

Prezident republiky

Ke sp. zn. 18 A 95/2025

V Praze dne 22. října 2025

Č. j.: KPR 6124/2025

Vyjádření k přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem prezidenta republiky spočívajícím v nepodání návrhu na zrušení právního předpisu

Vážený pane předsedo,

dne 13. října 2025 mi byla doručena žaloba Mgr. Venduly Zahumenské, Ph.D., na ochranu před údajným nezákonným zásahem spočívajícím v tom, že jsem k Ústavnímu soudu nepodal návrh na zrušení legislativních aktů Evropské unie z tzv. balíčku Fit for 55. Spolu se žalobou jsem obdržel žádost soudu o předložení vyjádření k přípustnosti této žaloby, č. j. 18 A 95/2025-14, a to ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení žádosti. Ve stanovené lhůtě tímto soudu předkládám toto vyjádření.

Jsem přesvědčen, že žaloba není meritorně projednatelná, a soud by ji proto měl odmítnout. K tomuto závěru mě vede především skutečnost, že předmět žaloby vůbec nespadá do oblasti pravomoci správních soudů, neboť (A) žaloba nesleduje ochranu veřejných subjektivních práv žalobkyně a (B) tvrzený zásah nebyl učiněn správním orgánem v oblasti veřejné správy.

A. Podmínka sledování ochrany veřejných subjektivních práv

[1] Podle § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „SŘS“), *[v]e správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob [...]*. Schopnost postupu veřejné moci zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce je tak základní podmínkou pro založení pravomoci správních soudů přezkoumávat tento postup. Pokud daný postup do veřejných subjektivních práv žalobce zasáhnout naopak nemůže (respektive je vůči nim mimoběžný), nelze jej ve správním soudnictví přezkoumat. Základní povinnosti žalobce plynoucí z tohoto pravidla a spojenou se schopností aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví je proto povinnost tvrzení zásahu do vlastních veřejných subjektivních práv.

[2] Ustanovení § 2 SŘS jinými slovy vylučuje možnost fyzických a právnických osob podávat správní žaloby k ochraně veřejného zájmu, tzv. *actiones populares*. Takovou žalobní legitimaci disponují pouze vybrané orgány veřejné moci v režimu ustanovení § 66 SŘS, a to toliko v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Fyzické a právnické osoby

mohou podáním správní žaloby bezvýjimečně sledovat pouze zájem spočívající v ochraně jejich vlastních subjektivních práv.

[3] Judikatura Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) tato pravidla postupně upřesnila tak, že žalobní legitimace ve správním soudnictví nemusí být *svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce.*¹ Aby tedy byla žaloba meritorně projednatelná, nemusí nezbytně obsahovat a osvědčovat tvrzení o zásahu do přesně vymezených subjektivních práv; od neprojednatelné žaloby ve veřejném zájmu však žalobu splňující podmínku § 2 SŘS odlišuje právě konkrétnost věci a adresátů žalovaného postupu.

[4] Dopady postupu veřejné moci tedy nesmí být právní sféře žalobce vzdáleny natolik, že by se jednalo o žalobu ve veřejném zájmu. V případech, kdy se žalovaný postup netýká žádné konkrétní osoby či se dotýká fakticky neomezeného okruhu osob, je třeba žalobu vyhodnotit jako *actio popularis*, a tedy jako neprojednatelnou ve správním soudnictví.²

[5] Právě to je případ žaloby podané žalobkyní. Údajný nezákonný zásah spočívající v nepodání návrhu na zrušení právního předpisu k Ústavnímu soudu (i kdyby takové podání v žalobkyní popsaném případě bylo možné, což není)³ do právní sféry žalobkyně zcela zjevně nijak nezasahuje. Oprávnění prezidenta republiky iniciovat svým návrhem řízení o kontrole ústavnosti zákona je svou povahou abstraktní a neváže se na žádný jednotlivý aplikační případ ani právní situaci konkrétní osoby. Otázka využití tohoto oprávnění je otázkou úvahy prezidenta republiky a jako taková nemůže mít žádný dopad do právních poměrů jednotlivců, ať už pozitivně v případě využití či negativně v případě nevyužití tohoto oprávnění. Schopnost zasáhnout právní sféru konkrétního subjektu je z podstaty věci vyloučena již proto, že se jedná pouze o oprávnění návrhové. Pouhé zahájení řízení podáním návrhu bez dalšího žádnou změnu právních poměrů (vyjma procesních) nepřináší, a nemůže se tedy promítat ani v právní sféře jednotlivce.

[6] Žalobkyně sice v úvodním shrnutí a v bodě [15] žaloby obecně nastiňuje svou situaci i možné spekulativní dopady legislativy balíčku Fit for 55 do svých ekonomických a právních poměrů, tato tvrzení však nemohou představovat provázání údajného zásahu s právní sférou žalobkyně. Tento vztah je natolik široký, že by žalobkyně v souvislosti s dopady legislativy Fit for 55 mohla se srovnatelnou mírou absurdity tvrdit zásah do své právní sféry například i ze strany vlády, spočívající v nenavržení Parlamentu vypovězení smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii.

[7] Vzhledem k abstraktní povaze návrhového oprávnění prezidenta republiky tak lze shrnout, že předložená žaloba je žalobou ve veřejném zájmu, která není s to sledovat cíl ochrany

¹ Cit. dle rozsudku NSS č. j. 8 As 47/2005-86, bod 41. Nověji pak srov. např. rozsudek NSS č. j. 1 As 234/2024-33, bod 25, zde konkrétně k řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

² Srov. např. rozsudek NSS č. j. 9 As 247/2023-92, bod 10.

³ I pokud ponechám stranou otázku pravomoci Ústavního soudu posuzovat ústavnost legislativních aktů EU, ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, umožňuje prezidentu republiky navrhnout pouze zrušení zákona jako normativního aktu Parlamentu České republiky (včetně zákonného opatření Senátu po jeho ratifikaci Poslaneckou sněmovnou). Navrhovat zrušení jiných právních předpisů podle § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu oproti tomu prezident republiky oprávněn není.

veřejných subjektivních práv žalobkyně ve smyslu § 2 SŘS. Pravomoc správního soudu jako základní podmínka řízení tak v této věci není splněna.

B. Podmínka naplnění znaků správního orgánu

[8] Pravomoc soudu je pak dále podmíněna i možností podřadit věc pod některou z kategorií vymezených ustanovením § 4 SŘS. V případě řízení na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. c) SŘS je v rámci tohoto podřazení třeba zkoumat i naplnění dílčích znaků definice správního orgánu. Ten je coby legislativní zkratka definován v § 4 odst. 1 písm. a) SŘS jako *orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická či právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy*.

[9] Dílčími znaky, jejichž kumulativní naplnění je u žalovaného orgánu potřeba, jsou tak tyto: (i) jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typů orgánů v definici uvedených, (ii) tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a (iii) toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.⁴

[10] Naplnění znaků (ii) a (iii) je přitom třeba zkoumat jednotlivě ve vztahu ke konkrétní žalované věci, nikoli obecně k žalovanému orgánu jako takovému a komplexu všech jeho vydávaných aktů a všech jím vykonávaných činností. Naplnění znaků u jednoho typu aktů žalovaného orgánu totiž automaticky neznamená jejich naplnění u jiných aktů. Jak tedy uvádí odborná literatura, *[j]eden a tentýž orgán [...] může vystupovat jednou v pozici správního orgánu [...] a jindy v pozici [například] orgánu ústavní povahy*.⁵

[11] Jestliže žalobkyně v bodech [21] – [23] žaloby ze selektivních odkazů na judikaturu činí paušální závěry o soudní přezkoumatelnosti všech aktů prezidenta republiky, je třeba tento závěr opravit tak, že akty prezidenta republiky jsou přezkoumatelné pouze tehdy, splňuje-li prezident republiky *ve vztahu k nim* znaky (ii) a (iii) definice správního orgánu podle § 4 SŘS. Do kognice správního soudnictví tak spadají pouze ty akty, kterými prezident republiky rozhoduje o právech a povinnostech fyzických či právnických osob a kterými se zároveň podílí na výkonu veřejné správy.⁶

[12] Je přitom naprosto zřejmé, že akt návrhu na zahájení řízení o zrušení zákona Ústavním soudem mezi takové akty nepatří. Jak jsem uvedl již v bodech [5] a [6] výše, oprávnění iniciovat toto řízení je svou povahou abstraktní a jeho výkon (či v tomto případě absence výkonu) do právní sféry konkrétních osob nemá sebemenší dopad. Tím méně se tak může jednat přímo o rozhodování o právech a povinnostech, nadto v oblasti veřejné správy.

[13] Znak (ii) a následkem toho i znak (iii) tedy v žalovaném případě nejsou naplněny. Vzhledem k nesplnění zákonné definice správního orgánu tak žalovaný postup nemůže být nezákonným zásahem správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. c) SŘS. Pravomoc správního soudu je tak vyloučena i z tohoto důvodu.

⁴ Viz právní větu rozsudku NSS č. j. 4 Ans 9/2007-197.

⁵ Cit. dle JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel a BOHADLO, David. *Soudní řád správní: komentář*. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-498-8, str. 23.

⁶ Srov. bohatou judikaturu k přezkumu správních aktů prezidenta republiky, např. rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 174/2016-143, rozsudek NSS č. j. 9 As 247/2023-92, či rozsudek NSS č. j. 4 Ans 9/2007-197.

C. Závěr

[14] S ohledem na výše uvedené soudu navrhuji, aby žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS odmítl pro absenci pravomoci soudu jako neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

S pozdravem



Bez příloh

Vážený pan
Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu
Městský soud v Praze
Slezská 9
120 00 Praha 2 – Vinohrady

Doložka z automatizované konverze dokumentu do elektronické podoby – z moci úřední

Dokument vyjádření prezidenta republiky k přípustnosti žaloby 18 A 95/2025 vznikl převedením listinného dokumentu do elektronického dokumentu pod pořadovým číslem **10666818-000-251022154554**. Vzniklý dokument obsahem odpovídá vstupnímu dokumentu. Počet stran dokumentu: **4**

Vstup neobsahoval viditelný prvek, který nelze plně přenést na výstup.

Konverzi provedl subjekt: Kancelář prezidenta republiky, IČ: 48136000

Datum vyhotovení: **22.10.2025**

Poznámka:

Konverzí dokumentu se nepotvrzuje správnost a pravdivost údajů obsažených v dokumentu a jejich soulad s právními předpisy. Kontrolu doložky lze provést v centrální evidenci doložek na adrese <https://www.czechpoint.cz/overovacidolozky>.



10666818-000-251022154554