především zjištěním, že účastníci, kteří v rozhodnutí krajského soudu nejsou spokojeni pouze s výrokem o nákladech řízení, se možnosti dosáhnout kasační stížností na tento výrok domáhají podáním kasační stížnosti směřující též do výroku o věci samé.

Na jedné straně zde stojí názor druhého senátu (akceptovaný některými senáty […]), podle něhož, vylučuje-li § 104 odst. 2 SŘS podání kasační stížnosti proti výroku o náhradě nákladů řízení, neznamená to, že ve spojení s věcnou kasační stížností je námitka směřující proti výroku o nákladech řízení přípustná. Naproti tomuto zde stojí názor především třetího senátu, podle něhož je námitka směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení za určitých podmínek věcně přípustná a Nejvyšší správní soud se s ní musí vypořádat, byť by kasační stížnost do výroku o věci samé nebyla důvodnou.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se k názoru třetího senátu přiklání. Nevidí totiž jakýkoliv rozpor v něm zaujatého názoru se zákonnou úpravou. Ta totiž nebrání tomu, aby k takto podané kasační stížnosti napravil Nejvyšší správní soud nesprávný výrok krajského soudu o nákladech řízení, i když kasační stížnost do výroku o věci samé nebude shledána důvodnou. Podle názoru rozšířeného senátu zákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, ale naopak umožnit jej tam, kdy Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok o věci samé. Ustanovení § 104 odst. 2 SŘS je tudíž aplikovatelné pouze na kasační stížnosti podané výlučně proti výroku o nákladech řízení. Logicky vzato, bude-li nepřípustná kasační stížnost do výroku o věci samé z některého z důvodů zde uvedených, pak osud této kasační stížnosti směřující proti výroku ve věci samé bude následován i tou její částí, kterou bude napaden výrok o nákladech řízení.

[R]ozšířený senát […] musel ještě zodpovědět i související otázku, týkající se výroku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pro procesní situaci, kdy kasační stížnost ve věci samé je nedůvodná, ale důvodná je do výroku o nákladech řízení. V takovém případě je podle jeho názoru nutné zrušit pouze výrok krajského soudu o nákladech řízení a ve věci samé kasační stížnost zamítnout. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti v takovém případě rozhoduje Nejvyšší správní soud, neboť řízení ve věci samé je jeho rozhodnutím ukončeno, a v tomto rozsahu tedy Nejvyšší správní soud věc krajskému soudu nevrací k dalšímu řízení (viz § 110 odst. 2 věta první SŘS *a contrario*). Krajský soud by následně usnesením rozhodl pouze o nákladech řízení před ním, přičemž by byl vázán názorem Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát též souhlasí se sedmým senátem v tom, že kasační stížnost proti tomuto usnesení krajského soudu o nákladech řízení by byla nepřípustná podle § 104 odst. 2 SŘS (směřovala by totiž jen proti výroku o nákladech řízení).

OTÁZKY:

1) V jakém složení rozšířený senát NSS v této věci rozhodoval? Jakým typem rozhodnutí senát NSS „předá“ věc k posouzení rozšířenému senátu NSS? Uveďte odkaz na konkrétní ustanovení.

2) Lze se proti rozsudku krajského soudu ve správním soudnictví odvolat? Je kasační stížnost řádný či mimořádný opravný prostředek? Uveďte odkaz na konkrétní ustanovení.

3) Byla by přípustná kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu, pokud by stěžovatel namítal zmatečnost řízení a nesprávnou výši přiznaných nákladů řízení? Pokud by nebyla námitka zmatečnosti řízení důvodná, jak NSS rozhodne? Uveďte odkaz na konkrétní ustanovení.

4) Je přípustná kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o přerušení řízení? Pokud ano, jak bude NSS dále postupovat? Pokud ne, jak NSS rozhodne (typ rozhodnutí a důvod)? Uveďte odkaz na konkrétní ustanovení.

5) Rozsudek krajského soudu byl žalobci doručen dne 18. 12. 2023, žalovanému dne 11. 12. 2023. Kdy účastníkům uplyne lhůta k podání kasační stížnosti? Kdy bude rozsudek krajského soudu pravomocný?

8. ZADÁNÍ

Část 1

1) Uveďte, kde jsou v našem právním řádu uvedena následující pravidla (uveďte článek, paragraf, případně odstavec a specifikujte právní předpis):

   a) Má-li účastník nebo osoba zúčastněná na řízení zástupce, doručuje se pouze zástupci:

      …….

   b) Nicotnost zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, a to kdykoliv:

      ……;……

   c) Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body:

      ……

2) Obnova řízení podle § 100 spr. ř. má dvojí povahu. Jedná se jak o mimořádný opravný prostředek, tak o dozorčí prostředek. Jaké vady se tímto institutem napravují? *Označte správnou odpověď.*

   a) vady právní

   b) vady skutkové

   c) vady právní i skutkové

3) Vysvětlete následující pojmy:

   a) incidenční přezkum opatření obecné povahy

   b) nicotnost správního aktu

4) Stručně charakterizujte opatření obecné povahy. Vysvětlete, proč opatření obecné povahy není ani správním aktem, ani abstraktním aktem.

5) Vyberte správnou odpověď:

   a) Policie České republiky (Ředitelství služby cizinecké policie) zamítla odvolání a potvrdila rozhodnutí o správním vyhoštění pana Vasyla. Pan Vasyl nechce odejít z České republiky, protože tu má celou rodinu. Bránil se proto u krajského soudu. V soudním řízení byla osobou zúčastněnou na řízení podle § 34 s. ř. s. i jeho manželka, paní Svetlana. Krajský soud rozhodl dne 1. 9. 2023. Své rozhodnutí zaslal nejdříve jen panu Vasylovi a policii (u obou doručeno dne 20. 9. 2023). Až později zaslal rozhodnutí jeho manželce (doručeno dne 30. 9. 2023). Kdy rozhodnutí krajského soudu nabylo právní moci?

      a. 1. 9. 2023

      b. 20. 9. 2023

      c. 30. 9. 2023

   b) Krajský soud zamítl žalobu pana Rychlého, který dostal pokutu za rychlou jízdu. Pan Rychlý nesouhlasí s rozhodnutím krajského soudu, chce se proto obrátit na NSS. Rozhodnutí krajského soudu si pan Rychlý vyzvedl na poště v sobotu dne 1. 7. 2023. Kdy nejpozději může podat kasační stížnost?

      a. v sobotu 15. 7. 2023

      b. v neděli 16. 7. 2023

      c. v pondělí 17. 7. 2023

   c) Česká inspekce životního prostředí uznala pana Svobodu vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití (ublížení na cti) podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Za to mu uložila pokutu ve výši 8 000 Kč. Pan Svoboda se odvolal, kdy namítal jen nepřiměřenou výši uložené pokuty. Ministerstvo životního prostředí jako odvolací správní orgán snížilo pokutu na 5 000 Kč, jinak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bezezbytku potvrdilo. Pan Svoboda se proto obrátil na krajský soud a namítá, že rozhodnutí ministerstva je nicotné. Jak krajský soud o žalobě rozhodne?

      a. odmítne žalobu pro nepřípustnost podle § 68 písm. c) s. ř. s.

      b. vysloví nicotnost rozhodnutí

      c. změní napadené rozhodnutí tak, že se upouští od uložení pokuty

Část 2

Přečtěte výňatek odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, a zodpovězte níže položené otázky.

Věc: žalobce: J. H., proti žalovanému: Krajský úřad Zlínského kraje, za účasti: I) městys Buchlovice, II) D. Z., III) J. Z., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2013, č. j. KUZL 12157/2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 11. 2014, č. j. 62 A 29/2013-85,

[…]

[24] Jediným přiměřeným způsobem výkladu § 101a odst. 1 a 101b odst. 1 s. ř. s. je tak výklad výše rozšířeným senátem předestřený, tj. rozlišující dva samostatné typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, přičemž oba tyto typy návrhů mají odlišný okruh osob aktivně procesně legitimovaných k podání návrhu a rovněž samostatné lhůty k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Tento výklad je ostatně v souladu s teleologickou metodou interpretace právních předpisů, neboť účelem procesních předpisů je nepochybně provést na úrovni zákona ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. poskytnout jednotlivci schůdnou cestu, jak dosáhnout účinné ochrany jeho práv soudem.

[24] Vyloučení možnosti soudního přezkumu zákonnosti aplikovaného opatření obecné povahy po uplynutí tříleté lhůty by nepochybně v souladu s tímto smyslem a účelem právní úpravy nebylo. Taková interpretace by byla zároveň v rozporu s argumentací systematickou, pokud by bylo dovozováno, že regulace obsažená v podzákonných předpisech či dokonce v zákonech by v soudním řízení o žalobě proti jí aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu byla možná, zatímco případně nezákonná regulace obsažená v opatření obecné povahy by byla již nedotknutelná a nepřezkoumatelná.

[…]

[26] Rozšířený senát si je vědom i toho, že lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy byla zákonodárcem s účinností od 1. 1. 2012 zavedena v zájmu ochrany dobré víry dotčených osob v zákonnost opatření obecné povahy a stability poměrů v území, přičemž stanovení takové lhůty se Nejvyšší správní soud sám domáhal např. v rámci návrhu na zrušení dílu 7 hlavy druhé soudního řádu správního, o němž rozhodl Ústavní soud výše citovaným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012. Stanovení obecné lhůty pro podání návrhu na abstraktní kontrolu je jistě ústavně zcela konformní a žádoucí. Výklad přijatý rozšířeným senátem, který uznává zvláštní lhůtu pro podání incidenčního návrhu na zrušení obecné povahy, ovšem není s výše uvedeným v rozporu. Okruh osob oprávněných k podání návrhu

na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je totiž velmi omezený, což zabraňuje nadužívání tohoto institutu a obcházení lhůty k podání návrhu na abstraktní kontrolu dle § 101b odst. 1 s. ř. s. i častým zásahům do starší územně plánovací dokumentace ze strany správních soudů. Tento výklad je tak zároveň v souladu se zásadou proporcionality a zdrženlivosti při výkonu soudní moci.

[27] Vzhledem k právě podanému výkladu § 101a odst. 1 a § 101b odst. 1 s. ř. s. přijatému rozšířeným senátem je třeba překonat názor sedmého senátu vyslovený v rozsudku ve věci Bioplynová stanice Hvožďany, tj. že v rámci žaloby proti rozhodnutí aplikujícímu opatření obecné povahy má soud postupem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit zákonnost aplikovaného opatření obecné povahy. Zároveň je nutno odmítnout i názor předkládajícího senátu, že po uplynutí tříleté lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. již není možné zákonnost opatření obecné povahy nijak posoudit či přezkoumat ani v souvislosti s žalobou proti rozhodnutí, kterým je opatření obecné povahy aplikováno.

OTÁZKY:

1) Zastupitelstvo jihočeské obce Blažejov vydalo formou opatření obecné povahy změnu územního plánu. Změna územního plánu nabyla účinnosti 1. 6. 2022. V průběhu řízení o vydání opatření obecné povahy nikdo neuplatnil námitky ani připomínky. Pan Novotný, který má v plánu v budoucnu v řešeném území postavit rodinný dům, je přesvědčen, že územní plán vymezil nezastavitelné plochy v rozporu se zákonem. Dne 1. 8. 2023 proto podal ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy. Jak krajský soud o tomto návrhu rozhodne?

2) Nový územní plán obce Lhoty nabyl účinnosti dne 1. 7. 2022. Odvolací správní orgán následně potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu (správního orgánu prvního stupně), jímž byla zamítnuta žádost pana Svobody o povolení záměru – stavby rodinného domu pro jeho nesoulad s aktuálním územním plánem (§ 195 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon). Rozhodnutí mu bylo doručeno dne 15. 1. 2024. Podle mínění pana Svobody jsou jak zamítavé rozhodnutí, tak i územní plán nezákonné. Nejpozději kdy se pan Svoboda může obrátit na krajský soud se žalobou proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu, společně s návrhem na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu)?

3) Krajský soud v Praze projednává žalobu paní Jany Nové, která se domáhá zrušení rozhodnutí ze dne 13. 11. 2023, jímž žalovaný Krajský úřad Středočeského kraje potvrdil prvostupňové rozhodnutí o pokutě za přestupek, spáchaný porušením zákazu vjezdu všech vozidel. Předmětné dopravní značení (B2) bylo v místě osazeno

na základě opatření obecné povahy Městského úřadu v Benešově, účinného dne 1. 9. 2023. Žalobkyně v žalobě tvrdí pouze, že správní orgán nesprávně zjistil skutkový stav. Vozidlo totiž podle jejích slov vůbec neřídila, přestupek proto nemohla spáchat. Krajský soud ovšem při projednání žaloby zjistil, že předmětné opatření obecné povahy je pro chybějící odůvodnění nezákonné. Může soud posoudit zákonnost opatření obecné povahy?

4) Lze posoudit jako opatření obecné povahy i úkon správního orgánu, který zákon za opatření obecné povahy výslovně neoznačuje? Za jakých podmínek?

5) Může se adresát veřejné správy ve správním soudnictví bránit proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání opatření obecné povahy? Pokud ano, jak?

9. ZADÁNÍ

Část 1

1) Uveďte ustanovení zákona, podle kterého uvedený aktér bezprostředně postupoval (uveďte článek, paragraf, případně odstavec a specifikujte právní předpis):

   a) Městský soud v Praze jednající ve správním soudnictví odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Finančního arbitra, kterým zamítnul jeho návrh ve sporu týkajícím se životního pojištění, a současně žalobce poučil, že ve lhůtě 1 měsíce od právní moci usnesení může žalobu podat k Obvodnímu soudu pro Prahu 1.

   b) Stát (jednající Ministerstvem životního prostředí) vymáhá po bývalém úředníkovi Inspekce životního prostředí, panu Ledabylém, který jakožto oprávněná úřední osoba vedl přestupkové řízení proti společnosti První toxická, s. r. o., částku, kterou byl nucen zaplatit uvedené společnosti z titulu náhrady škody způsobené soudem zrušeným rozhodnutím o přestupku (§ 16 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.).

   c) Pan Smutný se obrátil na Ministerstvo práce a sociálních věcí s nárokem na náhradu škody, která mu byla způsobena průtahy v řízení o přiznání invalidního důchodu vedeném Okresní správou sociálního zabezpečení.

2) Vysvětlete, v jakých případech se lze proti rozhodnutí správního orgánu bránit žalobou podanou k civilnímu soudu (podle části páté o. s. ř.) a současně uveďte jeden konkrétní příklad rozhodnutí, které by tímto postupem mohlo být napadeno, resp. věci, ve které by takto civilní soud rozhodoval (tedy: správní orgán, který by rozhodnutí vydal, a typově předmět rozhodnutí).

3) Vysvětlete následující pojmy (resp. vysvětlete podstatu příslušného institutu):

   a) předběžné projednání nároku

   b) regresní úhrada

4) Vysvětlete, jak se odlišuje rozhodovací (výrokový) potenciál soudu v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu) a v řízení podle části páté o. s. ř. a z jakého je to důvodu.

5) Vyberte správnou odpověď:

   a) Pan Zajíc uzavřel s Plzeňským krajem veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace na rozšíření chovu králíků podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. malá rozpočtová pravidla). Plzeňský kraj později odmítl panu Zajícovi vyplatit část dotace s tím, že porušil podmínky pro její poskytnutí. Pan Zajíc s tímto hodnocením nesouhlasil; podal proto k Ministerstvu financí návrh, kterým se po Plzeňském kraji domáhal zaplacení příslušné části dotace. Ministerstvo financí jeho návrh rozhodnutím zamítlo. U kterého soudu bude moci pan Zajíc toto rozhodnutí napadnout?

      a. u Městského soudu v Praze, a to návrhem podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

      b. u Krajského soudu v Plzni, a to návrhem podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

      c. u Obvodního soudu pro Prahu 1, a to návrhem podle části páté o. s. ř.

      c. u Okresního soudu Plzeň-město, a to návrhem podle části páté o. s. ř.

   b) Společnost První mobilní, a. s., podala žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. proti rozhodnutí o přestupku vydanému Českým telekomunikačním úřadem u Městského soudu v Praze. Ten ji usnesením podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl a současně žalobkyni poučil o možnosti podat shodnou žalobu ve lhůtě 1 měsíce u místně příslušného okresního (obvodního) soudu. Společnost První mobilní, a. s., následně shodnou žalobu podala u Obvodního soudu pro Prahu 2. Jak má postupovat tento soud, pokud dospěl k závěru, že pravomoc k rozhodnutí věci mají soudy jednající ve správním soudnictví:

      a. Řízení o žalobě zastaví, protože se jedná o věc spadající do pravomoci soudů jednajících ve správním soudnictví a žalobkyni poučí o možnosti podat u příslušného soudu žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (§ 104b odst. 1 o. s. ř.); to z důvodu, že je zcela zjevné, že se jedná o věc spadající do pravomoci soudů jednajících ve správním soudnictví.

      b. Žalobu i přesto projedná, protože je vázán uvedeným usnesením Městského soudu v Praze jakožto soudu nadřízeného.

      c. Podá návrh na zahájení kompetenčního sporu ke zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

c) Jak by se společnost První Mobilní, a. s., mohla proti uvedenému usnesení Městského soudu v Praze podle § 46 odst. 2 s. ř. s. bezprostředně poté, co jí bylo doručeno, bránit?

   a. kasační stížností podanou k NSS

   b. návrhem na zahájení kompetenčního sporu podaným ke zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb.

   c. nijak

d) Ministerstvo pro místní rozvoj nevyhovělo požadavku pana Zklamaného na zaplacení náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím vydaným ve stavebním řízení; o tom ho vyrozumělo dopisem, který byl nadepsán jako *„Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zaplacení náhrady škody"*. Jakým procesním prostředkem se bude moci pan Zklamaný bezprostředně po obdržení uvedeného dopisu náhrady škody dále domáhat?

   a. rozkladem podle § 152 spr. ř. směřujícím proti uvedenému rozhodnutí; rozhodovat o něm bude ministr (pro místní rozvoj)

   b. žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. směřující proti uvedenému rozhodnutí

   c. žalobou podle části páté o. s. ř., na základě které by táž věc byla projednána v občanském soudním řízení

   d. obecnou civilní žalobou podle o. s. ř.

Část 2

Přečtěte si výňatek z rozsudku Nejvyššího soud ze dne 21. 4. 2023, sp. zn. 30 Cdo 414/2023, který shrnuje základní východiska soudu a závěry jeho předchozí rozhodovací praxe, a zodpovězte níže položené otázky (vždy s odkazem na konkrétní ustanovení zákona, pokud se Vaše odpověď na nich zakládá):

1. Žalobci se podanou žalobou domáhali po žalované omluvy v uvedeném znění za nemajetkovou újmu, která jim měla být způsobena opatřeními vydanými Ministerstvem zdravotnictví v době pandemické pohotovosti, a to opatřením ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-53/MIN/KAN, ze dne 29. 6. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-55/MIN/KAN, ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-7/MIN/KAN, v rozsahu čl. I bodu 5 písm. a) a h) a čl. I bodu 11, ze dne 14. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-12/MIN/KAN, v rozsahu čl. I bodu 14, ze dne 28. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-16/MIN/KAN, v rozsahu čl. I bodu 17, a ze dne 25. 6. 2021,

č. j. MZDR 14601/2021-21/MIN/KAN, které byly následně soudem zrušeny pro nezákonnost nebo prohlášeny za nezákonné (dále jen „posuzovaná mimořádná opatření“) a v jejichž důsledku došlo v době minimálně od 26. 4. 2021 do 31. 7. 2021 k zásahu do práv žalobců na ochranu soukromého a rodinného života, práva na ochranu zdraví i dalších práv, neboť těmito mimořádnými opatřeními byla omezena možnost volného pohybu a využívání celé řady obchodů a služeb a platila i další omezení jako povinnost nosit roušku či respirátor.

[…]

44. Ačkoliv tedy dle výše uvedeného nepředstavuje opatření obecné povahy rozhodnutí v užším smyslu, dle důvodové zprávy k zákonu č. 160/2006 Sb., který rozsáhle novelizoval zákon č. 82/1998 Sb. a jehož jedním z cílů bylo reagovat na změny, které vyvolá nabytí účinnosti správního řádu, který od 1. 1. 2006 zavedl nové právní instituty včetně opatření obecné povahy, „[j]*e nesporné, že rovněž za škodu způsobenou na základě těchto [nových] institutů by měl stát nebo územní samosprávné celky odpovídat. V případě veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy se tyto instituty výslovně podřazují pod režim rozhodnutí, takže po procesní stránce se bude v případě náhrady škody způsobené těmito instituty postupovat tak, jako by šlo o nezákonné rozhodnutí*“. Úmyslem zákonodárce (byť se tento neprojevil ve výslovné úpravě znění zákona č. 82/1998 Sb.) tudíž bylo považovat pro účely zákona č. 82/1998 Sb. opatření obecné povahy za rozhodnutí (srov. rovněž Ištvánek, F., Simon, P., Korbel, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 180).

45. Ke stejnému závěru (tedy, že opatření obecné povahy představuje rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.) dospěl Nejvyšší soud v případě opatření obecné povahy vydaného územním celkem v rámci jeho samostatné působnosti, spočívajícího ve změně územního plánu (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015, a ze dne 11. 9. 2019, sp. zn. 30 Cdo 1642/2018, vydané v totožné věci). Byť je pravdou, že změna územního plánu nemohla mít, na rozdíl od posuzovaných mimořádných opatření, celostátní působnost, z výše uvedených závěrů vyplývá, že opatření obecné povahy je třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. bez ohledu na to, pro jak rozsáhlé území bylo vydáno, neboť opatření obecné povahy je rozhodnutím v širším smyslu, které sice nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě, ale jeho předmětem je, podobně jako u rozhodnutí, řešení určité konkrétní věci. Pokud tedy odvolací soud uzavřel, že posuzovaná mimořádná opatření nejsou rozhodnutími ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., posoudil věc po právní stránce nesprávně.

46. Dále se Nejvyšší soud zabýval otázkou aktivní legitimace žalobce b) k uplatnění nároku na náhradu újmy způsobené posuzovanými mimořádnými opatřeními ve smyslu § 7 OdpŠk, tedy tím, jaké subjekty lze pro účely posouzení nároku na ná-

hradu újmy způsobené posuzovanými mimořádnými opatřeními považovat za účastníky řízení.

47. Nejvyšší soud se otázkou aktivní legitimace k náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím a s tím spjatým zákonným požadavkem na účastenství v řízení zabýval opakovaně. V rozsudku ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2396/2012, publikovaném pod č. 71/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část civilní, Nejvyšší soud uzavřel, že zákon č. 82/1998 Sb. blíže pojem účastníka řízení nedefinuje a spoléhá v tomto směru na jednotlivé procesní předpisy, které obsahují vlastní definice osob účastných na řízení, a jsou tak rozhodující pro vymezení oprávněné osoby podle tohoto ustanovení.

OTÁZKY:

1) Jaký je rozdíl mezi materiálním a formálním pojetím opatření obecné povahy? Z jaké z těchto koncepcí vychází úprava opatření obecné povahy ve správním řádu a v soudním řádu správním (tak jak byla vyložena judikaturou)?

2) Může si soud rozhodující o žalobě o náhradě škody, kterou mělo žalobci způsobit nezákonné opatření obecné povahy, sám učinit úsudek o jeho zákonnosti? Bylo by tomu shodně v případě zásahu policie proti demonstrantům?

3) Kdo odpovídá za škodu či nemateriální újmu způsobenou nezákonným opatřením obecné povahy vydaným územně samosprávným celkem (resp. jeho orgánem)? Vysvětlete.

4) Který úřad by za stát jednal v případě nároku na náhradu škody způsobené nezákonným opatřením obecné povahy, o kterém se hovoří v citovaném rozhodnutí?

5) V jaké subjektivní promlčecí lhůtě by se případný žalobce mohl domáhat náhrady nemajetkové újmy způsobené uvedeným opatřením obecné povahy a od jakého okamžiku by tato lhůta počala běžet?

KLÍČ K ŘEŠENÍ

1. ZADÁNÍ:

Část 1:

1) a) § 65 odst. 1 s. ř. s.; b) čl. 36 odst. 2 věta první LPS; c) § 67 odst. 1 spr. ř.

2) a) **Rozsah přezkumu:** generální klauzule, všechny činnosti veřejné správy musí podléhat soudní kontrole, až na výjimky stanovené obvykle zákonem v souladu s EÚMLP; b) **Dostupnost soudního přezkumu:** (alespoň) fyzické a právnické osoby v případě správních aktů, které se přímo dotýkají jejich práv a zájmů, musí mít přístup k soudní ochraně, může být požadováno vyčerpání opravných prostředků poskytnutých národním právem, musí být stanovena rozumná lhůta pro zahájení soudního řízení, přiměřené náklady a případná právní pomoc; c) **Nezávislý a nestranný soud:** soud stálý, nezávislý, zřízený zákonem viz Doporučení No. R (94); d) **Právo na spravedlivý proces:** viz čl. 13 EÚLP; e) **Efektivní soudní kontrola:** soud by měl mít možnost zrušit rozhodnutí a, pokud je to nezbytné, případ vrátit, požadovat, aby správní orgán plnil svoji povinnost, přiznat náklady řízení a náhradu škody, zajistit efektivní výkon rozsudku, přijmout předběžné opatření (odklad výkonu).

3) a) **Žalobní typ:** Typ žaloby ve správním soudnictví. S. ř. s. rozlišuje několik žalobních typů, tedy forem podání, kterými se žalobce může obrátit na správní soud a zahájit řízení ve správním soudnictví. Základní typy jsou: žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. S. ř. s však zná i další typy žalob či návrhů (např. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nebo kompetenční žalobu); b) **Moderační právo soudu:** Právo správního soudu upustit od uloženého trestu nebo jej snížit. Soud může upustit od trestu uloženého správním orgánem za správní delikt nebo jej snížit za podmínek stanovených v § 78 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 65 odst. 3 téhož zákona.

4) Osoby, které byly vydáním žalobou napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech, jakož i osoby, které mohou být přímo dotčeny zrušením takového rozhodnutí nebo vydáním rozhodnutí podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat (viz § 34 odst. 1 s. ř. s.). Osoba, která splňuje materiální znaky

stanovené v § 34 odst. 1 s. ř. s., se stává osobou zúčastněnou na řízení až výslovným oznámením vůči soudu, že bude v řízení uplatňovat svá práva. Např. účastníci správního řízení, v němž bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, kteří však nepodali žalobu, konkrétněji např. vlastník nemovitosti, které se týká stavební povolení, podá-li žalobu proti tomuto stavebnímu povolení dotčený vlastník sousední nemovitosti, který byl účastníkem.

5)

a) b.

b) c.

c) c.

Část 2:

1) Zvláštní senát byl zřízen zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů za účelem řešení kompetenčních sporů mezi 1) soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy a 2) mezi soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví. Spory mezi soudy mohou vznikat proto, že soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu pouze veřejným subjektivním právům (srov. § 2 s. ř. s.). Pokud jiný orgán než soud rozhodl o soukromých subjektivních právech, rozhodují o věci soudy v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř. Hranice mezi věcmi veřejného a soukromého práva přitom nemusí být vždy zcela jasná. Pro řešení těchto sporů existuje zvláštní senát.

2) Kompetenční spor je sporem o to, který konkrétní orgán má pravomoc a příslušnost vydat rozhodnutí ve věci individuálně určených účastníků. Existují dva typy kompetenčních sporů: 1) kladný kompetenční spor, ve kterém si orgány osobují pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení, a 2) negativní kompetenční spor, ve kterém orgány popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem.

3) Podle § 4 zákona č. 131/2002 Sb. se na řízení před zvláštním senátem přiměřeně užijí ustanovení části třetí hlavy první s. ř. s.

4) Ano, protože podle § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. může návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu podat i účastník řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou.

5) Ne. Podle § 5 odst. 4 zákona č. 131/2002 Sb. nejsou opravné prostředky proti rozhodnutí zvláštního senátu přípustné.

2. ZADÁNÍ:

Část 1:

1) a) § 79 odst. 1 s. ř. s.; b) § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb.; c) § 153 odst. 1 spr. ř.

2) b) Vedle soustavy obecných soudů existuje oddělená soustava správních soudů.

3) a) **Veřejné subjektivní právo:** Subjektivním právem je právní možnost (resp. míra možnosti) subjektu chovat se určitým způsobem, tj. možnost vyjádřená a zaručená objektivním právem, a tedy chráněná zvláštním způsobem stanoveným v právních normách. Jde-li o subjektivní právo veřejné, je to tedy taková možnost vyjádřená a zaručená normami náležejícími do oblasti práva veřejného; b) **Princip plné jurisdikce:** Soudy ve správním soudnictví projednávají a rozhodují věci jak z hlediska otázek právních, tak i z hlediska otázek skutkových.

4) Ze soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů jsou vyloučeny taxativně vyjmenované úkony správních orgánů, které jsou v § 70 s. ř. s. označeny jako tzv. kompetenční výluky. Žaloba proti těmto úkonům by proto byla odmítnuta jako nepřípustná. Dle § 70 s. ř. s.: Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu a) které nejsou rozhodnutími, b) předběžné povahy, c) jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, d) jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, e) o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti, f) jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.

5)

   a) b.

   b) c.

   c) b.

Část 2:

1) Ne. Účastenství ve správním řízení není podmínkou aktivní procesní legitimace pro podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (bylo by to podmínkou pro podání žaloby podle § 65 odst. 2 s. ř. s.).

2) Ano. Může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s.

3) Soud žalobu rozsudkem zamítne podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 53 odst. 1 s. ř. s.

4) Místně nepříslušný soud žalobu usnesením postoupí místně příslušnému soudu podle § 7 odst. 6 ve spojení s § 53 odst. 2 s. ř. s. Soud bude rozhodovat v senátu, neboť se nejedná o věc, kterou by rozhodoval specializovaný samosoudce podle § 31 odst. 2 s. ř. s.

5) Soud žalobu usnesením odmítne jako opožděnou podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť lhůta pro podání žaloby uplynula dne 2. 5. 2023 podle § 72 odst. 1 ve spojení s § 40 odst. 2 a 3 s. ř. s.

3. ZADÁNÍ:

Část 1:

1) a) § 11 odst. 1 s. ř. s.; b) čl. 87 odst. 3 písm. b) Ústavy; c) § 68 písm. b) s. ř. s.

2) a) čl. 6 EÚLP; b) rozhodnutí o občanských právech nebo závazcích; c) trestní obvinění.

3) a) **Žaloba ve veřejném zájmu:** Žaloba, jejímž smyslem není chránit soukromý zájem, ale zájem veřejný. Žalobní legitimace není odvozena od tvrzeného zkrácení na vlastních právech žalobce ani od účastenství v řízení před správním orgánem. Podle § 66 s. ř. s. jsou za splnění příslušných podmínek oprávněni k podání této žaloby nejvyšší státní zástupce, veřejný ochránce práv a další subjekty; b) **Kompetenční spor:** Spor o to, který konkrétní orgán má pravomoc a příslušnost vydat rozhodnutí ve věci individuálně určených účastníků.

4) Smyslem odkladného účinku je pozastavení jakýchkoli účinků napadeného správního rozhodnutí, a to až do skončení řízení před soudem (resp. do zrušení odkladného účinku). Podmínky, za kterých může správní soud žalobě přiznat odkladný účinek, stanoví § 73 odst. 2 s. ř. s.:

   – návrh žalobce, případně též vyjádření žalovaného

   – výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro žalobce znamenat újmu

   – újma musí být pro žalobce nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám

   – přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem

   Přiznání odkladného účinku připadá do úvahy v případě žaloby proti rozhodnutí; u jiných typů žalob jej nenajdeme.

5)

   a) a.

   b) b.

   c) c.

Část 2:

1) Rozšířený senát rozhoduje v případě, je-li mu věc postoupena senátem NSS, který při svém rozhodování dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Rozšířený senát rozhoduje také v případě, je-li mu věc postoupena senátem NSS, který při svém rozhodování dospěl opětovně k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru o téže právní otázce, o nějž se opírá rozhodnutí správního orgánu (§ 18 odst. 1 s. ř. s.). Rozšířený senát se skládá z předsedy a 6 soudců, popř. z předsedy a 8 soudců (§ 16 odst. 3 s. ř. s.).

2) Žalobou proti nečinnosti se lze domáhat ochrany (pouze) v případě nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo nevydání osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Ne; je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu; neuloží mu však, jak má rozhodnout (§ 81 odst. 2 s. ř. s.).

3) Ano. V případě tzv. určovací žaloby soud zkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil (§ 85 s. ř. s.). Usnesením (§ 46 s. ř. s.).

4) Krajský soud (§ 7 odst. 1 s. ř. s.), v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany (§ 7 odst. 2 s. ř. s.). Ano, kasační stížnost (§ 102 a násl. s. ř. s.) a obnova řízení (§ 111 a násl. s. ř. s.).

5) Soud osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 odst. 2 s. ř. s.).

4. ZADÁNÍ:

Část 1:

1) a) § 101d odst. 4 s. ř. s.; b) článek 6 EÚLP; c) § 104a odst. 1 s. ř. s.

2) a) **Conseil d'État:** Státní rada – vrcholný orgán francouzského správního soudnictví, má též konzultativní funkce. Bývá zařazována do exekutivy, nejde o orgán soudního typu. Obdobu francouzské Státní rady zřizují rovněž například Belgie či Lucembursko; b) **Numerativní princip soudního přezkumu:** Do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví náleží jen přezkum zákonem vypočtených správních aktů; c) **Princip generální (přezkumné) klauzule:** soudní pravomoc založená na tvrzení žalobce, že bylo v zásadě jakýmkoli rozhodnutím orgánu veřejné správy zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv.

3) a) Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu představuje vážný nedostatek správního rozhodnutí, který znemožňuje soudu přezkoumat jeho zákonnost v mezích žalobních bodů. K nejzávažnějším vadám, způsobujícím nepřezkoumatelnost, soud přihlíží z úřední povinnosti. Zákonodárce je pojmenoval v § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; b) Zásada subsidiarity soudní ochrany ve správním soudnictví spočívá v tom, že se soudní ochrany lze domáhat teprve, vyčerpal-li navrhovatel opravné prostředky, které připouští zvláštní právní úprava proti té které nezákonné činnosti/nečinnosti správního orgánu. Obecně je vyjádřena v § 5 s. ř. s., konkretizována pak například v § 68 písm. a), § 79 odst. 1, § 85 s. ř. s.

4) Nepřijatelnost kasační stížnosti je procesním institutem, který omezuje obecnou přípustnost kasační stížnosti, byla-li podána proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech projednávaných samosoudcem. Nepřijatelnou není kasační stížnost jen tehdy, pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele (§ 104a odst. 1 s. ř. s.). Uplatní se například u kasačních stížností proti rozsudkům ve věcech důchodového pojištění, mezinárodní ochrany, některých přestupků aj. (§ 31 odst. 2 s. ř. s.).

5)

a) c.

b) b.

c) c.

Část 2:

1) Krajský soud by měl žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 79 odst. 1 s. ř. s. jako nepřípustnou odmítnout. Podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti je podmínkou přípustnosti žaloby, nikoli její důvodnosti. Proto je namístě žalobu odmítnout. Tolerovat lze i odkaz na § 46 odst. 1 písm. a) či b) s. ř. s.

2) Touto podmínkou se realizuje zásada subsidiarity soudní ochrany (§ 5 s. ř. s.), pokud nevedly k nápravě prostředky právních předpisů upravujících postup před správními orgány. Těmito prostředky jsou například žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 spr. ř., či stížnost dle § 16a odst. 1 inf. z.

3) Ano. Judikatura NSS trvá zásadně na povinnosti vyčerpání prostředku ochrany i v případě, že jde o nečinnost ústředního správního úřadu. Takový prostředek není zjevně neúčinný jenom proto, že směřuje k odstranění nečinnosti ústředního správního úřadu.

4) Ano. I v tomto případě může být uplatnění prostředku proti nečinnosti účinné. Proto je v zásadě nutné jej před podáním žaloby využít i v případě, že je nečinným sám vedoucí ústředního správního úřadu. Vychází se z relativně neosobního výkonu.

5) Krajský soud (nebude-li žaloba vzata zpět) bude muset žalobu podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítnout. Soud rozhodne podle skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Toho času již žaloba důvodná není.

5. ZADÁNÍ:

Část 1:

1) a) čl. 36 odst. 1 LPS; b) § 66 odst. 1 s. ř. s.; c) čl. 92 Ústavy

2) Jedná se o prostředek, prostřednictvím mohou vybrané aktivně legitimované osoby (nejvyšší státní zástupce, veřejný ochránce práv, správní orgán, o kterém to stanový zákon) hájit veřejný zájem prostředky správního soudnictví i v případech, kdy není podána obecná správní žaloba osobou, která je vadným aktem dotčena na svých veřejných subjektivních právech. Podle naší právní úpravy je možnost žaloby ve veřejném zájmu omezena na možnost napadat nezákonné rozhodnutí (nikoliv tedy nečinnost, nebo opatření obecné povahy).

3) a) **Kasační princip:** spočívá v přezkoumávání napadeného rozhodnutí jenom po stránce právní; po přezkumu rozhodnutí na základě kasačního principu soud rozhodnutí potvrdí, nebo zruší; b) **Advokátní přímus:** označuje povinnost být zastoupen advokátem v určitém řízení před soudem a účastník takového řízení se pak proto nejen nemůže hájit sám, ale nemůže se nechat zastupovat tzv. obecným zmocněncem. *Ve stanovených případech jsou však z tohoto pravidla umožněny výjimky, zejména tehdy, pokud sám účastník řízení má vysokoškolské právnické vzdělání.*

4) Právní úprava zde reaguje na skutečnost, že řada správních orgánů, vykonávajících působnost pro území Středočeského kraje, sídlí na území Hlavního města Praha.

5) a) b. – § 2 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb. zkracuje lhůty k podání žalob na polovinu; b) b. – pan C. nevyčerpal řádné opravné prostředky, žaloba ve správním soudnictví byla proto nepřípustná; c) b. – proti výroku o náhradě za odnětí vlastnického práva by se mohl bránit právní žalobou proti rozhodnutí, podanou podle části páté o. s. ř. (§ 28 odst. 1 vyvl. zák.).

Část 2:

1) Právní úprava přezkumu aktů veřejné správy, která byla předmětem řízení před Ústavním soudem, nepředpokládala možnost obrany jednotlivce vůči nezákonné nečinnosti veřejné správy, nezákonným zásahům, resp. nicotným aktům. Chtěl-li se jednotlivec vůči těmto nezákonným jednáním veřejné správy bránit, měl k dispozici jenom prostředky ochrany v řízení před Ústavním soudem.

2) Tímto argumentem je nutnost sjednocování judikatury prostřednictvím judikaturní činnosti Nejvyššího správního soudu.

3) V naší právní úpravě bylo opatření obecné povahy jako specifická forma správní činnosti zakotveno teprve s účinností spr. ř. (tj. od 1. 1. 2005).

4) Srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.

5) Přezkum těch rozhodnutí orgánu moci výkonné, orgánu územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčího orgánu zřízeného podle zvláštního právního předpisu, ve kterých bylo rozhodnuto o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva (§ 244 odst. 1 o. s. ř.).

6. ZADÁNÍ:

Část 1:

1) § 56 odst. 3 s. ř. s.; b) § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb.; c) § 62 odst. 1, s. ř. s.

2) Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu.

3) a) **Stížnost na průtahy v řízení:** Institut sloužící na ochranu práv a zájmů (zpravidla) účastníků řízení, kteří ji mohou dle § 30 s. ř. s. podat z důvodu průtahů v řízení, nevhodného chování nebo narušování důstojnosti řízení ze strany vyjmenovaných osob. Stížnost na průtahy v řízení je institut, kterým je (zpravidla) účastník řízení oprávněn brojit proti nezákonné nečinnosti na straně krajského soudu nebo NSS. Vyřízení stížnosti je součástí státní správy soudů, a tedy se nejedná o výkon soudní moci; b) **Dožádání v řízení:** Institut v soudním řízení, který upravuje § 10 s. ř. s. Jeho smyslem je, aby úkony, které by příslušný soud mohl provést jen s obtížemi nebo neúčelnými náklady anebo které v jeho obvodu provést nelze, provedl podle dožádání tohoto soudu okresní soud nebo specializovaný senát krajského soudu. Ve správním řízení je dožádání upraveno v § 13 spr. ř. Příslušný správní orgán je dle uvedeného ustanovení oprávněn usnesením dožádat podřízený nebo nadřízený správní orgán anebo jiný věcně příslušný správní orgán o provedení úkonu, který by sám mohl provést jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady anebo který by nemohl provést vůbec.

4) Čl. 38 odst. 2 LPS

   Čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv

   § 6 odst. 1, § 71 spr. ř.

5)

   a) b.

   b) a.

   c) c.

Část 2:

1) Rozšířenému senátu věc předložil druhý senát, protože identifikoval rozpor v judikatuře NSS, pro který nemohl ve věci sám rozhodnout a přiklonit se k názoru vyslovenému některým ze senátů, které v minulosti rozhodly protichůdně. Úlohou rozšířeného senátu je posilovat roli NSS jako vrcholného soudu, který má sjednocovat judikaturu. Pravomoc sedmičlenného [§ 16 odst. 3 písm. a) s. ř. s] rozšířeného senátu je dána v případech, kdy tříčlenný senát [§ 16 odst. 2 písm. b) s. ř. s.] dospěje k jinému názoru, než jaký již byl vyjádřen v rozhodnutí NSS.

2) Smyslem subsidiarity soudní ochrany je poskytnout veřejné správě prostor napravit svou nezákonnou nečinnost samostatně. Stejně jako v jiných případech nezákonného výkonu veřejné moci je smyslem soudního přezkumu poskytnout ochranu až po vyčerpání opravných prostředků uvnitř veřejné správy. To respektuje dělbu moci. Ale také šetří práva a náklady účastníků řízení i orgánu veřejné moci. Správní řád tuto zásadu reflektuje v § 6 odst. 1 a v § 80.

3) Kdo je nadřízeným správním orgánem, je zpravidla uvedeno ve zvláštním zákoně z daného pododvětví správního práva (např. stavební zákon, zákon o pobytu cizinců). V něm je buď explicitně uvedeno, kdo je nadřízeným správním orgánem, případně je v něm specifikován správní orgán, který rozhoduje o odvolání nebo vykonává dozor (§ 178 odst. 1 spr. ř.). Pro případ, že zvláštní zákon vymezení nadřízeného správního orgánu postrádá, uvádí § 178 odst. 2 spr. ř. obecný výčet toho, kdo se rozumí nadřízeným správním orgánem v typizovaných případech. Protože nadřízený orgán uplatňuje opatření proti nečinnosti z moci úřední (§ 80 odst. 1 spr. ř.), platí pro něj zásada oficiality. *Povinnosti nadřízeného orgánu není na žádost účastníka opatření proti nečinnosti uplatnit, ale pokud tak neučiní, může se neúspěšný účastník obrátit již na soud, protože bezvýsledně vyčerpal prostředek ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.*

4) Ano, žalobu lze považovat za přípustnou, protože novou lhůtu stanovenou komisí nelze vzhledem k žalobcovým tvrzením (které mají oporu ve spise) považovat za přiměřeně dlouhou. Jestliže bylo řízení o jeho žádosti již těsně před vydáním rozhodnutí, komise měla stanovit lhůtu výrazně kratší, která by lépe odpovídala poměrné části řízení, jehož délku zákon předpokládá na 270 dnů (necelá polovina této doby již nebyla třeba). Ochranu, které se žalobce u komise domohl, lze ve světle závěrů NSS považovat za formální, a nikoliv za účinnou. Není proto třeba trvat na vyčkání náhradní lhůty stanovené komisí, ale lze uzavřít, že žalobce bezvýsledně vyčerpal prostředek ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

5) Půjde o usnesení podle § 47 písm. a) s. ř. s, kterým se řízení o žalobě zastavuje. Druhým výrokem bude ministerstvu uložena povinnost nahradit náklady soudního řízení žalobkyni. Ta vzala žalobu zpět poté, co ministerstvo vydalo rozhodnutí, čehož se (důvodně) domáhala. Učinila tak tedy pro pozdější chování žalovaného a v takovém případě má proti ministerstvu právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s.

7. ZADÁNÍ:

Část 1:

1) a) § 22 s. ř. s.; b) § 95 ve spojení s § 94 odst. 1 s. ř. s.; c) § 104 odst. 2 s. ř. s.

2) Jelikož jsou rozšířené senáty NSS složené z více soudců než jeho běžné senáty, má jejich rozhodnutí větší váhu. Proto mají za úkol udržovat judikaturu soudu jednotnou tím, že rozhodují otázky, ve kterých se střetává více právních názorů různých senátů.

3) a) **Plénum Nejvyššího správního soudu:** Orgán soudu složený ze všech jeho soudců. Plénum projednává jednací řád soudu nebo rozhodnutí k publikaci ve Sbírce rozhodnutí a také rozhoduje o počtu kolegií soudu; b) **Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu:** Sbírka významných rozhodnutí vydaných ve správním soudnictví a zásadních usnesení Nejvyššího správního soudu. Je vydávaná Nejvyšším správním soudem po projednání na plénu.

4) Smyslem obligatorního zastoupení je zajištění dostatečné ochrany zájmů stěžovatele v řízení o komplikovaných právních problémech, kterými se NSS zabývá. Kromě toho má být kvalifikovaný profesionál na straně stěžovatele zárukou náležité úrovně podání a právní argumentace v řízení o kasační stížnosti. Podle § 105 odst. 2 s. ř. s. nemusí být stěžovatel zastoupen advokátem, pokud má jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské vzdělání v oboru právo.

5)

   a) c.

   b) a.

   c) b.

Část 2:

1) V tomto případě rozhodoval rozšířený senát ve složení předseda a šest soudců [§ 16 odst. 3 písm. a) s. ř. s.], neboť postupující senát byl ve složení předsedy a dvou soudců [§ 16 odst. 2 písm. b) s. ř. s.]. Senát NSS věc usnesením postoupí rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 ve spojení s § 53 odst. 1 a 2 s. ř. s.

2) Ne. Proti rozsudku krajského soudu lze podat pouze kasační stížnost (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, neboť kasační stížnost obecně nemá odkladný účinek (§ 107 s. ř. s.), a nebrání tedy tomu, aby rozhodnutí krajského soudu nabylo právní moci.

3) Ano. Kasační stížnost by byla přípustná. NSS by kasační stížnost zčásti zamítl a zčásti by jí vyhověl. V rozsahu vyhovění by zrušil výrok rozsudku krajského soudu o nákladech řízení podle § 110 odst. 1 s. ř. s. NSS rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti, neboť řízení ve věci samé je jeho rozhodnutím ukončeno. Krajský soud následně rozhodne usnesením pouze o nákladech řízení před krajským soudem, přičemž bude vázán názorem NSS.

4) Ne, je to rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. V takovém případě NSS kasační stížnost odmítne usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. z důvodu uvedeného v § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.

5) Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Lhůta pro podání kasační stížnosti uplyne žalobci dne 2. 1. 2024 (§ 40 odst. 2 ve spojení s § 40 odst. 3 s. ř. s.; konec lhůty by připadl na svátek 1. 1. 2024, proto se posouvá konec lhůty na následující pracovní den). Lhůta pro podání kasační stížnosti uplyne žalovanému dne 27. 12. 2023 (§ 40 odst. 2 ve spojení s § 40 odst. 3 s. ř. s.; konec lhůty by připadl na svátek 25. 12. 2023, proto se konec posouvá na následující pracovní den). Každému z účastníků plyne lhůta k podání kasační stížnosti samostatně v zájmu zachování rovnosti účastníků. Rozsudek bude v právní moci okamžikem doručení poslednímu z účastníků, tedy dne 18. 12. 2023 (srov. § 54 odst. 5 s. ř. s.).

8. ZADÁNÍ:

Část 1:

1) a) § 42 odst. 2 s. ř. s.; b) § 77 odst. 2 spr. ř.; c) 101b odst. 2 s. ř. s.
2) b) vady skutkové
3) a) **Incidenční přezkum opatření obecné povahy:** V incidenčním přezkumu správní soud zkoumá nejen opatření obecné povahy, nýbrž také rozhodnutí správního orgánu, případně nezákonnou nečinnost nebo zásah. Návrh na přezkum opatření obecné povahy lze podat jen společně se správní žalobou, a to v zákonné lhůtě, jež je stanovena pro jednotlivý žalobní typ; b) **Nicotnost:** Vada správního aktu, která je natolik závažná, že nevyvolává žádné právní účinky. Nicotný správní akt nezakládá, nemění ani neruší práva nebo povinnosti, ani nemůže závazně prohlásit, že určitá osoba má či nemá práva nebo povinnosti.
4) Opatření obecné povahy je jednou z forem správní činnosti, která v sobě kombinuje znaky správního aktu a abstraktního aktu; označuje se také jako smíšený akt. Abstraktním aktem není proto, že určitou otázku (věc) neupravuje obecně, ale týká se konkrétního předmětu. Není rovněž správním aktem, neboť neupravuje práva a povinnosti konkrétní osoby, nýbrž předem neznámého okruhu osob.
5)
    a) b.
    b) c.
    c) b.

Část 2:

1) Krajský soud návrh odmítne podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako opožděný. Protože se v daném případě navrhovatel nedomáhal incidenčního, nýbrž toliko běžného „abstraktního“ přezkumu. Návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy lze proto podat pouze ve lhůtě do jednoho roku od účinnosti změny územního plánu, tj. nejpozději dne 1. 6. 2023 (§ 101b odst. 1 věta první s. ř. s.). Návrh pana Novotného je proto opožděný.

2) Pan Svoboda může podat žalobu spojenou s návrhem na zrušení opatření obecné povahy nejpozději dne 15. 3. 2024. Protože se žalobce domáhá rovněž přezkumu opatření obecné povahy (předmětného územního plánu), tj. incidenčního přezkumu, není vázán lhůtou ve smyslu § 101b odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36). Lhůtou k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu však vázán je. Žalobu je podle § 72 odst. 1 s. ř. s. třeba podat ve lhůtě do dvou měsíců od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí.

3) Abstraktní kontrolu opatření obecné povahy soud z úřední povinnosti provádět nesmí. Oporu pro takový postup nelze hledat ani v článku 95 odst. 1 Ústavy, který soud opravňuje k posouzení souladu podzákonného právního předpisu se zákonem. Tento postup ovšem nelze uplatnit pro kontrolu zákonnosti opatření obecné povahy. Pro použití analogie v tomto případě není důvod (srov. body 19 a 27 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5As 194/2014-36).

4) Ano. Opatřením obecné povahy jsou i akty, jimž zvláštní zákon sice žádnou formu výslovně nepřiznává, ale současně vykazují materiální znaky smíšeného aktu, tj. obecně vymezený okruh adresátů a konkrétně vymezený předmět regulace. Hovoříme v této souvislosti o tzv. materiálním pojetí opatření obecné povahy.

5) Po vyčerpání prostředků obrany proti nečinnosti podle správního řádu se lze u krajského soudu bránit podáním žaloby proti nezákonnému zásahu (§ 82 a n. s. ř. s.). Zásah v daném případě spočívá v nevydání opatření obecné povahy. Nejedná se tedy o případ nečinnosti spojené s vydáním správního aktu. Obrana žalobou proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) proto není přípustná. Jako podpůrný prostředek proto lze uplatnit žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu (srov. § 85 s. ř. s.).

9. ZADÁNÍ:

Část 1:

1) a) § 46 odst. 2 s. ř. s.; b) § 16 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.; c) § 14 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

2) Proti rozhodnutí správního orgánu se lze žalobou podle části páté bránit v případě, že správní orgán rozhodoval o záležitosti vyplývající z práva soukromého (viz § 244 o. s. **ř.); a to buď o sporu, nebo o jiné právní věci.**

   V prvním případě tak správní orgán rozhodoval ve sporném řízení (viz § 141 spr. ř.) na základě zvláštního zákonného zmocnění spor vyplývající ze soukromoprávních vztahů. V takových sporech by standardně rozhodoval „civilní" soud; zvláštní zákon ale tuto pravomoc svěřil právě správnímu orgánu, typicky z důvodu, že se jedná o specifické odvětví sporů, ve kterém má správním orgán větší odbornost, důvodem může být i snaha o odbřemenění soudů i větší flexibilita řízení před správním orgánem. *Příkladem mohou být rozhodnutí finančního arbitra ve spotřebitelských sporech mezi spotřebitelem a poskytovateli některých zejména finančních služeb (viz § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi), rozhodnutí ČTÚ v tzv. účastnických sporech podle § 129 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích (např. mezi mobilním operátorem a uživatelem).*

   Ve druhém případě se jedná o různé právní věci, které rovněž vyplývají z práva soukromého, ale nemají povahu sporů (v těchto případech může být zařazení do práva soukromého či veřejného spornější; skutečnost, že jejich přezkum probíhá v režimu části páté o. s. ř., je v některých případech primárně určena zákonem, nikoliv materiálním posouzením právního vztahu). *Typickým příkladem jsou rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu na vklad do katastru nemovitostí (ve věci jde o posuzování soukromoprávních vztahů k nemovitým věcem) – viz § 18 odst. 5 zákona č. 256/2013 Sb., katastrální zákon, nebo rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění – viz § 28 odst. 1 vyvl. zák.*

3) a) **Předběžné projednání nároku:** Jedná se ve vztahu k újmě (škodě a nemajetkové újmě), za niž v režimu zákona č. 82/1998 Sb. odpovídá stát (nikoliv ale územně správný celek!), o zvláště upravený postup (v § 14 a 15 zákona), kterým se nárok uplatňuje u příslušné organizační složky státu. Té (resp. státu) je ponechána lhůta 6 měsíců k dobrovolnému plnění (k posouzení oprávněnosti nároku); po tuto dobu neběží promlčecí lhůty (viz § 35 odst. 1 zákona), marné předběžné uplatnění nároku je také podmínkou projednatelnosti žaloby v civilním řízení (viz § 14 odst. 3 zákona). Svou povahou se jedná o soukromoprávní postup příslušné organizační složky; ta se nachází v obdobném po-

stavení jako povinný, který byl vyzván k plnění, resp. jemuž byla adresována předžalobní výzva; b) **Regresní úhrada:** Jedná se o právo toho, kdo byl povinen vůči někomu k určitému plnění, následně toto plnění vymáhat po někom dalším (komu jde toto plnění z různých právních důvodů na vrub; typicky pokud je někdo povinen nahradit škodu, kterou svým jednáním způsobil někdo jiný). V kontextu zákona č. 82/1998 Sb. se právem na regresní úhradu rozumí právo (a v podstatě rovněž povinnost – vzhledem k povinnosti rozpočtové odpovědnosti) státu, popř. územně samosprávných celků, vymáhat poskytnutou náhradu způsobené újmy po úřední osobě; stát má toto právo i vůči územně samosprávným celkům, pokud újma vznikla v souvislosti s výkonem přenesené působnosti (viz § 16 zákona). Na rozdíl od odpovědnosti státu a obcí a krajů, která je objektivní bez možnosti liberace (§ 2 zákona), je povinnost k regresní úhradě postavena na principu subjektivní odpovědnosti.

4) Řízení ve správním soudnictví (o žalobě podle § 65 s. ř. s.) je skutečně zaměřeno na přezkum zákonnosti napadeného rozhodnutí. Ovládáno je tzv. kasačním principem, to především z důvodu zachování dělby moci; správní soud tedy typicky nerozhoduje ve věci samé (nenahrazuje rozhodnutí správního orgánu rozhodnutím vlastním), ale pouze přezkoumává rozhodnutí správního orgánu. Základní výrokový potenciál tedy je: rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu, je-li žaloba důvodná (viz § 78 odst. 1 a s. ř. s.), nebo žalobu zamítnout, pokud není důvodná (§ 78 odst. 7 s. ř. s.). *Zmínit lze i odchylky od tohoto principu (např. možnost moderace správního trestu, tedy dílčí rozhodnutí ve věci samé podle § 78 odst. 2 s.* ř. *s.), nebo specifický výrokový potenciál (vyslovení nicotnosti podle § 76 odst. 2 s.* ř. *s.).*

   Naopak řízení podle části páté o. s. ř. není primárně zaměřeno na přezkum rozhodnutí správního orgánu, ale jak vyplývá z dikce § 244 odst. 1 o. s. ř., na projednání věci v občanském soudním řízení. Předmětem řízení tedy není toto rozhodnutí (jeho zákonnost), ale konkrétní práva a povinnosti účastníků; k tomuto rozhodnutí se ale celé řízení vztahuje, neboť se jedná o pravomocné rozhodnutí v dané věci. Civilní soud má tedy pravomoc rozhodovat ve věci samé; rozhoduje totiž o záležitosti, která věcně spadá do jeho pravomoci (nezasahuje tím tak do výkonu veřejné správy). Základní výrokový potenciál tedy je: rozhodnout ve věci samé, pokud soud věc posoudí jinak než správní orgán (viz § 250j o. s. ř.; v takovém případě rozsudek v příslušném rozsahu nahrazuje rozhodnutí správního orgánu), nebo žalobu zamítnout, pokud věc posoudí stejně (viz § 250i o. s. ř.).

5) **a) a.** Vysvětlení: Ministerstvo financí v tomto případě rozhodovalo spor z veřejnoprávní smlouvy; jednalo se o sporné řízení ve smyslu § 141 spr. ř. Práva a povinnosti vyplývající z veřejnoprávních smluv přitom mají povahu veřej-

ných (subjektivních) práv či povinností; rozhodnutí o nich jsou proto přezkoumatelná ve správním soudnictví. Místní příslušnost soudu je potom určena na základě § 7 odst. 2 s. ř. s. sídlem správního orgánu, který rozhodnutí vydal (zde se jednalo o řízení jednostupňové).

Podle § 141 spr. ř. přitom správní orgány postupují i tehdy, pokud jim zvláštní zákon svěřuje pravomoc rozhodovat spory vyplývající ze soukromoprávních vztahů; tato rozhodnutí jsou přitom přezkoumatelná v řízení podle části páté o. s. ř. Pro správné zodpovězení otázky proto bylo podstatné odlišit tuto různou povahu sporných řízení, která mohou správní orgány vést.

b) c. Vysvětlení: V daném případě nastal mezi „správním" a „civilním" soudem tzv. negativní kompetenční spor. Civilní soud přitom nemůže situaci řešit tak, že opakovaně žalobce odkáže do správního soudnictví, a to ani pokud se určení pravomoci soudů jeví jako zjevné (jako je tomu v nynějším případě); jednalo by se o odepření spravedlnosti (denegatio iustitie). Z toho důvodu je povinen obrátit se na tzv. konfliktní senát; explicitně potom tuto povinnost zakotvuje § 104c o. s. ř. Městský soud v Praze jednající ve správním soudnictví potom není procesně nadřízeným soudem Obvodního soudu pro Prahu 2 jednajícího v občanském soudním řízení (obecnou hierarchii v soustavě soudů a jejich správě nelze zaměňovat s instančními vztahy v rámci konkrétního typu řízení).

c) a. Vysvětlení: Proti usnesení podle § 46 odst. 2 s. ř. s. je kasační stížnost přípustná (a contrario § 104 s. ř. s.). Návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu účastník podle § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. prozatím není oprávněn podat, neboť kompetenční spor tu dosud není (tzv. negativní kompetenční spor v souladu s § 1 odst. 2 uvedeného zákona vzniká až ve chvíli, kdy obě jeho strany popírají svou pravomoc).

d) d. Vysvětlení: Důležité je si uvědomit, že Ministerstvo pro místní rozvoj o požadavku na zaplacení náhrady škody či obecně újmy podle zákona č. 82/1998 Sb. nerozhoduje, neboť mu k tomu uvedený zákon nezakládá pravomoc. Tzv. předběžné projednání nároku probíhá v soukromoprávním režimu a stát, resp. za něj jednající organizační složka, jedná de facto v postavení dlužníka, který je vyzván k plnění (srov. usnesení tzv. konfliktního senátu ze dne 1. 10. 2008, č. j. Konf 19/2008-5). Na tom nemůže nic změnit ani formální úprava dopisu, kterým Ministerstvo pro místní rozvoj poškozeného informovalo o výsledku předběžného projednání. Z uvedeného důvodu nepřichází v úvahu žádná z odpovědí ad a. až c., neboť ty všechny implicitně akceptují konstrukci, že ministerstvo ve věci vydalo rozhodnutí (správní akt).

Část 2:

1) Materiální pojetí opatření obecné povahy (či obecně forem správní činnosti) vychází z toho, že nezáleží na tom, jak je konkrétní akt zákonem označen, ale na tom, jestli naplňuje materiální znaky opatření obecné povahy (těmi jsou konkrétní předmět regulace a neurčitý okruh adresátů; o opatření obecné povahy se proto hovoří jako o abstraktně-konkrétním aktu či smíšeném aktu) – pokud tyto materiální znaky naplňuje, potom je podřazen pod (procesní) režim opatření obecné povahy. Formální pojetí naopak vychází z toho, že je rozhodné, jak je konkrétní akt označen v zákoně. Obecné procesní předpisy (správní řád v části šesté a s. **ř.** s. v § 101a a násl.) počítají s materiálním pojetím opatření obecné povahy; tento závěr byl nicméně dovozen judikatorně (viz zejména nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 a na něj navazující rozhodnutí). Pochopitelně je ale třeba respektovat, pokud zákonodárce propůjčí určitému aktu jinou formu, než jaká by odpovídala jeho materiálním znakům.

2) Nemůže; zákon č. 82/1998 Sb. sice s institutem opatření obecné povahy nepočítá, nicméně Nejvyšší soud dovodil, že je na něj (v kontextu uvedeného zákona) třeba pohlížet jako na rozhodnutí, resp. jej podřadit pod „odškodňovací režim" rozhodnutí. Náhrady škody se tak lze domáhat, jen jestliže bylo příslušné opatření obecné povahy (poté, co nabylo právní moci, resp. předběžné vykonatelnosti) pro nezákonnost zrušeno nebo změněno. To vyplývá z § 8 odst. 1 a 2 zákona č. 82/1998 Sb. Civilní soud si tedy otázku zákonnosti rozhodnutí (opatření obecné povahy) nemůže posoudit jako otázku předběžnou. Uvedený závěr by přitom bylo třeba dovodit i v případě absence uvedeného ustanovení; to je důsledkem právní moci rozhodnutí (popř. jiného aktu s obdobnou povahou účinků, např. opatření obecné povahy) v kombinaci se samostatnou procedurou přezkumu (tedy procedurou odstranění či změny rozhodnutí); civilní soud je totiž v zásadě vázán rozhodnutím jiného orgánu (viz § 135 o. s. ř.).

   V případě nezákonného zásahu policie proti demonstrantům se optikou zákona č. 82/1998 Sb. jedná o nesprávný úřední postup (§ 5 písm. b) uvedeného zákona). V tomto případě se jedná o faktický úkon policie, ten nenabývá právní moci (nemá tedy stejné účinky jako rozhodnutí); byť je tedy k přezkumu jeho zákonnosti také stanovena samostatná procedura (tzv. zásahová žaloba podle § 82 s. ř. s.), tak i sám civilní soud může – jako předběžnou otázku – jeho zákonnost posoudit. To vyplývá a contrario rovněž z § 8 ve spojení s § 13 zákona č. 82/1998 Sb. (ten uvedenou podmínku stanoví jen v případě rozhodnutí, ale nikoliv i v případě nesprávného úředního postupu).

3) Opět je třeba připomenout, že Nejvyšší soud opatření obecné povahy podřazuje při aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. pod rozhodnutí (ve smyslu tohoto

zákona). Za újmu způsobenou nezákonným opatřením obecné povahy vydaným obcí nebo krajem (resp. jejich orgánem) potom odpovídá buď stát, nebo příslušný územně samosprávný celek. V případě, že opatření obecné povahy bylo vydáno v samostatné působnosti, potom za újmu jím způsobenou odpovídá sám územně samosprávný celek (viz § 1 odst. 2, a dále § 19 a § 20 zákona). Naopak v případě, že opatření obecné povahy bylo vydáno v přenesené působnosti (tedy při výkonu státní správy), odpovídá za jím způsobenou újmu stát (viz § 3 odst. 1 písm. c) zákona). V druhém případě by stát mohl – podle okolností případu – mít vůči obci či kraji právo na regresní úhradu podle § 16 odst. 1 zákona (tu ale nelze zaměňovat se samotnou odpovědností za újmu vůči tomu, komu byla způsobena).

4) Za stát by v tomto případě jednalo Ministerstvo zdravotnictví (viz § 6 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb.).

5) Opět je třeba připomenout, že Nejvyšší soud opatření obecné povahy podřazuje při aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. pod rozhodnutí (ve smyslu tohoto zákona). Subjektivní promlčecí lhůta (zákon nepřesně hovoří o době) v případě nemajetkové újmy je 6 měsíců (viz § 32 odst. 3 zákona); počíná přitom běžet ode dne doručení (oznámení) zrušovacího rozhodnutí (tedy rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy) – viz § 32 odst. 1 zákona (ten je třeba logickým výkladem vztáhnout i na nárok na odčinění nemajetkové újmy).