

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Katedra správního práva a správní vědy

disertační práce

Ochrana práv ve veřejné správě

Protection of Rights in Public Administration

Školitel: prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

Zpracovatel: JUDr. Hana Plisková

červen 2012

„Prohlašuji, že jsem tuto disertační práci na téma „Ochrana práv ve veřejné správě“ zpracovala samostatně a čerpala jsem v této práci jen z pramenů a literatury řádně citovaných. Tuto disertační práci jsem nevyužila k získání jiného nebo stejného titulu.“

V Praze, dne 9. června 2012

.....

JUDr. Hana Plisková

Na tomto místě bych ráda poděkovala prof. JUDr. Vladimíru Sládečkovi, DrSc. za odborné vedení po celou dobu mého doktorského studia a za cenné rady a připomínky nejen k předmětné disertační práci.

Obsah

Obsah	4
Přehled používaných zkratek	6
1. Úvod	8
1.1 Téma a cíl disertační práce	8
1.2 Struktura a pojetí disertační práce	10
2. Vymezení základních pojmů	13
2.1 Pojem veřejná správa.....	13
2.2 Přístupy k ochraně práv ve veřejné správě	17
3. Ochrana práv ve správním řízení	22
3.1 Procesní práva účastníka řízení	23
3.1.1 Ústavněprávní úprava procesních práv.....	24
3.1.2 Zákonná úprava procesních práv	28
3.2 Řádné opravné prostředky	38
3.2.1 Odvolání	39
3.2.2 Rozklad.....	48
3.2.3 Námitky při správní exekuci	52
3.2.4 Odpor v příkazním řízení.....	56
3.4 Mimořádné opravné prostředky	58
3.4.1 Obnova řízení zahájená na návrh účastníka řízení	58
3.5 Dozorčí prostředky ve správním řízení	62
3.5.1 Obnova řízení na základě rozhodnutí správního orgánu	63
3.5.2 Přezkumné řízení	64
3.5.3 Řízení o prohlášení nicotnosti	67
3.5.4 Ochrana proti nečinnosti ve správním řízení.....	70
4. Jiné prostředky ochrany práv	76
4.1 Právo na informace ve veřejné správě.....	77
4.1.1 Způsoby poskytování informací	80
4.2 Veřejný ochránce práv	85
4.2.1 Podnět k šetření	88
4.3 Ochrana práv poskytovaná v rámci tzv. policejního práva	90
4.3.1 Podpůrné prostředky k nápravě	92
4.4 Ochrana práv v rámci ochrany osobních údajů	95
5. Ochrana práv ve správním soudnictví	98
5.1 Ochrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.....	101

5.1.1	Základní charakteristika žaloby.....	103
5.1.2	Rozhodnutí soudu o žalobě	107
5.2	Ochrana prostřednictvím žaloby proti nečinnosti správního orgánu.....	110
5.2.1	Základní charakteristika žaloby.....	112
5.2.2	Rozhodnutí soudu o žalobě	114
5.3	Ochrana prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu.....	116
5.3.1	Obecná charakteristika žaloby.....	117
5.3.2	Rozhodnutí soudu o žalobě	122
5.4	Opravné prostředky v rámci správního soudnictví.....	122
5.4.1	Kasační stížnost	123
5.4.2	Návrh na obnovu řízení	129
6.	Ochrana práv v rámci ústavního soudnictví.....	133
6.1	Ochrana práv prostřednictvím ústavní stížnosti	134
6.1.1	Základní charakteristika ústavní stížnosti.....	134
6.1.3	Rozhodnutí o ústavní stížnosti.....	139
6.2	Oprávnění související s podáním ústavní stížností.....	145
6.2.1	Návrh na zrušení právního předpisu	146
7.	Ochrana práv u Evropského soudu pro lidská práva	149
7.1	Právo na fair proces	153
7.2	Ochrana prostřednictvím stížnosti na porušení lidských práv zaručených Úmluvou	161
7.2.1	Základní charakteristika stížnosti	162
7.2.2	Rozhodnutí soudu o stížnosti.....	165
8.	Závěr	170
	Abstrakt.....	182
	Summary	186
	Seznam literatury a pramenů	190
	Klíčová slova	208

Přehled používaných zkratek

antidiskriminační zákon	zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů
daňový řád	zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
Evropský soud	Evropský soud pro lidská práva
Lisabonská smlouva	Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007
Listina	Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky
novela soudního řádu správního	zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, provedená s účinností k 1. 1. 2012
občanský soudní řád	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
Ochránce	Veřejný ochránce práv
soudní řád správní	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
starý správní řád	zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů
trestní řád	zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
Ústava	ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (publikovaná pod č. 209/1992 Sb., ve znění č. 48/2010 Sb.m.s.)
Úřad	Úřad pro ochranu osobních údajů
zák. o archivnictví	zákon č. 499/2004, o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů
zák. o generální inspekci	zákon. č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů

zák. o hospodářské soutěži	zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů
zák. o informacích	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů,
zák. o informacích o životním prostředí	zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
zák. o obecní policii	zákon. č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
zák. o odpovědnosti za škodu	zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
zák. o ochránci	zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
zák. o osobních údajích	zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů
zák. o policii	zákon. č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
zák. o přestupcích	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
zák. o správních poplatcích	zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
zák. o Ústavním soudu	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

1. Úvod

1.1 Téma a cíl disertační práce

Předkládaná disertační práce na téma „*Ochrana práv ve veřejné správě*“ je zaměřena zejména na analýzu právních prostředků ochrany subjektivních práv¹ ve veřejné správě a jejich vzájemný vztah v rovině právní úpravy *de lege lata* i v rovině teoretické.

Jelikož je práce soustředěna na problematiku ochrany veřejných subjektivních práv,² budu se zabývat právními prostředky, jež mají za cíl poskytnout ochranu právu v objektivním smyslu (tj. například kontrole veřejné správy či správnímu doзору), pouze v minimálním rozsahu. Pokud však jde obecně o dozorčí prostředky, byť se jedná o prostředky právně nenárokové, spojené se správním uvážením, domnívám se, že je vhodné některé tyto řekněme pomocné, respektive podpůrné prostředky v práci zmínit podrobněji. Prostřednictvím subsidiárních prostředků může být totiž také významným způsobem přispěno k dosažení nápravy. V celkovém důsledku tak bude vytvořen relativně komplexní přehled ochrany práv ve veřejné správě.

Pokud hovoříme obecně o právu na ochranu, máme tím na mysli subjektivní právo jednotlivce vůči státu, kterému zrcadlově odpovídá na straně druhé povinnost státu tuto právní ochranu poskytnout. V. Knapp v této souvislosti hovoří o státním orgánu jako o „*státním monopolu*“³ při poskytování právní ochrany, což dovozuje mimo jiné z čl. 36 odst. 1 Listiny. Zda a do jaké míry se může na základě tohoto článku „*každý domáhat stanoveným postupem*

¹ K rozlišení práva v objektivním a subjektivním smyslu srov. např. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2007, s. 19 an.; BOGUSZAK, J., *Pozitivní objektivní právo, Subjektivní právo a jeho modalita*. In BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha: ASPI, Publishing, s.r.o., 2004, s. 27 an. a s. 115 an.

² K veřejným subjektivním právům srov. např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 2. aktualizované a přepracované vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 41-43; SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, s. 78. Dále srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č.j. 3 As 73/2006.

³ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 214.

svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech jiného orgánu,“ bude mimo jiné ilustrováno v textu následujícím.

Při ochraně subjektivního práva je důležitá zejména jeho vymahatelnost, jež je realizovaná za podmínek stanovených pozitivním právem a uskutečnitelná prostřednictvím státu či svémocí.⁴

Je nutné si uvědomit, že veřejná správa je při výkonu své činnosti vázána platnými právními normami. Zákonnost (legalita)⁵ vychází z principu, že státní moc může být uplatňována toliko „*v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“ (čl. 2 odst. 3 Ústavy), respektive ji „*lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“ (čl. 2 odst. 2 Listiny). Lze usuzovat, že ústavodárce dbal maximální možné ochrany těch, vůči nimž úkony veřejné správy směřují, respektive mají směřovat.

Pro případ možného porušení práv plynoucích jednotlivci z právního řádu České republiky je na úrovni vnitrostátní zaručen stanovený postup a tomu odpovídající příslušné právní mechanismy, jejichž cílem je napravit namítané aktivity, případně nečinnost orgánů veřejné správy. Ba co víc, za splnění podmínek stanovených Úmluvou je jednotlivci umožněno požádat Evropský soud o přezkoumání napadeného aktu, na který je v rámci vnitrostátního práva nahlíženo jako na akt konečný - finální.

Jak jsem již naznačila, předmět zkoumání je soustředěn zejména na analýzu právních prostředků ochrany práv a jejich vzájemný vztah v rovině právní úpravy *de lege lata*. Nelze rovněž pominout významný vliv soudní judikatury či názorové přístupy odborné veřejnosti, včetně uvedení vlastních poznatků z praxe, zejména pokud jde o oblast správního řízení.

⁴ K vymahatelnosti a ochraně subjektivních práv srov. např. GERLOCH, A., cit. dílo, s. 169-171.

⁵ Blíže viz např. BOGUSZAK, J., Vztah práva a státu. Právní stát. In BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A., cit. dílo, s. 211 an.

Závěry, které vyplynou z této analýzy by měly potvrdit, a nebo vyvrátit hypotézu, že stávající právní úprava zaručuje jednotlivci disponovat vhodnými a zejména účinnými právními prostředky ochrany práv ve veřejné správě. Na základě potvrzení či (úplného nebo částečného) vyvrácení předmětné hypotézy budou v příslušných částech textu disertační práce uváděna případná doporučení a návrhy *de lege ferenda*.

Nutno podotknout, že cílem práce není pouze (kriticky) zhodnotit platnou právní úpravu právních prostředků ochrany práv, označit její problémové oblasti a doporučit případná řešení, ale také vytvořit ucelený přehled právem nabízených prostředků ochrany práv ve veřejné správě.

1.2 Struktura a pojetí disertační práce

Předkládaná disertační práce se skládá, pomínou-li úvod a závěr, celkem z šesti částí.

V první části budou vymezeny základní pojmy vztahující se k dané problematice a zmíněny zejména rozdílné přístupy k ochraně práv ve veřejné správě, včetně komparace těchto přístupů u mnou zvolených tří autorů.⁶ Na základě sloučení jednotlivých přístupů lze vytvořit obecný systém nejvýznamnějších tzv. právních záruk, jenž v sobě zahrnuje problematiku kontroly veřejné správy, právo na informace ve veřejné správě, ochranu před nezákonnými předpisy, vadnými individuálními správními akty a jinými opatřeními ve veřejné správě, problematiku odpovědnosti za porušení právních povinností, přímé donucení ke splnění právní povinnosti, problematiku petic a stížností, trestní odpovědnost úředních osob, problematiku ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy a v neposlední řadě i instituci Veřejného ochránce práv.

⁶ Výběr autorů byl učiněn s ohledem na základní přístupy přednášené v současné době na třech právnických fakultách v České republice – tj. přístup V. Mikule uvedený v tzv. „pražské učebnici“ (tj. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009), přístup V. Sládečka obsažený v tzv. „olomoucké učebnici“ (tj. SLÁDEČEK, V., cit. dílo) a v neposlední řadě přístup P. Průchy podávaný v tzv. „brněnské učebnici“ (tj. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007).

Některé ze shora uvedených právních záruk jsou zaměřeny toliko na ochranu práva objektivního. S ohledem na zvolené téma však bude v textu následujícím pracováno s důrazem na právní prostředky ochrany práv subjektivních. Nicméně, jak jsem se již zmínila, naznačeny budou i podpůrné právní prostředky, jež mohou být přínosem k dosažení nápravy práv subjektivních.

V tomto smyslu dominuje práci přístup V. Sládečka, jenž se na danou problematiku dívá z úhlu pohledu jednotlivce, který se nachází v určité životní situaci a snaží se v rámci správního řízení dosáhnout pro něj pozitivního výsledku. V případě, že je účastník řízení neúspěšný, soustřeďuje svoji pozornost na oblast následné soudní ochrany, včetně možnosti využít ochrany v rámci evropského standardu ochrany lidských práv.⁷

Druhá část bude věnována ochraně práv v rámci správního řízení. Lze konstatovat, že kapitoly týkající se správního řízení a soudního řízení správního jsou stěžejními částmi této práce. Ve druhé části práce se budu věnovat zejména otázce procesních práv účastníka řízení a opravným prostředkům. V disertační práci je následována cesta právní nauky a výklad tomu odpovídající se soustředí nejprve na řádné opravné prostředky⁸ – tj. odvolání, rozklad, námitky při exekuci a odpor proti příkazu. Mezi mimořádnými opravnými prostředky bude následně zhodnocena právní úprava obnovy řízení zahájené na návrh účastníka řízení. Závěrem této části bude pojednáno i o dozorčích prostředcích, byť tyto zcela nepatří k tématu práce.

Jiné prostředky ochrany práv ve veřejné správě jsou soustředěny ve třetí části. Zmíněna zde bude v souvislosti s tématem práce zejména problematika

⁷ Srov. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 414 an.

⁸ Právní teorie rozděluje opravné prostředky na *řádné a mimořádné opravné prostředky*. Srov. např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 405 an. Pokud jde o legislativu, byť správní řád výslovně nerozlišuje mezi řádnými a mimořádnými opravnými prostředky, lze dané dovodit např. z § 5 nebo § 68a soudního řádu správního, jež připouští možnost ochrany v rámci správního soudnictví mj. po vyčerpání řádných opravných prostředků.

práva na informace, instituce Veřejného ochránce práv, ochrana poskytovaná v rámci tzv. policejního práva a ochrana práv v rámci ochrany osobních údajů.

V rámci navazující soudní ochrany ve správním soudnictví se v části čtvrté zaměřím na ochranu práv prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, žaloby proti nečinnosti správního orgánu a žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu. Závěrem této části bude věnován prostor i mimořádným opravným prostředkům, tj. kasační stížnosti a obnově řízení.

Předposlední, pátá část je věnována ochraně práv v rámci ústavního soudnictví, jež je zajištěna v tomto případě prostřednictvím ústavní stížnosti, která směřuje zpravidla vůči pravomocnému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti. Nelze však vyloučit i situaci, že ústavní stížností bude napadáno přímo pravomocné rozhodnutí správního orgánu, které je z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno zvláštním zákonem (srov. § 70 písm. f/ soudního řádu správního). Významnou je ve vztahu k tématu práce i skutečnost, že spolu s ústavní stížností lze podat návrh na zrušení právního předpisu, respektive jeho konkrétního ustanovení, jehož uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti.

Završením úsilí o dosažení cíleného výsledku je podání stížnosti k Evropskému soudu, o čemž pojednává závěrečná, šestá část. Nutno si však uvědomit, že aby byla taková stížnost projednána co do merita věci, musí splňovat Úmluvou vyžadované podmínky. V této části bude rovněž zmíněn významný vliv judikatury Evropského soudu v kontextu zaručení práva na tzv. *fair proces*.

Předkládaná disertační práce vychází z platné právní úpravy a použitých zdrojů dostupných k datu 1. 3. 2012. Jakékoliv aktuálnější návrhy či zásahy do této problematiky, jež byly veřejnosti zpřístupněny po tomto datu, tak nemohou být v této disertační práci zahrnuty.

2. Vymezení základních pojmů

Pakliže je tématem zkoumání „*Ochrana práv ve veřejné správě*“, je nezbytné před samotnou analýzou posuzované problematiky přistoupit nejprve k vymezení ústředních pojmů, které prostupují danou materií od jejího počátku až po její závěr, a zejména zmínit existenci odlišných přístupů k přehledu ochrany práv ve veřejné správě.

2.1 Pojem veřejná správa

V teorii českého, respektive československého správního práva⁹ nalezneme vícero definic či snah co nejlépe popsat a vyjádřit pojem *správa*. Tyto definice podrobil komparaci například P. Mates a dospěl k závěru, že primárně se v nich vyskytují tři znaky, a to „*záměrnost a trvalost uskutečňovaných činností a jejich provádění určitou organizací.*“¹⁰ Uvedenému tvrzení lze přisvědčit, a to zejména s odkazem na definice, jenž jsem v rámci historického administrativněsprávního exkurzu reprezentativně vybrala. Z předmětného výčtu lze seznat, že pojem *správa* je dodnes ztotožňován především s činností, jíž jsou přisuzovány shora uvedené atributy.

Z významných dřívějších představitelů odborné právní nauky uvádím například A. Merkla, jenž vymežil pojem *správa* ve dvojím smyslu, a to v nejširším pojetí jako činnost zaměřenou k dosažení obecných cílů a v pojetí opačném jako činnost směřující k dosažení cílů státních.¹¹ Dále

⁹ K teorii, resp. nauce českého správního práva srov. blíže např. HENDRYCH, D. Správní právo. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 19 an.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 38 an. K pojmu *správní právo* srov. např. HENDRYCH, D. Správní právo. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 15 an.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 36 an., WERHAN, K. *Principles and Administrative Law*. Thompson/West, 2008; ASIMOW, M. R. *Administrative Law*. 14th. edition. Chicago Thomson/West. 2008; CANE, P. *An Introduction to Administrative Law*, 2nd. edition, Oxford: Clarendon Press, 1993.

¹⁰ MATES, P. Základy veřejné správy. In WOKOUN, R.; MATES, P.; KADEŘÁBKOVÁ, J. a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2011, s. 316.

¹¹ V nejširším smyslu se pojmem *správa* podle A. Merkla rozumí „*každá záměrná činnost lidská, směřující k dosažení určitých lidských účelů. (...) V užším smyslu bývá správa ponejvíce pojímána jako souhrn státních činností, jíž má se dosáhnouti státního účelu.*“ Blíže viz MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první*. Praha – Brno: Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1931, s. 2.

se tímto pojmem zabýval J. Pražák, jenž správu definoval jako záměrnou a trvalou činnost.¹² V předmětném výčtu nelze nezmínit i F. Weyra, který správu ve smyslu obsahovém považoval za spravování určitých záležitostí v zájmu dosažení určitého cíle.¹³ V neposlední řadě uvádím J. Pošváře, jenž správu v obecném smyslu spojoval rovněž se záměrnou činností k dosažení konkrétního cíle.¹⁴

Domnívám se, že stávající autoři se při vymezování definic pojmu *správa* pohybují především v mantinelech stanovených jejich předchůdci. Z představitelů recentních uvádím například P. Průchu, který správu v nejobecnějším smyslu definuje jako „*společenské řízení, které se realizuje pro svoje specifické rysy ve specifických formách.*“¹⁵ Podle R. Pomahače se správou „*obecně označují institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti.*“¹⁶ Na základě souhrnu shora uvedených charakteristických rysů se lze přiklonit k definici V. Sládečka, který obecně za správu považuje „*záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu).*“¹⁷

Vymezit obecný pojem správy je důležité, neboť to je základem pro vyjádření pojmu *správy veřejné*, jež reprezentuje správu veřejných záležitostí. Jejím opakem je správa soukromá, která je oproti správě veřejné zaměřena na správu záležitostí soukromých. Uvedené rozlišení vychází z tradiční diferenciaci činnosti veřejné správy podle jejího zamýšleného cíle.¹⁸

¹² Dle J. Pražáka „*správa značí nám vůbec činnost nesoucí se za trvalým účelem, řídití ty které záležitosti.*“ Blíže viz PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního.* Praha: Národní tiskárna a nakladatelství J.U.Dr. Edvard Jan Baštýř a spol., 1905, s. 1.

¹³ Podle F. Weyra je správou „*každá záměrná činnost, kterou zabývá se někdo určitými záležitostmi (spravuje ji) za účelem dosažení určitého cíle.*“ Blíže viz WEYR, F. *Československé právo ústavní.* Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 57.

¹⁴ Správu se podle J. Pošváře „*rozumí zpravidla lidská činnost sledující záměrně nějaký cíl.*“ Srov. blíže POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva.* Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946, s. 24.

¹⁵ PRŮCHA, P. Administratio. In PRŮCHA, P.; POMAHAČ, R. *Lexikon – Správní právo.* 1. vydání. Ostrava: nakladatelství J. Motloch – Sagit, 2002, s. 13.

¹⁶ POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2011, s. 123.

¹⁷ SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 18.

¹⁸ Blíže viz např. HENDRYCH, D. Veřejná správa. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 5.

Nicméně určit přesnou hranici mezi správou veřejnou a správou soukromou¹⁹ může být v dnešní době obtížnější, což lze doložit například na rozšířeném chápání pojmu veřejný zájem a zejména na problematice služeb veřejnosti.²⁰

Pojetí *veřejné správy* chápe nauka ve dvojitým významu - pojetí správy jako činnosti, tj. spravování, či naopak v pojetí správy jako organizační jednotky, tj. příslušné instituce. Prvně uvedené pojetí je označením materiálním (funkčním), podle kterého je „*veřejná správa činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen za účelem plnění určitých úkolů označovaných jako úkoly veřejné.*“²¹ Druhé uváděné pojetí je označením formálním (organizačním), za které D. Hendrych považuje „*soustavu jednotlivých správních úřadů nebo orgánů jako vykonavatelů veřejné správy ve smyslu materiálním, tj. jako určité činnosti.*“²²

V odborné literatuře se setkáváme s pokusy o více či méně úspěšné pozitivní vymezení veřejné správy či s klasickým, tj. negativním vymezením pojmu veřejné správy. Jak ve smyslu materiálním, tak i ve smyslu formálním však činí problémy provést pozitivní vymezení pojmu *veřejná správa* zejména z toho důvodu, že riziko užití pozitivní definice spočívá v její všeobecnosti a abstraktnosti, respektive jde o definici dílčí a popisnou.²³ Pod materiální pojetí daného pojmu by bylo lze subsumovat taxativně vymezené činnosti veřejné správy či provést zobecněný výčet příslušných činností veřejné správy, což

¹⁹ K rozlišení pojmů *veřejná a soukromá správa* srov. např. J. Pošváře, podle něhož „*soukromou správu provádí spravující subjekt z vlastní vůle (autonomně) a řídí se přitom svými osobními postuláty, veřejnou správu pak provádějí spravující subjekty jako povinnost uloženou jim právní normou (heteronomní) a řídí se při ní objektivními postuláty státu či do nich ústícími podřadnějšími postuláty veřejných svazků.*“ Blíže viz POŠVÁŘ, J., cit. dílo, s. 26-27.

²⁰ Předmětné potíže shledává D. Hendrych zejména v „*rozšíření i neurčitost(i) veřejného zájmu a v důsledku toho též rozmnožování služeb veřejnosti, a to nejen subjekty veřejného práva (stát, obce apod.), ale i subjekty práva soukromého (obecně prospěšnými společnostmi, nadacemi apod.)*.“ Srov. HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., s. 15.

²¹ HENDRYCH, D., cit. dílo, s. 17. Dle názoru D. Hendrycha však nelze spatřovat veřejnou správu pouze v činnosti spočívající zejména v provádění zákonů, nýbrž ji musíme pojmovit „*jako vládnutí nebo správu veřejných věcí za aktivní účasti občanů a v jejich prospěch.*“ Tamtéž, s. 13.

²² Tamtéž, s. 18.

²³ Srov. blíže HENDRYCH, D. *Veřejná správa*. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 6. Ke stejnému názoru se přiklání např. V. Sládeček – srov. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 22.

je však s ohledem na rozmanitou povahu aktivit veřejné správy úkol nesnadný. Lze usuzovat, že problematičnost spočívá zejména v nebezpečí neobsáhnutí nebo naopak přesáhnutí materie, která má být takto vymezena. Posléze uvedené formální pojetí je však rovněž komplikováno, a to zejména faktem, že veřejnou správu vykonávají různorodé orgány moci veřejné.²⁴

V zájmu vyvarování se shora uvedených rizik je proto vhodnější vymezovat obsah pojmu spíše negativním způsobem, než přistupovat buďto k jeho detailnímu, či naopak k abstraktnímu výčtu v rámci pozitivního vymezení.

Negativní vymezení pojmu veřejné správy má svůj základ v tzv. triádě mocí podle Ch. de Montesquieu²⁵ a k definování veřejné správy používá tzv. metody subtrakce (tj. odečítání). *Negativní materiální vymezení veřejné správy* lze vysledovat například již v díle J. Hoetzela, který za správu v tomto smyslu považuje ostatní činnost nespádající pod jím vymezený pojem zákonodárství v širším smyslu či soudnictví²⁶ nebo obdobně v díle A. Merkla.²⁷

Stávající právní nauka v tomto smyslu veřejnou správou rozumí souhrn „*činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.*“²⁸ Obdobně se k negativnímu materiálnímu pojetí veřejné správy staví i recentní judikatura.²⁹

Lze se domnívat, že vývoj právní definice pojmu veřejná správa zaznamenal v průběhu let určité modifikace, což lze přičíst částečně i vlivu moderního vývoje veřejné správy, včetně vlivu evropského plynoucího mimo

²⁴ Blíže viz HENDRYCH, D. Veřejná správa. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 6. Dále srov. např. MATES, P. Základy veřejné správy. In WOKOUN, R.; MATES, P.; KADERÁBKOVÁ, J. a kol., cit. dílo, s. 317-318.

²⁵ Srov. MONTESQUIEU, CH. *O duchu zákonů I.*, přeložila a poznámkami opatřila FOŘTOVÁ, H., 1. vydání, Praha: OIKOYMENH, 2010. Dále např. GERLOCH, A., cit. dílo, s. 244.

²⁶ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná.* 2. vydání. Praha: Melantrich, a.s., 1937, s. 13.

²⁷ Podle A. Merkla „*pojem správy jest výsledkem subtrakce, při níž souhrn státních činností tvoří menšence, souhrn zákonodárství a soudnictví menšitele.*“ Srov. MERKL, A., cit. dílo, s. 5.

²⁸ Srov. HENDRYCH, D. Veřejná správa. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 6. D. Hendrych přitom upozorňuje na skutečnost, že daná definice zosobňuje toliko základní představu o tomto pojmu. Blíže viz tamtéž, s. 7.

²⁹ Veřejná správa je chápána jako „*souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.*“ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č.j. 9 Aps 1/2007; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005; nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06.

jiné z členství České republiky v Evropské unii. Předmětné si můžeme demonstrovat například na současném pojetí veřejné správy jako „*služby*“ nebo „*governance*.“³⁰

Ke snadnějšímu vyjádření a charakteristice pojmu veřejné správy může posloužit dělení veřejné správy podle různých hledisek. Například D. Hendrych klasifikuje veřejnou správu z hlediska organizačního uspořádání, právní formy a úkolů veřejné správy.³¹ Podle povahy nositele veřejné moci je pak veřejná správa rozlišována na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu.³²

Předmětnou kapitolu lze uzavřít slovy, že legální definice pojmu *veřejná správa* není v rovině pozitivní platné právní úpravy obsažena. Správní řád sice ve svém § 4 odst. 1 tento pojem používá, když hovoří o veřejné správě jako o „*službě veřejnosti*“ s tím, že „*každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.*“ Lze se však domnívat, že v tomto ustanovení správního řádu je definována toliko jedna ze základních zásad činnosti správního orgánu, tj. zásada veřejné správy jako služby.

2.2 Přístupy k ochraně práv ve veřejné správě

Na tomto místě se zmíním o konkrétních možnostech, respektive prostředcích ochrany práv ve veřejné správě. Nutno podotknout, že problematika ochrany práv je v odborné literatuře zpracována, ať již komplexně, či částečně, vícero autory (například V. Mikule, V. Sládeček, P. Průcha, P. Svoboda nebo

³⁰ HENDRYCH, D., cit. dílo, s. 13.

³¹ Blíže viz HENDRYCH, D. Veřejná správa. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 11-13. K jinému pojetí srov. např. J. HOETZEL, cit. dílo, s. 15.

³² Blíže viz SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 19 an. K pojmu *samospráva* srov. např. KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 94 an.; KOPECKÝ, M. Územní samospráva. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 136 an.; FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2011, s. 333; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 291 an.

K. Frumarová).³³ V rámci tématu práce se proto soustředím zejména na právně teoretické pojetí této koncepce u tří současných významných představitelů nauky správního práva, a to V. Mikule, P. Průcha a V. Sládečka.

V rámci porovnání jejich jednotlivých přístupů lze vysledovat, že V. Mikule pojednává o *tzv. právních zárukách ve veřejné správě*, mezi které řadí: 1. právo na přístup k informacím, 2. petice a stížnosti, 3. ochranu před nezákonnými právními předpisy, 4. soudní ochranu před nezákonným správním aktem (rozhodnutím), 5. ochranu proti zásahům, které nejsou rozhodnutím, 6. ochranu před nezákonnou nečinností, 7. ochranu před jinou nezákonnou činností veřejné správy a 8. trestní odpovědnost funkcionářů a úředníků.³⁴ Dalším autorem inklinujícím k danému přístupu je P. Průcha, který uvádí, že „*k zajištění zákonné realizace cílů a úkolů veřejné správy slouží tzv. záruky zákonnosti ve veřejné správě.*“³⁵ Mezi tyto záruky zákonnosti P. Průcha řadí: 1. kontrolu veřejné správy, 2. právo na informace ve veřejné správě, 3. zrušení, změnu, sistaci vadných správních aktů a jiných opatření ve veřejné správě, 4. uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností a 5. přímé donucení ke splnění právní povinnosti.³⁶

Pojetí V. Sládečka zaujímá úhel pohledu jiný, a to z pozice jednotlivce, jenž se ocitá ve správním řízení v postavení účastníka řízení. Jakým způsobem může bránit své zájmy ve vedeném správním řízení a následně v řízení soudním? V. Sládeček v tomto smyslu hovoří o ochraně práv: 1. ve správním řízení, 2. ve správním soudnictví, 4. v ústavním soudnictví, 5. v řízení před Evropským

³³ Z dalších autorů uvádím např. Z. Müllera, který o zárukách zákonnosti ve státní správě hovoří ve smyslu členění kontroly soudní, kontroly mimosoudní a kontroly vnitřní (srov. MÜLLER, Z. *K zárukám zákonnosti ve státní správě*, Správní právo, 1990, č. 4, s. 210 an.). Dále např. D. Houbovou, jež mezi základní právní záruky zákonnosti řadí zejména zakotvení základních lidských práv a mechanismů jejich kontroly a ochrany, dozor a kontrolu, kontrolu zajišťovanou prostřednictvím Ochránce, soudní kontrolu, petiční právo, zrušení (změnu) nezákonných právních aktů, neplatnost právních úkonů, rozhodování sporů a donucení. (srov. HOUBOVÁ, D. *Právní záruky zákonnosti v právním státě*. In HARVÁNEK, J. a kol., *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 402-412).

³⁴ Srov. MIKULE, V. *Právní záruky ve veřejné správě*. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 669-739. V citovaném díle srov. pro úplnost rovněž problematiku organizace ochrany veřejného zájmu.

³⁵ KADEČKA, S., PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. Multimediální učební text*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 50.

³⁶ PRŮCHA, P., cit. dílo, s. 322 - 323.

soudem a o 6. využití i jiných prostředků ochrany práv souvisejících s veřejnou správou (například instituce Ochránce, výzvy k úkonům dozoru činěné vůči konkrétním správním orgánům, ochrana poskytovaná v rámci tzv. policejního práva či pomocný mechanismus stížností, případně petic).³⁷

Ve shora uvedených koncepcích lze vysledovat určité shody, respektive dochází k jejich částečnému překrývání. Jejich souhrn utváří přehledný a ucelený systém nejvýznamnějších právních záruk³⁸ v našem právním řádu, jenž obsahuje - problematiku kontroly veřejné správy,³⁹ právo na informace ve veřejné správě, ochranu před nezákonnými právními předpisy, vadnými individuálními správními akty ve veřejné správě, problematiku odpovědnosti za porušení právních povinností,⁴⁰ přímé donucení ke splnění právní povinnosti,⁴¹ problematiku petic a stížností, trestní odpovědnost úředních osob,⁴² problematiku ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy a v neposlední řadě instituci Ochránce.

S pojmem *právní záruky*, respektive *záruky zákonnosti*⁴³ operují dva ze tří zmíněných autorů, a to V. Mikule a P. Průcha. Podle posledního uvedeného autora je možno za záruky zákonnosti považovat „*souhrn právních prostředků,*

³⁷ SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 414 - 435.

³⁸Shodně např. FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2005, s. 21 an.

³⁹ K pojmu a členění kontroly srov. blíže např. KADEČKA, S.; PRŮCHA, P., cit. dílo, s. 52 an.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 214 an.; MIKULE, V. *Kontrola veřejné správy*. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 529 an.; MATES, P. *Kontrola ve veřejné správě a kontrola veřejné správy*. In WOKOUN, R.; MATES, P.; KADEŘÁBKOVÁ, J. a kol., cit. dílo, s. 394 an.; HENDRYCH, D., cit. dílo, s. 174 an.

⁴⁰ K systému *správněprávní odpovědnosti*, respektive ke *klasifikaci správních deliktů* srov. např. PRÁŠKOVÁ, H. *Správní trestání*. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 454; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 191 an.; PRŮCHA, P., cit. dílo, s. 386 an.; MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 18 an. Pokud jde o veřejnoprávní postihy právníků osob ve sféře *odpovědnosti trestní* srov. zejm. JELÍNEK, J., HERCZEG, J. *Zákon o trestní odpovědnosti právníků osob a řízení proti nim. Komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. *K odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem* srov. např. MIKULE, V. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 645 an.; BOBEK, M.; BRÍZA, P.; KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, s. 333 an.; SVOBODA, P. *Odpovědnost států Evropské unie za škodu způsobenou jednotlivci*. Právní rádce, 2000, č. 1, s. 20.

⁴¹ Srov. např. POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2011, s. 181 an.; MIKULE, V. *Právní záruky ve veřejné správě*. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 709 an.

⁴² Srov. např. MIKULE, V. *Právní záruky ve veřejné správě*. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 689 an. K pojmu *úřední osoba* srov. zejm. JELÍNEK, J. *Komentář k § 127*. In JELÍNEK, J. a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 171.

⁴³ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10.

určených k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práva pro případ jeho porušení.“⁴⁴ Lze říci, že předmětné právní záruky slouží k obecnému zajištění dodržování zásady zákonnosti⁴⁵ ve veřejné správě.

Na základě rozboru jednotlivých vlastností právních záruk dospěla K. Frumarová k definování jejich *základních funkcí*, mezi něž řadí například funkci preventivní a motivačně-stimulační, funkci nápravnou, právoobnovující, funkci reparační a funkci represivní, respektive donucovací.⁴⁶ Lze konstatovat, že všechny shora uvedené funkce jsou významné. Nicméně za klíčovou považují funkci uvedenou na místě prvním. Danému závěru svědčí fakt, že již z pouhé existence právních záruk je zaručen postup v souladu se zásadou zákonnosti. V případě opačném nastupují právem determinované mechanismy ochrany.

Ze souhrnu právních záruk⁴⁷ lze dovodit relativně široký okruh právních možností. Na dané poukazuje i K. Frumarová s odůvodněním, že s různorodými činnostmi veřejné správy jsou zákonitě spjaty i různé způsoby porušování zásady zákonnosti. V některých situacích může být využito i více právních prostředků současně či postupně. Z tohoto hlediska je podle autorky nutné, aby bylo na tyto skutečnosti a důvody pamatováno právě při výběru adekvátního prostředku právní ochrany.⁴⁸

Se závěry autorky lze souhlasit. Dovolím si jí však částečně oponovat co do závěru o výběru adekvátního prostředku. Zajisté, je třeba vybrat ten z právních prostředků, který dosáhne zamýšleného účelu nejefektivněji a nejrychleji a který je současně právem v té které situaci připuštěn. Není ale

⁴⁴ PRŮCHA, P., cit. dílo, s. 322. Dále srov. např. FRUMAROVÁ, K., cit. dílo, s. 19; MÜLLER, Z. cit. dílo, s. 210.

⁴⁴ FRUMAROVÁ, K., cit. dílo, s. 20-21.

⁴⁵ K *zásadě zákonnosti* srov. např. POMAHAČ, R. Legalita. In PRŮCHA, P.; POMAHAČ, R., cit. dílo, s. 190-191. Dále zejm. KNAPP, V., *Vědecká propedeutika pro právníky*, 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2003, s. 212; SKULOVÁ, S. K jednotlivým zásadám činnosti a jejich vztahům. In KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a.s., 2006, s. 48 an.; SVOBODA, P., cit. dílo *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, s. 116 an. Dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, č.j. 2 Ads 40/2003.

⁴⁶ FRUMAROVÁ, K., cit. dílo, s. 20-21.

⁴⁷ Pokud jde o *systém neprávních prostředků*, tj. prostředků právem výslovně neupravených, lze uvést např. morálku, etiku, náboženství či mediální prezentaci případu.

⁴⁸ FRUMAROVÁ, K., cit. dílo, s. 19-20.

právě výhodou právních záruk ta skutečnost, že čím více různých právních prostředků a čím rychleji jich jednotlivec použije (včetně jejich potenciálního uplatnění zevnitř veřejné správy samotné), tím větší může mít šanci na úspěch? Jinými slovy, domnívám se, že rychlá volba duplicitního, případně i vícečetného uplatnění právních prostředků může být někdy výhodnější než neuplatnění žádného či po dlouhé úvaze zvoleného nejadekvátnějšího právního prostředku.

Vrátím-li se ke shora uvedenému přehledu jednotlivých přístupů k ochraně práv ve veřejné správě, přístup V. Sládečka se odlišuje od zbývajících přístupů v zaměření se na ochranu subjektivních práv jednotlivce. V pojetí tohoto autora je na danou problematiku nazíráno z úhlu pohledu jednotlivce, který se nachází v určité životní situaci a snaží se v rámci správního řízení dosáhnout pro něj pozitivního výsledku. V případě, že je účastník řízení neúspěšný, soustřeďuje svoji pozornost na oblast následné soudní ochrany, včetně možnosti využít ochrany v rámci evropského standardu ochrany lidských práv.⁴⁹

Jelikož jsem si zvolila přístup V. Sládečka za výchozí pro strukturu a celkové pojetí této práce, soustředím se v dalším zejména na právní prostředky ochrany práv subjektivních.

⁴⁹ Srov. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 414 an.

3. Ochrana práv ve správním řízení

Než přistoupím k jednotlivým možnostem ochrany práv v rámci správního řízení, zmíním se alespoň okrajově o samotném pojmu *správního řízení*.⁵⁰

Teorie českého správního práva vymezuje pojem *správní řízení* zpravidla ustáleným způsobem, a to jako právem upravený postup správního orgánu, jehož účelem je vydání správního aktu schopného způsobit účinky v něm předvídané, a to toliko vůči konkrétní osobě, o jejíž právech a povinnostech orgán veřejné správy rozhoduje, respektive jejíž práv nebo povinností se správní akt může přímo dotknout. Součástí daného postupu může být přitom i řízení přezkumné a vykonávací.⁵¹

Pozitivní platná právní úprava⁵² obsahuje legální definici *správního řízení*⁵³ v § 9 správního řádu a považuje za něj „*postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“ V tomto případě lze hovořit o „formálním“ správním řízení jako o procesu rozhodování správních orgánů v konkrétním případě o právech a povinnostech konkrétních osob.

⁵⁰ Blíže viz např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 363 an.; HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo.; SVOBODA, P., cit. dílo *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, s. 134 an.; MIKULE, V. *Nový správní řád je konečně na světě*, Právní zpravodaj, 2004, č. 9, s. 1 an.

⁵¹ Např. V. Vopálka hovoří o *správním řízení* jako o postupu, „*jehož cílem je vydat správní akt (akt aplikace práva) schopný způsobit účinky v něm předvídané (nabýt právní moci): založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti v dané věci správnímu orgánu nepodřízených osob (akt konstitutivní), nebo je autoritativně stvrdit (akt deklaratorní).*“ Blíže viz VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 367. P. Průcha správní řízení chápe jako „*procesními normami správního práva upravený postup správních orgánů, jehož cílem je, ve vždy konkrétní věci, vydání správního rozhodnutí, jakožto individuálního správního aktu, přičemž součástí tohoto postupu je dále i řízení přezkumné a řízení vykonávací.*“ Blíže viz PRŮCHA, P. Správní řízení. In PRŮCHA, P.; POMAHAČ, R., cit. dílo, s. 478. Dále srov. např. SVOBODA, P., cit. dílo *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, s. 13 an.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 130 an.; MERKL, A. cit. dílo *Obecné právo správní. Díl první*, s. 244; HOETZEL, J., cit. dílo, s. 317-318. HAVELKA, J. *Nástin zásad správního řízení. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu*. Praha: Věstečka a spol. na Král. Vinohradech, 1927, s. 98.

⁵² Podrobně k vývoji právní úpravy správního řízení srov. zejm. BENEDA, I. a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. Olomouc: Periplum, družstvo nakladatelů, 2007.

⁵³ Např. srov. problematiku vydání opatření obecné povahy podle § 172 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu. Blíže viz např. SVOBODA, P., cit. dílo *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, s. 15, poznámka pod čarou č. 7.

Předmětné klasické správní řízení je upraveno v části druhé a třetí správního řádu. Rozdělení správního řízení do dvou částí, tj. část druhá správního řádu obsahující obecná ustanovení o správním řízení a část třetí správního řádu obsahující zvláštní ustanovení o správním řízení, bylo provedeno v zájmu zajištění přehlednosti. Správní řád lze však aplikovat i na provádění tzv. jiných správních úkonů správních orgánů (srov. část čtvrtou správního řádu), na veřejnoprávní smlouvy (srov. část pátou správního řádu) či na tzv. opatření obecné povahy (srov. část šestou správního řádu).

Lze uzavřít, že v současné době již nelze mezi správní řád a správní řízení jako proces položit rovnítko, jelikož správní řád obsáhne daleko širší oblast úpravy.⁵⁴

3.1 Procesní práva účastníka řízení

Správní řád zaručuje účastníkovi řízení⁵⁵ příslušná procesní práva s tím, že účastník řízení má v tomto smyslu k dispozici zejména možnost využít opravných prostředků. V průběhu správního řízení jsou účastníci řízení oprávněni uplatňovat svá základní procesní práva, jež významnou měrou přispívají ke standardu ochrany jejich práv. Účastníci řízení tedy disponují procesními právy, jejichž případné porušení ze strany správního orgánu může mít za následek nezákonnost správního rozhodnutí. Jejich porušení mohou účastníci správního řízení proto namítat již v řízení prvoinstančním, plně je pak mohou uplatnit v rámci přezkumného, druhoinstančního řízení.

⁵⁴ Srovnání předmětu stávající právní úpravy s právní úpravou obsaženou ve starém správním řádu srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 469.

⁵⁵ K pojmu *účastník řízení* srov. např. NOVOTNÝ, V. Účastníci řízení a jejich postavení. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo, s. 76 an.; VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 391 an. a zejm. SVOBODA, P., cit. dílo *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, s. 231 an., včetně judikatury zde uvedené.

3.1.1 Ústavněprávní úprava procesních práv

Základní procesní práva účastníků řízení nalezneme upravena na ústavněprávní úrovni⁵⁶ a jejich výslovnou konkretizaci pak v běžném zákoně. Hlava pátá Listiny pojmenovaná jako „Právo na soudní a jinou právní ochranu“ v sobě zahrnuje základní práva jednotlivce, jejichž prostřednictvím je subjektivním právům a zájmům jednotlivce zaručen „*procedurální standard ochrany*.“⁵⁷

„*Profilující myšlenkou ochrany práv*“⁵⁸ a imanentním znakem správního procesu v nejobecnějším smyslu je veřejné subjektivní právo na tzv. *spravedlivý proces*,⁵⁹ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy⁶⁰ a čl. 36 a násl. Listiny. Za spravedlivý proces lze označit „*celý postup a ucelený řetězec postupů, kdy jsou soudní cestou chráněna práva a právem chráněné zájmy osob*.“⁶¹ Lze shrnout, že se jedná o právo, které má každému zaručit, že proces bude veden zákonem předpokládaným způsobem.⁶²

S ohledem na skutečnost, že se jedná o téma, kterému se nejen v poslední době věnuje řada autorů,⁶³ z nichž se zejména P. Svoboda podrobně zaměřil na české správní řízení z hlediska ústavních principů spravedlivého procesu,

⁵⁶ K problematice *obecných základních procesních práv* dělicích se podle P. Svobody na 1. základní procesní právo na řízení, 2. základní procesní právo na účastenství v řízení a 3. základní procesní práva účastníků řízení, tj. základní procesní práva v užším smyslu srov. blíže SVOBODA, P., cit. dílo *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, s. 127 an.

⁵⁷ SUCHÁNEK, R. Právo na soudní a jinou právní ochranu. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2011, s. 679.

⁵⁸ SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 414.

⁵⁹ K právu na *spravedlivý proces* srov. blíže např. POSPÍŠIL, I. Právo na soudní a jinou právní ochranu. In WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 725 an.; SUCHÁNEK, R. Právo na soudní a jinou právní ochranu. In PAVLÍČEK, V. a kol., cit. dílo, s. 679 an.

⁶⁰ K čl. 6 odst. 1 Úmluvy a problematice související srov. blíže část práce „Ochrana práv u Evropského soudu pro lidská práva.“

⁶¹ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10.

⁶² Srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 578/2006; nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96.

⁶³ Dále zejm. např. VOPÁLKA, V. Právo na spravedlivý proces. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 427 an.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 414 an.; ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*, 3. aktuální a přepracované vydání, Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 197.

zmiňuji dále toliko některé aspekty související s tématem práce a v ostatním odkazuji na příslušnou literaturu.

Ačkoliv jsem shora použila adjektivum *spravedlivý*, judikatura i nauka se při používání daného pojmu různí. V první řadě je proto vhodné zvolit pojem, jenž nejlépe vystihne podstatu pojmu „*right to a fair trial*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Judikatura nejčastěji zmiňuje „*právo na spravedlivý proces*“,⁶⁴ lze se však setkat i s pojmem „*právo na řádný proces*“⁶⁵ nebo „*právo na fair proces*“.⁶⁶ Taktéž v odborné literatuře najdeme autory, kteří upřednostňují použití překladu *právo na řádný proces*. Například V. Sládeček pojem *řádný* zvýhodňuje před pojmem *spravedlivý*, neboť se domnívá, že *spravedlivý* by bylo možno chápat v souvislosti s dosažením toliko pozitivního výsledku procesu. Neúspěch by byl pak podle jeho názoru spojován s procesem nespravedlivým.⁶⁷ Na druhé straně tu máme autory, kteří vyzdvihují překlad pojmu *právo na spravedlivý proces* jako je tomu například u P. Svobody, který v přídavném jménu *spravedlivý* vedle poctivosti spatřuje i procesní rovnost, která podle jeho názoru například u adjektiva *řádný* absentuje.⁶⁸

Pro úplnost uvádím, že například správní řád ani soudní řád správní tento pojem nepoužívají a zmíněny jsou pouze jeho jednotlivé dílčí aspekty. Domnívám se proto, že jde v tomto smyslu spíše o filozofickou stránku věci. Rozhodujícím znakem je skutečnost, zda a jakým způsobem je dané právo realizováno v praxi, respektive zda jsou naplněny jednotlivé aspekty *spravedlivého procesu*.

⁶⁴ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 145/09; náleží Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 2427/11.

⁶⁵ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94; náleží Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97; náleží Pléna Ústavního soudu ze dne 25. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03.

⁶⁶ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2010, sp. zn. II. ÚS 414/10; náleží Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2010; sp. zn. II. ÚS 3280/09; náleží Pléna Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 7/09; náleží Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. II. ÚS 1648/10.

⁶⁷ SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 415.

⁶⁸ Blíže viz SVOBODA, P., cit. dílo, s. 113-114.

Jelikož se však s ohledem na téma práce nelze použití zmíněného pojmu vyhnout, je třeba si ujasnit jeho konkrétní slovní uchopení. K překladu slova „*fair*“ slouží více adjektiv – například slušný, čestný, přijatelný, přiměřený, přípustný, řádný, náležitý a spravedlivý. Podstatné jméno „*fairness*“ pak vystihuje slušnost, poctivost, férovost a spravedlnost.⁶⁹ Lze konstatovat, že použitím adjektiva *řádný* nebo *spravedlivý* může docházet k zeslabení původního významu slova a při jejich použití se lze vystavit riziku nepostihnutí veškerých komponent obsažených v původním významu slova „*fairness*“, tj. zejména onu poctivost jako kautelu mravnosti.

Z tohoto důvodu jsem zvolila variantu použití originálního⁷⁰ adjektiva, tj. právo na *fair* proces s cílem předejít možným názorovým střetům ohledně nuancí v překladu.⁷¹

Základ tohoto práva nalezneme v čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť tento zaručuje každému možnost domoci se „*svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*“ Na ústavněprávní úrovni jsou obsaženy i další dílčí atributy obsažené v navazujících člancích.⁷² Z judikatury Ústavního soudu lze dovozovat, že zejména čl. 36 odst. 1 Listiny lze pojmut za „*v podstatě obecnou (či též jakousi sběrnou) klauzuli spravedlivého procesu.*“⁷³

V této souvislosti lze též konstatovat, že právo na *fair* proces vytváří celý komplex práv jednotlivce, a to počínaje od stěžejních principů (tj. právo na soud, na přístup k soudu, respektive právo na přístup k zákonem stanovenému orgánu,

⁶⁹ CHROMÁ, M. *Anglicko český právní slovník. English Czech law dictionary.* Praha: LEDA, spol. s r. o. 2. vydání, s. 132.

⁷⁰ K používání cizích slov v českém právním řádu srov. např. ČERMÁK, K. *Recyklace nebezpečných odpadů.* Bulletin advokacie, 2002, č. 5, s. 5.

⁷¹ Shodně srov. např. POSPÍŠIL, I. Právo na soudní a jinou právní ochranu. In WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol., cit. dílo, s. 725 an.

⁷² V. Šimíček činí rozdíl mezi právem na *fair* proces v *užším pojetí* (chápané v pojetí čl. 36 odst. 1 Listiny) a v *širším pojetí* (chápané jako celá hlava páté Listiny, tj. právo na soudní a jinou právní ochranu). Srov. blíže ŠIMÍČEK, V., cit. dílo, s. 197.

⁷³ POSPÍŠIL, I. Právo na soudní a jinou právní ochranu. In WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol., cit. dílo, s. 728.

jenž poskytuje ochranu; zákonem stanovený postup a upravený proces; spravedlivé rozhodnutí; efektivní prostředky nápravy; nárok na náhradu za nespravedlivé rozhodnutí) po dílčí zásady některé výslovně garantované v hlavě páté Listiny nebo Úmluvě (například nezávislost a nestrannost soudu, právo na přiměřenou dobu řízení, rovnost zbraní) až po zásady dotvořené judikaturou Ústavního soudu či Evropským soudem (například zákaz odepření spravedlnosti, opomenuté důkazy, hodnocení důkazů v takové podobě, aby se skutková zjištění nedostala do extrémního nesouladu s provedenými důkazy).⁷⁴

Podle P. Svobody „základní procesní práva tvoří ve svém souhrnu koncept či *super/princip* tzv. práva na spravedlivý (nebo také řádný či „fair“) proces.“⁷⁵ Výčet základních procesních práv v užším smyslu provedl P. Svoboda s tím, že tato jsou výslovně nebo mlčky obsažena v čl. 36 odst. 1, čl. 37 a čl. 38 odst. 2 Listiny.⁷⁶ Mezi tato jednotlivá procesní práva P. Svoboda řadí – a) právo podat návrh na zahájení řízení, b) právo být vyrozuměn o zahájení řízení, c) právo na jediné probíhající řízení v určité věci, d) právo na objektivní orgán, e) právo na rovnost v procesních právech, f) právo na poučení o procesních právech v řízení, g) právo na tlumočníka, h) právo na přístup k informacím o významných skutečnostech, i) právo na zastoupení a pomoc, j) právo být slyšen, k) právo na zjištění skutkového stavu věci, l) právo na věcné a právní posouzení skutkového stavu věci, m) právo na vydání a oznámení rozhodnutí, n) právo na vydání a oznámení rozhodnutí v přiměřené lhůtě, nebo-li bez zbytečných průtahů, o) právo na soulad (výroku) rozhodnutí se zjištěným a posouzeným

⁷⁴ Blíže viz POSPÍŠIL, I. Právo na soudní a jinou právní ochranu. In WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol., cit. dílo, s. 728. K porušení ústavně zaručeného práva na *fair* proces srov. např. překvapivost rozhodnutí (nález Ústavního soudu ze dne 4. 8. 1999, sp. zn. I. ÚS 544/98; nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. II. ÚS 2070/07), opomenutý důkaz (nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. II. ÚS 207/11; nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01), povinnost řádného odůvodnění (nález Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2011, sp. zn. III. ÚS 2153/11; nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2011, sp. zn. I. ÚS 59/11), extrémní nesoulad mezi právními závěry a skutkovými zjištěními (nález Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 170/11; nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2011, sp. zn. I. ÚS 1264/11), odepření spravedlnosti (nález Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2011, sp. zn. III. ÚS 1027/11; nález Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2010, sp. zn. II. ÚS 1828/10), rovnost účastníků řízení o předběžném opatření (nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 205/11).

⁷⁵ SVOBODA, P., cit. dílo, s. 101.

⁷⁶ K výjimkám srov. tamtéž, s. 259.

skutkovým stavem věci, p) právo na odůvodnění rozhodnutí, q) právo na poučení o řádných opravných prostředcích, r) právo na právní moc rozhodnutí a s) právo na výkon rozhodnutí.⁷⁷

3.1.2 Zákonná úprava procesních práv

Konkretizaci základních procesních práv garantovaných každému na ústavněprávní úrovni nalezneme v jednotlivých ustanoveních správního řádu.⁷⁸ Pokud jde o *výčet nejvýznamnějších práv* účastníka řízení, mezi tato zejména náleží právo – a) podat návrh na zahájení řízení (je-li to podle zákona možné), respektive vzít jej zpět, b) na poučení od správního orgánu, c) namítat podjatost úřední osoby, d) být informován o osobách provádějících úkony v řízení, e) na tlumočníka, f) být zastoupen, g) být zastoupen, jestliže nemůže hájit svá práva sám, h) podávat návrhy a být slyšen, ch) nahlížet do spisu, i) požádat o prominutí zmeškání úkonu, j) požádat o povolení změny obsahu podání, k) být vyrozuměn bez zbytečného odkladu o zahájení řízení, l) být vyrozuměn o ústním jednání, m) být vyrozuměn o provádění důkazů mimo ústní jednání, n) být vyrozuměn o (zamýšleném) ustanovení znalce, o) žádat o předběžné opatření, p) navrhnout přerušování řízení, q) na oznámení rozhodnutí, r) požadovat písemné potvrzení o ústně vyhlášeném rozhodnutí, s) požádat o stejnopis rozhodnutí, t) podat žádost v případě nečinnosti orgánu, u) podat odvolání, rozklad, v) být vyrozuměn o podaném odvolání, w) podat návrh na vydání nového rozhodnutí, x) podat návrh na obnovu řízení a y) navrhnout výkon rozhodnutí.⁷⁹

V praxi uplatňuje účastník řízení svá procesní práva prostřednictvím tzv. *procesních úkonů*⁸⁰ (srov. § 36 správního řádu), které lze označit

⁷⁷ Tamtéž, s. 32 a s. 259-340.

⁷⁸ Blíže viz. např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 417 an.

⁷⁹ Blíže viz VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 393 an.

⁸⁰ K *procesním úkonům* srov. blíže např. NOVOTNÝ, V. Úkony ve správním řízení. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo, s. 127 an.

za subjektivní procesní oprávnění účastníka řízení směřující vůči konkrétnímu správnímu orgánu. Předmětná oprávnění náleží účastníkovi řízení ze zákona a jejich případné odepření může mít za následek nezákonnost správního rozhodnutí.

Mezi základní formy procesních úkonů účastníka řízení lze zařadit právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a právo nahlížet do spisu.

Za významné procesní právo lze označit právo účastníka řízení *navrhovat důkazy a činit jiné návrhy* po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, ledaže zákon stanoví jinak. V této souvislosti můžeme hovořit o zásadě jednotnosti řízení, která je však určitým způsobem modifikována (jak bude uvedeno dále) v případě odvolacího řízení, respektive řízení o rozkladu. Zásada protikladná k výše zmíněné zásadě jednotnosti, tj. koncentrační zásada, může být stanovena přímo zvláštním zákonem.⁸¹ I správní řád v tomto smyslu připouští možnost koncentrace řízení, tj. možnost omezení předmětného práva.⁸² Správní orgán totiž může usnesením prohlásit, nejpozději do kterého okamžiku je účastník řízení oprávněn činit své návrhy (srov. § 36 odst. 1 správního řádu), a to v zájmu reálně uskutečnitelného zhodnocení důkazů a vydání rozhodnutí v příslušné lhůtě. Lze usuzovat, že správní orgán k danému přistoupí, zejména pokud dochází ze strany účastníka řízení ke zbytečným průtahům či liknavosti a v tomto smyslu jsou ohroženy lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu. Předpokladem však je, že nedojde k omezení procesních práv účastníka řízení. Účastník řízení může proti tomuto usnesení podat odvolání, které nemá podle § 76 odst. 5 správního řádu odkladný účinek.

Zajímavé je, že správní řád výslovně neuvádí, jakým způsobem má správní orgán přistupovat k návrhům účastníka řízení, které byly učiněny po lhůtě stanovené správním orgánem. Domnívám se, že z dikce zákona,

⁸¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č.j. 8 As 54/2011.

⁸² Ke *koncentraci řízení* srov. blíže např. VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 263 an.

upravujícího odpovědnost správního orgánu za shromáždění podkladů (§ 50 správního řádu) a náležité zjištění stavu věci (§ 52 správního řádu), vyplývá, že by správní orgán měl přihlídnout i k opožděným návrhům účastníka řízení.

Vycházím přitom ze základní zásady činnosti správních orgánů obsažené v § 3 správního řádu, jež ukládá správnímu orgánu povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Dále lze argumentovat v § 50 odst. 3 správního řádu uvedenou povinností správního orgánu zajistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Současně platí, že v řízení zahájeném *ex offo* (v němž má být uložena účastníku řízení povinnost) je správní orgán povinován zajistit, a to i bez návrhu, všechny rozhodné okolnosti jak ve prospěch, tak i v neprospěch takového účastníka řízení. Jsem toho názoru, že povinnost správního orgánu akceptovat opožděný úkon účastníka řízení je založena i pro řízení zahájené na návrh účastníka řízení. Správní orgán je totiž povinen provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci, byť není obecně návrhy účastníků řízení vázán (srov. § 52 správního řádu).⁸³

Správní orgán by tedy měl podle mého názoru k opožděným návrhům přihlídnout, a to zejména pokud by takový návrh měl vést k získání dalšího poznatku významného pro posouzení dané věci. Pokud by pak některému návrhu správní orgán nevyhověl, měl by tuto skutečnost náležitě odůvodnit v rozhodnutí (srov. § 68 odst. 3 správního řádu), jinak by se mohl vystavit riziku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

V této souvislosti je třeba zmínit skutečnost, že správní řád již neobsahuje výslovné oprávnění účastníka řízení klást svědkům a znalcům při ústním jednání a místním ohledání otázky (srov. § 33 odst. 1 starého správního řádu). Účastníkovi řízení však dané právo nebylo zcela odejmuto, jen je upraveno poněkud odlišně.⁸⁴ Nutné je mít na paměti, že zvláštní zákon může tuto úpravu

⁸³ Srov. VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 397-399.

⁸⁴ Blíže viz např. VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2012, s. 401.

stanovit od správního řádu odlišně, tj. upravit v tomto smyslu „přímé“ oprávnění účastníka řízení.

Pokud jde o řízení o přestupcích a správních deliktech, mají osoby obviněné z protiprávního jednání zaručen katalog tzv. minimálních práv obviněného ve smyslu čl. 6 odst. 3 Úmluvy. Konkrétně je obviněný oprávněn v souladu s čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě. Dále je oprávněn dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě.⁸⁵

Shora uvedené právo lze však dovést i nepřímou z jednotlivých ustanovení správního řádu. Argumentem může být například skutečnost, že účastník řízení má právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Rovněž je účastník řízení povinen označit ke svým tvrzením důkazy. Nadto k žádosti účastníka řízení může správní orgán připustit, aby účastník řízení sám opatřil některé podklady pro vydání rozhodnutí, jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, namísto správního orgánu (srov. § 50 odst. 2 správního řádu).

Byť tedy není předmětné oprávnění výslovně v zákoně zmíněno, lze jej dovést shora naznačeným výkladem. Stálo by proto za zvážení, zda právní úprava předchozí nezaručovala účastníku řízení v tomto směru větší právní jistotu. Současně se domnívám, že právní úprava podle starého právního řádu vylučovala v tomto směru případné aplikační problémy.

Další významné právo účastníka řízení spočívá v oprávnění *vyjadřovat v řízení své stanovisko*. Předmětné právo se na rozdíl od návrhů řízení, které se týkají skutkových zjištění, vztahuje na sdělení názoru účastníka řízení týkajícího se ostatních aspektů řízení (například zda má nebo nemá správní orgán vydat povolení).

⁸⁵ Tamtéž, s. 401 an. Blíže k pojmu *trestní obvinění* a vztahu správního práva trestního srov. v části práce „Ochrana práv u Evropského soudu pro lidská práva.“

Rovněž je správním řádem v této souvislosti upraveno právo účastníka řízení požádat o informace o řízení, ledaže zákon stanoví jinak. Lze se domnívat, že daného práva využije zpravidla účastník řízení, který hodlá v blízké době využít práva nahlížet do spisu. Žadatel si však není jist, zda se například v mezidobí od posledního nahlížení do spisu ve věci událo něco nového. Tímto způsobem si může účastník řízení ověřit, zda je pro něj právo nahlížet do spisu v tuto chvíli aktuální, anebo zda s uplatněním práva ještě nějakou chvíli vyčká. Domnívám se, že dané ustanovení šetří čas a vynaložené náklady účastníka řízení, neboť se účastník řízení může předem informovat o tom, zda je vhodné uskutečnit nahlížení do spisu právě v tento okamžik. Bylo by totiž zbytečné, aby se účastník řízení (nebo jeho zástupce) dostavil k avizovanému nahlížení do spisu a správní orgán by v této věci nijak nepostoupil, respektive do spisu nezaložil žádný nový dokument pocházející od jiné osoby/subjektu než od účastníka řízení. Nesporně lze za další výhodu tohoto práva označit fakt, že může být realizováno nejen písemnou formou, ale i v ústní podobě (srov. § 15 odst. 1 správního řádu).

Účastníku řízení musí být také dána možnost *vyjádřit se k podkladům rozhodnutí*, nestanoví-li zákon jinak.⁸⁶ Účastníku řízení musí být tedy před vydáním rozhodnutí ve věci za zákonem stanovených podmínek zpřístupněny podklady pro rozhodnutí, které byly správním orgánem v této věci dosud shromážděny. Účastník řízení prostřednictvím daného práva může získat povědomí o tom, z jakých podkladů bude správní orgán vycházet při vypracování rozhodnutí ve věci. V tomto smyslu je velmi důležité zmínit, že účastník řízení má právo se k takto nashromážděným důkazům plně vyjádřit, čemuž na straně druhé odpovídá i povinnost správního orgánu se k případným námitkám stěžovatele vyjádřit v odůvodnění rozhodnutí.

⁸⁶ „Zásadám spravedlivého procesu, jak vyplývají z Listiny (čl. 36 odst. 1), je nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným předpisem v řízení před správním orgánem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům a k věci samé, ale také navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné.“ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. ÚS 58/2000; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č.j. 8 Afs 21/2009.

Správní orgán je oprávněn stanovit účastníku řízení lhůtu, ve které je účastník řízení povinen se k takto nashromážděným podkladům vyjádřit. Obecně se vychází ze skutečnosti, že jde o lhůtu stanovenou správním orgánem, kterou lze k žádosti účastníka řízení prodloužit. Správní orgán je však povinen neohrozit účel vedeného řízení a dodržet lhůtu stanovené zákonem.

V této souvislosti nelze vyloučit, že uplatňováním daného práva může docházet k „umělému“ prodlužování správního řízení, což mohu ze svých zkušeností potvrdit. Jedná se o případ, kdy se účastník řízení seznámil s podklady rozhodnutí a poté ve svém písemném vyjádření předloží správnímu orgánu nové důkazy na podporu svých tvrzení. V případě, že správní orgán návrhům účastníka řízení vyhoví, musí opět následovat další seznámení účastníka řízení s podklady rozhodnutí, jehož součástí je opět možnost účastníka řízení se k nim vyjádřit. V případě, že správní orgán návrhům účastníka řízení nevyhoví, musí se s touto skutečností náležitě vypořádat v odůvodnění rozhodnutí.

Za velmi podstatné oprávnění účastníka řízení v neposlední řadě považuji *právo nahlížet do spisu*, a to i v případě, že rozhodnutí ve věci je již v právní moci (srov. § 38 správního řádu). S tímto právem je dále spojeno právo nahlížet do spisu a právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil k žádosti účastníka řízení kopie spisu nebo jeho části.

Je třeba pro úplnost uvést, že soudní judikatura již řešila vztah předmětného práva a práva na informace podle zák. o informacích. Zásadní rozdíl spočívá v rozdílné povaze těchto práv – zatímco v případě práva na informace podle zák. o informacích se jedná o prostředek realizace hmotného práva, u práva nahlížení do spisu je naopak realizací práva procesního. Předmětné ustanovení správního řádu je pak ve vztahu k zák. o informacích ustanovením zvláštním.⁸⁷

⁸⁷ K dané problematice srov. např. VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2012, s. 139 an.; BLAŽKOVÁ, Š. *Právo na poskytnutí informace versus právo nahlížení do spisu*. Správní právo, 2009, č. 2, s. 105; CAMRDA, J. *Zákon o svobodném přístupu k informacím v judikatuře správních soudů*, Správní právo, 2009, č. 6, s. 321-338; ROTHALNZ, L. § 2 - Povinnost poskytovat informace. In FUREK, A.; ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Linde Praha, akciová společnost, 2010, s. 50. Z judikatury srov. např.

Nahlížet do spisu mají možnost v souladu s § 38 správního řádu účastníci řízení a jejich zástupci, a to za určitého zákonného omezení (srov. § 38 odst. 6, § 134 odst. 3 nebo § 146 odst. 4 správního řádu); jiným osobám je dané umožněno za předpokladu, že prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod. Současně však nesmí dojít k porušení práva některého z účastníků, respektive dalších dotčených osob nebo veřejného zájmu (srov. § 38 odst. 2 správního řádu).

Účastník řízení je oprávněn seznámit se se všemi skutečnostmi uvedenými ve spise, kterými bude prováděn důkaz, ledaže jde o výjimku stanovenou v § 38 odst. 6 správního řádu.

Správní orgán je oprávněn odepřít přístup ke spisu jiným osobám než účastníkům řízení za podmínek stanovených v § 38 odst. 2 správního řádu. Děje se tak formou usnesení, jež nelze považovat za rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení, a proto není jako takové vyloučeno ze soudního přezkumu.⁸⁸

Lze konstatovat, že správní řád neupravuje konkrétní podmínky, za kterých musí být účastník řízení umožněno do spisu nahlédnout. Správní orgán se bude především řídit základními zásadami činnosti správních orgánů a umožní účastníkovi řízení do spisu nahlédnout, včetně zajištění veškerých souvislostí s tím spojených, o čemž se sepíše v souladu s § 18 správního řádu protokol.

Je vhodné upozornit na fakt, že správní řád výslovně neupravuje problematiku nahlížení do spisu před zahájením správního řízení. V praxi je totiž možné, že například osoba, která podala podnět k zahájení správního řízení z moci úřední (tj. stěžovatel), zažádá správní orgán o nahlédnutí do spisu, který je veden zatím toliko ve fázi podnětu. Probíhá tedy shromažďování jednotlivých podkladů a vyhodnocování, zda bude přistoupeno k zahájení řízení *ex offio*.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č.j. 2 As 58/2007; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č.j. 2 As 79/2008, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č.j. 2 As 38/2007, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č.j. 3 As 13/2007; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, č.j. 2 As 7/2010; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2011, č.j. 8 As 57/2011.

⁸⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, č.j. 5 As 75/2009.

Otázkou tedy je, jaká má být reakce správního orgánu na tuto žádost, respektive jakou má mít tato reakce ze strany správního orgánu formu.

V první řadě je třeba si uvědomit, že v tomto případě jde o jiný postup upravený správním řádem než v případě klasického správního řízení. Například při postupu podle části čtvrté správního řádu, tj. při vydávání vyjádření, osvědčení, provádění ověření nebo vypracovávání sdělení, se mohou přiměřeně použít i další ustanovení správního řádu (srov. § 154 správního řádu).⁸⁹ Domnívám se tedy, že shora uvedené by se mohlo vztahovat i na posuzovaný případ nahlížení do spisu mimo správní řízení.

Na druhou stranu jsem toho názoru, že právo nahlížet do správního spisu je spojeno pouze s formou spisu ve smyslu § 17 správního řádu, tj. v průběhu správního řízení. Z toho vyplývá, že pokud by mělo být dané právo nahlížet do spisu aplikováno i na fázi před zahájením řízení, mělo by být výslovně zmíněno v rámci postupu správního orgánu před zahájením řízení ve smyslu § 42 a násl. správního řádu.

Nicméně z § 65 zák. o archivnictví lze dovodit, že spisy mohou být zakládány i ve stadiu před zahájením správního řízení.⁹⁰ Nadto je praxe taková, že správní orgány mají vnitřními instrukcemi upravený postup týkající se fáze před zahájením řízení, včetně úpravy vedení spisů ve formě například podnětů k zahájení řízení.

Vyjdou-li tedy z výše uvedeného ve spojení se skutečností, že spisy jsou zakládány a vedeny i před zahájením správního řízení, musím připustit, že nahlížení do spisu ve fázi před správním řízením není vyloučeno. V praxi by tak měl správní orgán přijatou žádost posoudit podle jejího skutečného obsahu, nikoliv podle formálního označení (srov. 37 odst. 1 správního řádu). V případě, že správní orgán vyhodnotí, že se jedná o žádost o nahlížení do spisu a žadatel současně splňuje podmínky pro nahlížení, správní orgán by mu měl přístup

⁸⁹ Blíže viz VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2012, s. 432.

⁹⁰ V podrobnostech srov. tamtéž, s. 432.

do spisu umožnit. V případě opačném mu přístup do spisu odepře ve formě usnesení podle § 35 odst. 5 správního řádu. V případě, že žádost byla vyhodnocena jako žádost o informace podle zák. o informacích, měl by správní orgán příslušným způsobem na tuto žádost reagovat, tj. žádosti vyhovět nebo vydat negativní rozhodnutí (srov. dále).⁹¹

V praxi by tedy nemělo docházet k situacím, že žadatel je bez dalšího odmítnut toliko formou sdělení, ve kterém je informován, že v této fázi šetření není možné do spisu nahlížet, a to právě z důvodu, že ve věci nebylo zahájeno správní řízení, respektive, že ve věci nebyl žádný spis vůbec založen (je-li však ve skutečnosti založen). V této souvislosti se naskýtá otázka, jak správní orgány řeší případný nesouhlas neúspěšného žadatele, který byl zdá se nesprávně odmítnut toliko formou sdělení, namísto usnesením o odepření práva nahlížet do spisu či rozhodnutím o odmítnutí žádosti, se kterými jsou spojeny příslušné nápravné mechanismy.

V souvislosti s nahlížením do spisu je v souladu s § 38 odst. 4 správního řádu spojeno mimo jiné právo pořídit si kopie spisu nebo jeho části. Za pořízené kopie musí účastník řízení zaplatit poplatek podle zák. o správních poplatcích, což je v poslední době předmětem častých diskuzí.

Lze se setkat s názorem, že tento procesní úkon by neměl být pro účastníka řízení zpoplatňován u tzv. „živých“ spisů, neboť poplatek může pro některého účastníka řízení představovat neúnosnou zátěž, a tudíž mu i teoreticky znemožnit realizaci práva vyjádřit se v plném rozsahu ke všem prováděným důkazům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny. Na druhou stranu je navrhováno, aby zůstaly i nadále zpoplatněny kopie spisů určené pro osoby odlišné od účastníka řízení, a to za podmínky, že jim podle § 38 odst. 2 správního řádu bude umožněno nahlédnout do spisu.⁹² Stejného názoru je i Ochránce, jenž apeluje na možné omezení účastníka řízení vyjádřit se ke všem podkladům

⁹¹ Tamtéž, s. 431-432.

⁹² Tamtéž, s. 436-437. Dále srov. např. KOUKAL, P. (ed.) *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011, Omega Design, s.r.o., s.122.

řízení, neboť „výše poplatku zcela zjevně převyšuje nezbytné materiální náklady na pořízení kopie dokumentu.“⁹³

Uvedenému názoru lze přisvědčit Pokud se některý účastník řízení domnívá, že je nad jeho finanční možnost nechat si zkopírovat veškerý pro něj důležitý materiál, může mu tato skutečnost znesnadnit kvalifikovaným způsobem seznámit se s veškerými shromážděnými důkazy před vydáním rozhodnutí ve věci. Na druhou stranu se lze setkat i s takovým typy správního řízení, jejichž účastníkům nebude pravděpodobně otázka spojená s pořízením kopií dokumentů ze správního řízení připadat neúměrná, respektive mohou si ji „dovolit“ bezproblémově uhradit (srov. například správní řízení vedená se soutěžiteli podle zák. o ochraně hospodářské soutěže nebo problematiku uskutečňování fúzí podle stejnojmenného zákona).

Pravděpodobné řešení spočívající v udělení výjimky z dané zákonné povinnosti by však mohlo být chápáno jinými účastníky řízení jako „nepřípustná pozitivní diskriminace“.⁹⁴ Alespoň částečným řešením by tak mohlo například být zavedení poplatkové povinnosti toliko u účastníků řízení, která byla zahájena na základě žádosti účastníka řízení. Další variantu představuje možnost úhrady pouze ve výši skutečně vynaložených nákladů. Domnívám se totiž, že výše stávajícího poplatku za kopii listiny ze spisu je v neúměrné výši ke zmíněným nákladům.⁹⁵ Daná částka může také v některých případech působit na žadatele spíše odstrašujícím způsobem a tento pak raději práva nahlížet do spisu (vůbec nebo napodruhé) nevyužije.

Za určitý vzor může posloužit například režim hrazení nákladů za poskytování informací podle zák. o informacích (srov. § 17 zák.o informacích). Hrazení nákladů zde nemá povahu předem stanovené

⁹³ Srov. Závěrečné stanovisko k postupu Ministerstva vnitra, Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva financí ve věci kopírování dokumentů ze správních spisů, ze dne 15. 5. 2008, sp. zn. 4584/2006/VOP/KČ, s. 1. Dostupné z http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/pravo_na_informace/4584-06-KC-ZSO.pdf.

⁹⁴ Srov. VEDRAL, J.cit. dílo, 2012, s. 437.

⁹⁵ Správní poplatek za pořízení kopie dokumentů ze správního spisu činí 15 Kč za každou i započatou stránku, pokud je pořizována na kopírovacím stroji nebo na tiskárně počítače (srov. Položka 3 písmeno a/ Sazebníku k zák. o správních poplatcích).

administrativní částky spojené s tímto konkrétním úkonem, ale je vázáno na skutečně vynaložené náklady při vyřizování té které žádosti o informace. Navíc dikce zákona zmiňuje v této souvislosti oprávnění správního orgánu žádat úhradu nákladů, nikoliv tedy jeho povinnost, jak je chápána u placení poplatků stanovených zákonem. Pro úplnost uvádím, že v případě, kdy povinný subjekt bude požadovat uhrazení nákladů, informuje o této částce žadatele o informace.⁹⁶

Jsem toho názoru, že tato forma je vhodnější variantou v porovnání s výše naznačenou úpravou nahlížení do spisu, a to s odkazem na zavedený správní poplatek. Domnívám se, že není důvodu, aby při realizaci téhož práva různými způsoby, docházelo k rozdílu při stanovení finanční částky s tímto úkonem spojené.

Pro zajímavost uvádím, že někteří účastníci řízení si našli sami způsob, jak se s poplatkovou povinností vypořádat, a to tím způsobem, že si obsah spisu zaznamenávají prostřednictvím elektronické techniky (například fotoaparátem).

3.2 Řádné opravné prostředky

V případě, že je účastník řízení nespokojen s výsledkem řízení v první instanci, má možnost dále hájit svá práva a případně zjednat nápravu hmotněprávních, procesních a věcných pochybení správního orgánu, a to za použití opravných prostředků,⁹⁷ které jsou vyjádřením tzv. dvojinstančnosti řízení. Stávající právní úprava nenahlíží na řízení v první a druhé instanci výslovně jako na jeden celek, a to z důvodu rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí a uvádění tzv. novot v řízení.⁹⁸

Opravný prostředek (řádný i mimořádný) je procesním institutem určeným k ochraně subjektivního práva účastníka řízení, a je tudíž plně v jeho dispozici.

⁹⁶ Srov. např. usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 9. 2010, č.j. Konf 115/2009.

⁹⁷ *Opravným prostředkem rozuměl například J. Hoetzel „právní pomůcku, kterou se stěžovatel domáhá u vyšší stolice správní odpomoci proti aktu stolice nižší a na jejíž vyřízení má právní nárok.“* Srov. HOETZEL, J. cit. dílo, s. 349.

⁹⁸ Srov. blíže např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 405 an.

Za splnění zákonem stanovených podmínek tak existuje právní nárok na přezkoumání namítaného rozhodnutí.⁹⁹

V rámci právní teorií používaného dělení opravných prostředků na řádné (které směřují vůči doposud nepravomocnému rozhodnutí) a mimořádné (které lze použít pouze vůči pravomocnému rozhodnutí), rozeznáváme v rámci řádných opravných prostředků odvolání, rozklad, odpor a námitky¹⁰⁰ v rámci mimořádných pak obnovu řízení zahájenou na návrh účastníka řízení.

3.2.1 Odvolání

Za stěžejní řádný opravný prostředek lze označit odvolání (§ 81 a násl. správního řádu). Odvolání je v rukou účastníka řízení a je tedy projevem zásady dispoziční. Odvolání je zásadně přípustné proti jakémukoliv dosud nepravomocnému prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu, ledaže zákon stanoví jinak.¹⁰¹ Odvolání může podle § 76 odst. 5 správního řádu (srov. § 181 správního řádu) směřovat i proti některým usnesením. Naopak správní řád sám může vyloučit možnost podat odvolání (například proti rozhodnutí, kterým správní orgán prohlásil nicotnost rozhodnutí – srov. § 78 odst. 2 správního řádu), respektive tak mohou učinit zákony zvláštní.

Neopominutelným znakem včas podaného odvolání je jeho suspenzivní (odkladný)¹⁰² a devolutivní (odvolací) účinek. Prvně uvedený účinek znamená, že do doby rozhodnutí o odvolání, nenabývá napadené rozhodnutí právní moci a vykonatelnosti, popřípadě jiných právních účinků, ledaže stanoví zákon jinak. Tento účinek může správní orgán za podmínek stanovených v § 85 správního

⁹⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, č.j. 1 Afs 56/2004.

¹⁰⁰ K dělení námitek srov. např. MIKULE, V. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In VOPÁLKA, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 153-154.

¹⁰¹ K odvolání a odvolacímu řízení srov. blíže např. HORZINKOVÁ, E. Řádné opravné prostředky. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo, s. 222 an.; VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 405 an.; BRACH, P. *Odvolání a odvolací řízení podle správního řádu*. Právní rádce, 2007, č. 5, s. 44 an.

¹⁰² Blíže viz např. KOPECKÝ, M. *Odkladný účinek odvolání podle správního řádu*. Bulletin advokacie, 2007, č. 7-8, č. 56 an.

řádu vyloučit. S posléze uvedeným účinkem je spojena skutečnost, že o odvolání rozhoduje orgán instančně nadřazený prvostupňovému orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.¹⁰³

Odvolání se podává u správního orgánu, který jej vydal, a to v obecné odvolací lhůtě, která činí patnáct dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.

Pokud jde o náležitosti odvolání, kromě těch obecných musí obsahovat mimo jiné údaj v jakém *rozsahu* odvolatel prvostupňové rozhodnutí napadá a v čem odvolatel shledává *rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo*. Není-li v odvolání výslovně uvedeno, v jakém rozsahu jej odvolatel napadá, platí, že se odvolatel domáhá zrušení celého rozhodnutí (srov. § 82 odst. 2 správního řádu).

Citované ustanovení lze označit v souvislosti s předchozí právní úpravou za restriktivnější, neboť klade na účastníka řízení zvýšenou odpovědnost spočívající ve formulaci konkrétního rozsahu a hledisek napadeného rozhodnutí, respektive řízení, které jeho vydání předcházelo.¹⁰⁴

Ve srovnání s předchozí právní úpravou¹⁰⁵ ve smyslu § 59 odst. 1 starého správního řádu totiž platilo, že odvolací orgán byl povinen přezkoumávat napadené rozhodnutí v celém jeho rozsahu. Odvolací orgán tedy nepřezkoumával *ex offico* (jako je tomu dnes) toliko zákonnost rozhodnutí vydaného v první stupni, ale též jeho správnost, tj. zdali je rozhodnutí i věcně správné a účelné. Byť byl pro odvolací orgán *ex offico* stanoven přezkum napadeného rozhodnutí v celém

¹⁰³ K výkladu obou účinků srov. např. HORZINKOVÁ, E. Řádné opravné prostředky. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo s. 225 an.; VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 405 an.

¹⁰⁴ Judikatura k danému uvádí, že „při hodnocení zákonnosti postupu a rozhodnutí žalovaného je třeba vycházet z toho, že správní řád č. 500/2004 Sb. přijal jinou konstrukci odvolacího přezkumu, než kterou znal předchozí správní řád č. 71/1967 Sb. Zvýšil totiž odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno – s výjimkou skutečností, které je povinen zkoumat bez ohledu na obsah odvolán.“ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č.j. 2 As 56/2007. Dále srov. např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 405 an.

¹⁰⁵ Blíže viz např. MATRASOVÁ, E.; PŘÍHODA, P.; ŠLAUF, V.; ŠMÍD, L. *Správní řád. Komentář*. 9. aktualizované vydání, Praha: Linde Praha, a.s., s. 102 an.; ŠOLÍN, M. Komentář k § 59 zákona. In VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; ŠIMŮNKOVÁ, V.; ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 180 an.

jeho rozsahu, bylo účastníkovi řízení umožněno disponovat s tímto opravným prostředkem. Na základě dispoziční zásady byl odvolatel oprávněn vzít své odvolání kdykoliv zpět. Jediným limitem byl okamžik, kdy bylo o odvolání pravomocně rozhodnuto.

Podle úpravy obsažené ve starém správním řádu nebyl odvolací orgán vázán návrhy účastníka řízení, které uvedl v odvolání. Pro odvolací správní orgán vyplývalo ze zákona rovněž oprávnění změnit nebo zrušit rozhodnutí i v neprospěch odvolatele, ledaže zvláštní zákon stanovil jinak. Stávající právní úprava však obecně upravuje zásadu zákazu *reformatio in peius*, kdy odvolací správní orgán je oprávněn změnit rozhodnutí k tíži odvolatele toliko pouze za zákonem stanovených výjimek. Jedná se zejména o případ, kdy odvolání podal také jiný účastník řízení, jehož zájmy nejsou shodné se zájmy odvolatele. Dalšími důvody jsou rozpor s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem (srov. § 90 odst. 3 správního řádu).

Dále například § 82 zák. o přestupcích stanoví kategoricky tento zákaz vztahující se k uložené sankci.¹⁰⁶ Z judikatury vyplývá, že nelze pro oblast správního trestání dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele, a na dané nelze usuzovat ani z ústavněprávních předpisů, respektive z práva na *fair proces*, zakotveného v čl. 6 odst. 1 Úmluvy.¹⁰⁷

Zavedení zásady zákazu *reformatio in peius* do správního řádu bylo odůvodněno zejména skutečností, že díky tomu by mohlo dojít k omezení porušování zásady nestrannosti správního orgánu a na straně druhé by tím mohla být zvýšena důvěra účastníků řízení uvažujících o podání opravného prostředku,¹⁰⁸ s čímž lze v plné míře souhlasit.

¹⁰⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, č.j. 8 As 5/2009.

¹⁰⁷ K této zásadě v oblasti správního trestání srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08.

¹⁰⁸ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu Návrhu zákona správního řádu. Sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006.

Vrátím-li se ke stávající právní úpravě rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí, je odvolacím orgánem přezkoumáván soulad napadeného rozhodnutí, respektive řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, v celém rozsahu toliko z hlediska zákonnosti, včetně otázek procesních (srov. § 89 odst. 2 správního řádu).¹⁰⁹ Nepřihlíží se však k vadám, o nichž lze mít důvodně za to, že nemohly ovlivnit soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy nebo jeho správnost.

Byť by tedy účastník řízení opomněl v odvolání uvést rozsah, ve kterém napadené rozhodnutí napadá, nebo námitky vztahující se k zákonnosti, odvolací správní orgán přistoupí vždy k přezkumu hlediska zákonnosti *ex offo*. Správní řád však z daného připouští výjimku týkající se rozsahu námitek uvedených výslovně v odvolání, a to například pro správní řízení sporná (srov. § 141 odst. 9 správního řádu).¹¹⁰

Na straně druhé je nyní hledisko správnosti ze strany účastníka řízení ovládáno zásadou dispoziční a je správním orgánem posuzováno toliko co do rozsahu námitek výslovně uvedených v odvolání.¹¹¹ Pokud jde o pojem *správnosti*, lze se domnívat, že jde v tomto smyslu o rovinu vztahující se ke skutkovým zjištěním a posouzení skutkového stavu věci, včetně volby vhodného řešení. Výjimkou je existence veřejného zájmu, jenž opravňuje odvolací orgán k přezkoumání věcné správnosti *ex offo* (srov. § 89 odst. 2 správního řádu).

Ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu je pak naukou označováno za omezení revizního principu,¹¹² na rozdíl od starého správního řádu, jenž v této souvislosti byl spojován s „plným“ revizním principem. Důvodová zpráva

¹⁰⁹ K úplné revizi zákonnosti rozhodnutí, včetně otázek procesních srov. např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 406.

¹¹⁰ Dále srov. např. § 149 odst. 4 nebo § 140 odst. 7 správního řádu.

¹¹¹ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 2. 2008, č.j. 54 Ca 1/2008; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č.j. 9 As 61/2009; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2011, č.j. 2 As 99/2010.

¹¹² K omezení revizního principu srov. blíže např. HORZINKOVÁ, E. Řádné opravné prostředky. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo, s. 235 an.

k návrhu správního řádu tuto změnu odůvodnila skutečností, že omezení „plného“ revizního principu, představující zvláštní formu správního dozoru, přispěje ke snížení administrativní zátěže u odvolacích orgánů v rámci organizace územní veřejné správy a také může vést k posílení odpovědnosti prvostupňového správního orgánu.¹¹³

Jsem toho názoru, že v daném případě však došlo spíše k posílení odpovědnosti samotného účastníka řízení, neboť tento je nyní sám odpovědný za rozsah a hlediska přezkumu napadeného rozhodnutí, respektive řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo. Dále lze připustit, že v této souvislosti může mít účastník řízení při uplatnění této povinnosti problém se samotným pochopením pojmů zákonnost a správnost, případně jejich rozlišením.¹¹⁴

Lze se tudíž domnívat, že stávající právní úprava v jistém smyslu spíše odlehčila správním orgánům samotným, ledaže zákon stanoví jinak. Ze zákona nese odvolací správní orgán odpovědnost za zákonnost, které se nelze zprostit tím, že by odvolací správní orgán například namítal, že účastník v řízení na prvním stupni neuplatnil potřebné důkazy.

K přezkoumávání rozhodnutí v plném rozsahu může nyní dojít pouze v případě, že je na věci veřejný zájem nebo uvedl-li odvolatel v odvolání konkrétní námitky vztahující se k hledisku správnosti napadeného rozhodnutí. Jediným nárokem kladeným v tomto směru na správní orgán je povinnost prvostupňového orgánu řádně poučit účastníka řízení (srov. § 4 odst. 2 správního řádu) ohledně rozsahu a hledisek přezkumu, včetně uplatnění tzv. novot v odvolacím řízení.

Tímto se dostávám k problematice tzv. novot, jejichž uplatnění bylo v porovnání se starým správním řádem omezeno. V této souvislosti lze hovořit

¹¹³ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu Návrhu zákona správního řádu. Sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006.

¹¹⁴ Srov. např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYH, D. a kol., cit. dílo, s. 407.

o tzv. *zásadě koncentrace řízení u prvoinstančního orgánu*,¹¹⁵ jejímž charakteristickým znakem je fakt, že nové skutečnosti a návrhy na provedení nových důkazů musí být uplatněny toliko do určitého stadia řízení, jinak se k nim nemusí přihlížet.

Podle původní úpravy tvořilo odvolací řízení s řízením v prvním stupni prakticky jeden celek. Účastníci řízení tak byli oprávněni uvádět v průběhu celého odvolacího řízení nové skutečnosti a důkazy, ledaže zvláštní zákon stanovil jinak. V tomto smyslu upravuje správní řád *zásadu koncentrace řízení u prvoinstančního orgánu*, jež stanoví, že „*k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník řízení nemohl uplatnit dříve*“ (srov. § 82 odst. 4, ve spojení s § 86 odst. 3 správního řádu). Jazykovým výkladem lze dospět k závěru, že tato povinnost se vztahuje toliko na námitky skutkové.

Lze se domnívat, že zásada koncentrace řízení u prvoinstančního orgánu má primárně zabránit nežádoucímu časovému prodloužení řízení. V opačném případě by totiž mohl účastník řízení činit nové návrhy a předkládat nové důkazy prakticky neomezeně, a to na úkor zásady rychlosti řízení. Důvodová zpráva k návrhu správního řádu odůvodnila omezení možnosti uplatnění tzv. novot v odvolacím řízení skutečností, že bude moci být dán prostor tomu, aby se prvostupňový orgán, jenž má větší povědomí a informovanost o stavu věci a souvisejících poměrech k věci než sám odvolací orgán, mohl vyjádřit k podanému odvolání.¹¹⁶ Důvodová zpráva k návrhu správního řádu dále uvádí, že nová úprava jistým způsobem omezuje apelační princip toliko na skutečnosti,

¹¹⁵ Zvláštní zákon může upravit uplatnění tzv. novot odlišně. Srov. např. § 122 odst. 8 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění platném do 31. 12. 2011. Předmětné ustanovení obsahovalo zásadu dokonce přísnějšího charakteru, neboť zákon přihlédl k novotám pouze za předpokladu, že šlo o takové skutečnosti, které by po právní moci rozhodnutí odůvodňovaly obnovu řízení.

¹¹⁶ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu Návrhu zákona správního řádu. Sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006.

kteřé byly uvedeny v odvolání, není-li plná apelace v zájmu ochrany práv účastníka.¹¹⁷

Jsem toho názoru, že záměr, který si stávající správní řád vytyčil, nelze ze své podstaty označit za nesprávný, tj. soustředil řízení toliko na první stupeň se zde uvedenými výjimkami. Na druhé straně se domnívám, že dané bylo zrealizováno na úkor zvýšení odpovědnosti účastníka řízení. Stávající právní úprava totiž připouští, aby odvolací správní orgán, dospěje-li k závěru, že odvolatelem uplatněné novoty mohly být uplatněny dříve, vycházel pouze z již předložených nových skutečností a důkazů a k těmto již nepřihlédne. Dané lze vnímat ve vztahu k předchozí právní úpravě restriktivně.

Tato zásada se však uplatňuje obecně a zvláštní právní předpis ji může upravit odlišně. Tak je tomu například v případě zák. o přestupcích, kdy obviněný z přestupku není povinen poskytovat správnímu orgánu součinnost a je zcela na něm, jakou si zvolí strategii při hájení svých zájmů.¹¹⁸

Určitých modalit zásady koncentrace je dosaženo i ve správním řádu - jednak prostřednictvím již shora zmíněného posuzování hlediska zákonnosti *ex officio*, a pak skutečností, že odvolací orgán je oprávněn opatřovat další podklady a provádět další důkazy ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu. V tomto smyslu je dovozováno, že § 50 odst. 3 věta druhá správního řádu má přednost před § 82 odst. 4 správního řádu.¹¹⁹

I přesto však lze uzavřít, že stávající právní úprava tzv. novot v řízení je pro účastníka řízení v jistém smyslu zátěží a znamená pro něj zejména další zvýšení jeho odpovědnosti. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu zakládá pro účastníka řízení totiž povinnost včasného a průběžného uplatňování nových

¹¹⁷ Srov. tamtéž.

¹¹⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 96/2008, ve kterém soud judikoval, že „ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení o přestupku nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady.“ *Mutatis mutandis* lze vztáhnout i na jakýkoliv jiný správní delikt. Dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č.j. 7 Ans 1/2007.

¹¹⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č.j. 5 As 7/2011.

skutečností a důkazů, jakmile se o nich účastník řízení dozví. V případě, že účastník řízení z nějakého důvodu nepostupuje v souladu s touto zásadou a odvolací správní orgán shledá, že jím uváděné nové návrhy nebo důkazy mohly být z jeho strany uplatněny již dříve, k těmto novým skutečnostem a důkazům přihlíženo nebude.

Je třeba si položit otázku, zda lze tuto úpravu hodnotit jako pozitivní přínos pro účastníka řízení. Například podle J. Vedrala předmětná zásada nevyzní v žádném případě vůči účastníkovi řízení negativně, neboť tento je v průběhu prvoinstančního řízení oprávněn činit jemu známé skutečnosti a návrhy.¹²⁰ Opačného názoru je například V. Vopálka, jenž upozorňuje na fakt, že se ve většině případů jedná o řízení nesporná. Problémy by mohla činit i skutečnost, že se bude obdobně postupovat i v řízeních o správních deliktech.¹²¹

V tomto ohledu se přikláním k názoru druhého uvedeného autora, a to zejména z následujících důvodů. V důsledku změny právní úpravy došlo ke zvýšení odpovědnosti účastníka řízení, což může být právě ve shora uvedeném případě řízení o správních deliktech rozhodujícím. V případě, že účastník řízení nevyhodnotí charakter a důležitost tzv. novot ve prospěch objasnění věci, pravděpodobně je ani včasně u odvolacího orgánu neuplatní. Postihem je vůči účastníkovi řízení skutečnost, že odvolací orgán bude vycházet toliko z návrhů a důkazů již předložených.

Závěrem lze dodat, že řízení o odvolání je ovládáno principem apelačním (srov. § 90 a násl. správního řádu).¹²² O podaném odvolání však může rozhodnout rovněž sám správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal v rámci tzv. autoremedury¹²³ (srov. § 87 správního řádu).

¹²⁰ Srov. VEDRAL, J., cit. dílo, 2006, s. 496.

¹²¹ Srov. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 407.

¹²² Ke způsobu rozhodnutí o odvolání srov. např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 408 an.

¹²³ K pojmu srov. blíže např. VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 514 an.

Odvolací orgán je oprávněn (jestliže odvolání nezamítne nebo nerozhodne o zastavení řízení) napadené rozhodnutí *změnit* s tím, že je přitom omezen zákonem – například pokud jde o shora uvedený zákaz *reformatio in peius* (srov. § 90 odst. 1 písm. c/ správního řádu). Odvolací orgán může dále rozhodnutí *zrušit a věc vrátit* k novému projednání správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal (§ 90 odst. 1 písm. b/ správního řádu). Dalším ze způsobů rozhodnutí je takový, že odvolací orgán napadené rozhodnutí nebo jeho část *zruší a řízení zastaví* (§ 90 odst. 1 písm. a/ správního řádu).

Proti rozhodnutí o odvolání se účastník řízení nemůže již odvolat (srov. § 91 odst. 1 správního řádu), což je vyjádřením zásady dvojinstančnosti správního řízení.¹²⁴

Závěrem se lze zamyslet nad tím, zda by bylo vhodné, aby v poučení uváděném v rozhodnutí o odvolání, respektive o rozkladu bylo obsaženo poučení účastníka řízení o možnosti podat proti pravomocnému správnímu rozhodnutí žalobu ve správním soudnictví.¹²⁵ Jedná se o praxi, která je běžným standardem v některých evropských zemích (například Slovensko, Rakousko, Polsko) a v některých případech je uplatňována i správními orgány u nás například v případě celního řízení nebo v řízení o vyhoštění cizince.¹²⁶

Domnívám se, že tímto způsobem by účastník řízení, který nemusí mít právní povědomí o následné soudní ochraně, mohl využít plně svého nároku, a to ve lhůtě předvídané zákonem.

¹²⁴ Správní řízení však může být toliko jednoinstanční v případě, že je zákonem vyloučena možnost podat opravný prostředek.

¹²⁵ Shodně srov. např. SLOVÁČEK, D. (ed.) *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011*, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 13.

¹²⁶ Tamtéž, s. 13.

3.4.2 Rozklad

Účastník řízení může proti napadenému rozhodnutí namísto odvolání využít za určitých podmínek speciálního institutu – tj. rozkladu. Byť je rozklad¹²⁷ řádný opravný prostředek, je upravený ve třetí části správního řádu (§ 152 správního řádu), která obsahuje zvláštní ustanovení o správním řízení, z čehož lze usuzovat na určitá jeho specifika. V tomto významu lze hovořit o rozkladu jako o zvláštní formě řádného opravného prostředku. Pro řízení o rozkladu je proto možno použít obecných pravidel o odvolacím řízení, nevyklučuje-li to povaha věci (§ 152 odst. 4 správního řádu).

Specifickým znakem rozkladu je skutečnost, že tento lze uplatnit pouze vůči prvostupňovému rozhodnutí vydaného ústředním správním úřadem, ministrem, státním tajemníkem ministerstva, nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu (srov. § 152 odst. 1 správního řádu). Z daného vyplývá, že prvostupňové rozhodnutí může být vydáno přímo osobou, jež je v čele ústředního správního úřadu (tj. například ministr, předseda). Zde se objevuje otázka související s objektivním přezkumem takového rozhodnutí o rozkladu.¹²⁸ Jsem toho názoru, že k danému by mělo docházet spíše výjimečně, neboť tímto způsobem může docházet k popření zásady dvojinstančnosti rozhodování ve správním řízení.¹²⁹ Toto popření vychází ze skutečnosti, že prvostupňové rozhodnutí může být vydáno přímo vedoucím představitelem správního orgánu, který současně vystupuje v pozici odvolacího orgánu.

S podaným rozkladem není spojen devolutivní účinek, neboť o něm rozhoduje stejný správní orgán, ale jiný jeho stupeň, a to ve smyslu potřeby zachování dvojinstančnosti správního řízení. Nicméně o podaném rozkladu rozhoduje ministr, respektive vedoucí jiného ústředního správního úřadu, tj. osoba personálně s touto institucí propojená, a to na základě návrhu příslušné

¹²⁷ K historickým souvislostem vzniku daného institutu srov. např. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o správním řízení (správní řád)*. Sněmovní tisk č. 127, Národní shromáždění Československé socialistické republiky, 1967, IV. volební období.

¹²⁸ K danému srov. např. § 123 zák. o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁹ Srov. shodně např. VEDRAL, J., cit. dílo, *Správní řád, Komentář*, s. 2006, s. 853-854.

rozkladové komise.¹³⁰ V této souvislosti je vyloučena možnost přenesení rozhodování na jinou osobu, než osobu stanovenou správním řádem, neboť by se jednalo o procesní vadu.¹³¹

Pakliže je charakteristickým znakem řízení o rozkladu skutečnost, že postrádá devolutivní účinek řádného opravného prostředku, bylo nutné zajistit, aby ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu rozhodoval na návrh nezávislé rozkladové komise. V tomto směru je stávající právní úprava týkající se rozkladové komise poněkud rozsáhlejší, než tomu bylo ve starém správním řádu (srov. § 61 starého správního řádu).

Návrh na rozhodnutí o podaném rozkladu předkládá rozkladová komise, jež je však pouhým poradním orgánem toho, kdo o rozkladu rozhoduje.¹³² Z daného vyplývá, že návrh rozkladové komise není co do výroku ani odůvodnění pro rozhodnutí o rozkladu závazný, a proto může příslušný orgán rozhodnout odlišně.¹³³ Pro případ, že by došlo k rozhodnutí o rozkladu bez existence návrhu rozkladové komise, má odvolatel právo napadnout takové jednání žalobou ve správním soudnictví.

Domnívám se, že stávající správní řád se snaží zajistit hledisko objektivnosti při rozhodování o rozkladu mimo jiné tím, že upravuje minimální počet a další požadavky na členy rozkladové komise. Většinu členů rozkladové komise mají tvořit odborníci, kteří nejsou zaměstnanci příslušného ústředního úřadu. Z vlastní praxe je mi známo, že nadto vnitřní směrnice zajišťují, aby členy rozkladové komise (například tzv. tajemníky či členy komise) nebyly osoby působící na prvním stupni toho kterého příslušného orgánu.

¹³⁰ Zvláštní zákon může upravit řízení o rozkladu odlišně – srov. např. § 123 zák. o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹³¹ VEDRAL, J. cit. dílo, 2006, s. 855.

¹³² K problematice *rozkladové komise* srov. např. HORZINKOVÁ, E. Řádné opravné prostředky. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo, s. 238 an; VEDRAL, J. cit. dílo, 2006, s. 857 an.

¹³³ Odlišné stanovisko zaujímá např. R. Ondruš. Dle jeho názoru může být rozhodnuto o rozkladu jen na návrh a nikoli v rozporu s tímto návrhem rozkladové komise. V případě nesouhlasu s návrhem, musí být tento vrácen komisi k přepracování (včetně připojení námitek). Autor je toho názoru, že pokud i tentokrát nebude návrh v souladu s představou osoby rozhodující o rozkladu, má tato osoba možnost komisi odvolat, respektive nahradit některé členy této komise a jmenovat na místo nich nové. Srov. ONDRUŠ, R. *Správní řád - nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 447.

V této souvislosti je třeba si uvědomit, že byť o rozkladu rozhoduje osoba personálně s tímto ministerstvem či jiným ústředním správním úřadem propojená, rozhoduje na základě doporučení nezávislé odborné komise. V praxi pak dochází zpravidla k tomu, že ten, kdo o rozkladu rozhoduje, se tímto návrhem také většinou řídí, což mohu z vlastní zkušenosti potvrdit.

Pokud jde o samotný způsob rozhodnutí o rozkladu, nestanoví-li zákon jinak, platí, že správní orgán může rozhodnutí (zcela nebo zčásti) zrušit a řízení zastavit nebo napadené rozhodnutí za podmínek stanovených zákonem změnit nebo jej zamítnout.

V řízení o rozkladu je přezkoumáváno rozhodnutí z hlediska zákonnosti a správnosti na základě stejného principu jako je tomu u odvolacího řízení. V případě, že odvolatel uplatnil v rozkladu námitky nesprávnosti rozhodnutí,¹³⁴ odvolací orgán má možnost jim plně vyhovět (tj. v jejich důsledku změnit napadené rozhodnutí) za podmínky, že tím nebude způsobena újma ostatním účastníkům řízení, ledaže by s tím všichni vyslovili souhlas. V případě nesouhlasu je orgán povinen rozklad v této části zamítnout (srov. § 152 odst. 5 písm. a/ správního řádu).

Ustanovení týkající se rozhodnutí o rozkladu vychází z možnosti tzv. autoremedury u odvolacího řízení (srov. § 87 správního řádu)¹³⁵ s tím, že lze na dané řízení aplikovat i ustanovení o rozhodování odvolacího orgánu, a to za předpokladu, že to nevylučuje povaha věci (srov. § 152 odst. 4 správního řádu).¹³⁶

Zvláštní právní úpravy počítají v případě konstatování nezákonnosti či nesprávnosti napadeného rozhodnutí i s možností zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci prvostupňovému orgánu k novému rozhodnutí.

¹³⁴ K přezkumu hlediska zákonnosti dochází *ex officio* a správní orgán bude postupovat podle § 90 správního řádu.

¹³⁵ J. Vedral upozorňuje, že účel rozkladu a autoremedury je jiný. Srov. VEDRAL, J., cit. dílo, 2006, s. 68 a 514 an.

¹³⁶ K možným *způsobům rozhodnutí o rozkladu* srov. např. HORZINKOVÁ, E. Řádné opravné prostředky. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo, s. 238 an.; VEDRAL, J., cit. dílo, 2006, s. 866 an.; MATES, P. *Řízení o rozkladu*. Právní rádce, 2007, č. 7, s. 39 an.

V tomto případě se tedy v podstatě vyhoví žádosti podatele rozkladu, neboť řízení proběhne znovu. Následně lze proti novému rozhodnutí podat opět řádný opravný prostředek – tj. rozklad. Pro úplnost uvádím, že nově připouští správní řád možnost přezkoumat rozhodnutí o rozkladu v rámci přezkumného řízení (srov. § 95 odst. 1 a § 178 odst. 2 poslední věta správního řádu).

Závěrem se nelze nevyhnout otázce týkající se (ne)zrušení institutu rozkladu, a to s odkazem na hledisko účelnosti a zejména vhodnosti daného institutu v právním řádu České republiky. V tomto směru se v právní teorii můžeme setkat se závěry autorů považujících rozklad za efektivní a potřebný opravný prostředek proti prvoinstančnímu rozhodnutí ministerstva či jiného ústředního správního úřadu.¹³⁷ V tento závěr bývá argumentováno zejména tím, že v řízení o rozkladu může být odstraněna nejen nezákonnost, ale zejména nesprávnost rozhodnutí, byť přezkoumávaná odvolacím orgánem toliko k námitkám odvolatele. V případě přezkumu správního rozhodnutí ve správním soudnictví správní soud (vyjma trestů za správní delikty) věcnou nesprávnost napravit nemůže.¹³⁸ Soudní přezkum je totiž omezen toliko na *revisio in jure* a soudu zásadně nepřisluší přehodnocovat skutková zjištění správního orgánu, aniž by sám dokazování v tomto směru nedoplnil.¹³⁹ V důsledku toho lze tedy dosáhnout nápravy v rámci řízení na druhé instanci a zpravidla není třeba se dále obracet se žalobou na správní soud.

Nadto však existují i tendence k potlačení daného řádného opravného prostředku.¹⁴⁰ Například i v důvodové zprávě k návrhu správního řádu je patrná

¹³⁷ Srov. např. MIKULE, V. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu, In VOPÁLKA, V. (ed.) cit. dílo *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*, s. 153-154. Z autorů zpochybňujících význam a existenci rozkladu srov. např. KOLMAN, P. *Právo na informace*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 32 an.

¹³⁸ Odvolací orgán může mj. „napravit nesprávné použití správního uvážení (§ 90 spr.ř.), kdežto správní soud může zkoumat pouze, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení, popř., zda správní uvážení nezneužil (§ 78 odst.1 s.ř.s.) (...).“ Srov. MIKULE, V. Čtyři poznámky k významu nového správního řádu pro místní samosprávu. In KADEČKA, S.; KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II*. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 22-23.

¹³⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č.j. 1 As 32/2006.

¹⁴⁰ K razantnějšímu přístupu spočívajícím ve zrušení institutu rozkladu srov. např. KOLMAN, P. *Správní řád – není třeba zrušit institut rozkladu?* Časopis pro právní vědu, 2007, č. 3, s. 250 an.

snaha, aby byl institut rozkladu pokud možno omezován, neboť „*uměle rozděluje ústřední správní úřad a jeho vedoucího do dvou procesních instancí, čímž účastník de facto přichází o instanci*“.¹⁴¹ S právě uvedenými dovoluji souhlasit, neboť se domnívám, a potvrzuje to současně i praxe, že je velmi obtížné takto uměle „rozdělit“ jednu instituci a v ní pracující zaměstnance. Na druhou stranu se lze domnívat, že nezávislost a objektivita druhostupňového rozhodování je zajištěna právě díky působení rozkladové komise.

Jsem toho názoru, že by bylo patrně nežádoucí, aby tato prvostupňová rozhodnutí podléhala přímo přezkumu v rámci správního soudnictví. Jednak by v těchto případech byla popřena zásada dvojinstančnosti řízení. Rovněž by musela být řešena otázka, jak by bylo správní soudnictví, respektive krajské soudy schopny se v této souvislosti vypořádat se značným nápadem věcí.

Nevylučuji však úplně možnost zřízení zcela nové a nezávislé instituce - agentury, které by podléhal přezkum veškerých prvostupňových rozhodnutí vydaných ústředním správním úřadem, ministrem, státním tajemníkem ministerstva nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu. V této souvislosti však opět vyvstává otázka co do personálního a odborného složení této instituce (s důrazem zejména na otázku věcné specializace), včetně otázky jejího finančního zajištění.

Lze uzavřít, že tímto způsobem by bylo patrně bezproblémově zajištěno hledisko nezávislosti a objektivnosti druhostupňového rozhodování.

3.2.3 Námitky při správní exekuci

Správní řád zná i některé další řádné opravné prostředky než shora uvedené. V případě, že nedojde k dobrovolnému plnění správním orgánem uložené povinnosti, upravuje právní řád České republiky jednotlivé způsoby státního donucení směřující ke splnění takových povinností. Stávající platná

¹⁴¹ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu Návrhu zákona správního řádu. Sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006.

právní úprava rozlišuje ve smyslu § 106 správního řádu exekuci na peněžitá plnění, vycházející ze subsidiárního použití daňového řádu, a podle § 107 a násl. správního řádu exekuci na nepeněžitá plnění, jež je upravena komplexně v rámci správního řádu.¹⁴²

V rámci tzv. obecných ustanovení k exekuci na nepeněžité plnění jsou ve správním řádu, jakožto opravný prostředek svého druhu, upraveny tzv. *námítky*.¹⁴³ Jedná se o zvláštní formu opravného prostředku proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým se nelze odvolat. Z daného vyplývá, že proti jiným rozhodnutím bude moci být použito řádného opravného prostředku.¹⁴⁴

V podstatě jde o zjednodušený postup¹⁴⁵ přezkoumávání usnesení a jiných úkonů exekučního správního orgánu na základě námitek, které je oprávněn podat povinný nebo jiná osoba, jíž z úkonu exekučního správního orgánu vyplývá nějaká povinnost. Tyto námítka však mohou směřovat pouze vůči vadám v rámci exekučního řízení.

Námítka má *odkladný účinek* pouze v taxativně stanovených případech, a to směřují-li podle § 117 odst. 3 správního řádu - proti usnesení, jímž byla odložena nebo přerušena exekuce, proti exekučnímu příkazu, jímž byla nařízena exekuce vyklizením, proti usnesení, jímž byla zastavena exekuce, a uplatňuje-li se některý z důvodů uvedených v § 115 písm. a), b), e), f) nebo g) správního řádu.

¹⁴²K problematice *správní exekuce* blíže viz např. HORZINKOVÁ, E. Správní exekuce. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo, s. 291 an.; VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 421 an.

¹⁴³ Vedle námitek podávaných při správní exekuci lze hovořit i o námitkách směřujících proti opatřením uloženým v rámci *výkonu správního dozoru*. Srov. např. námítka podané proti kontrolnímu protokolu ve speciální řízení u Nejvyššího kontrolního úřadu. Dále např. námítka proti obsahu protokolu v rámci státní kontroly. Řízení o námitkách není správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu, neboť jde o součást výkonu státní kontroly. K navrhovaným změnám týkající se vytvoření jediného obecného procesněprávního předpisu upravujícího základní instituty procesních mechanismů kontroly - srov. *Důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona o kontrole (kontrolní řád)*, Sněmovní tisk č. 575, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, od 2010 [cit. 26. 2. 2012]. Kontrolní výbor návrh zákona k tomuto datu dosud neprojednal.

¹⁴⁴ Srov. např. rozhodnutí o exekučních nákladech ve smyslu § 116 správního řádu.

¹⁴⁵ Zjednodušení lze spatřit ve skutečnosti, že materiálně již rozhodnuto bylo (výsledkem je exekuční titul). Exekuční řízení se proto soustřeďuje zejm. na zjišťování formálních předpokladů pro dosažení úspěšného splnění uložených povinností. Blíže viz např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 425.

Odkladný účinek nastává ze zákona, tj. jejich podáním správnímu orgánu. Cílem exekuce je totiž rychle a efektivně splnit povinnost uvedenou v exekučním titulu. Zákon však připouští, aby v případě *vážných důvodů* (existujících jak na straně povinného, tak oprávněného, respektive by mohlo jít i o vážnou újmu hrozící veřejnému zájmu) o odkladném účinku rozhodl sám exekuční správní orgán.

Ve vztahu k tématu práce je důležité zmínit právě možnost přiznání odkladného účinku námitek rozhodnutím správního orgánu, a to například jak v zájmu ochrany práv povinného, vůči němuž exekuce směřuje, tak i práv osoby oprávněné z exekučního titulu.¹⁴⁶ Sporné se může zdát, zda odkladný účinek bude námitce přiznán neformálním či formálním způsobem. J. Vedral se kloní k posléze uvedenému s tím, že proti takovému rozhodnutí nebude moci být podán rozklad (srov. § 117 odst. 4 správního řádu). V této věci se ztotožňují s jeho závěrem, neboť je pravdou, že neformální způsob by pouze zkomplikoval situaci. Nebylo by například jasné, odkdy nastává odkladný účinek nebo jak by se o jeho přiznání dozvěděli příslušné osoby.¹⁴⁷

S ohledem na skutečnost, že o námitkách rozhoduje exekuční správní orgán, jenž námitkou zpochybněné usnesení vydal nebo provedl úkon, postrádají námitky i účinek devolutivní.

V této souvislosti je vhodné zmínit, že správní řád neobsahuje konkrétní lhůtu k podání námitek, což může být pro podatele tohoto opravného prostředku výhodou. Správní řád však zná faktické omezení spočívající ve skutečnosti, že námitky nelze uplatnit, pokud usnesení bylo již vykonáno nebo proveden jiný úkon.¹⁴⁸ Z toho plyne, že povinný nebo jiná osoba mohou námitky uplatnit v takovém časovém intervalu, ve kterém mohou ještě ovlivnit průběh samotné exekuce, tzn. kdykoliv během exekuce. Pro případ, že by byly námitky uplatněny

¹⁴⁶ Srov. VEDRAL, J. cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2012, s. 948 an.

¹⁴⁷ Tamtéž, s. 949-950.

¹⁴⁸ Srov. VEDRAL, J., cit. dílo, 2012, s. 947 an.

ex post, příslušný správní orgán by je vůbec neprojednával meritorně, a to s odkazem na zjevně právně nepřijatelné podání.¹⁴⁹

Pro úplnost je třeba uvést, že správní řád na straně druhé neupravuje ani maximální lhůtu pro vyřízení námitek. V daném případě by bylo možno uvažovat o zavedení povinnosti rozhodnout o podaných námitkách v konkrétní zákonem stanovené lhůtě.

Podáním námítka, respektive námitek je zahájeno řízení o námitce. Exekuční orgán se zabývá námitkou a je povinen o ní vždy rozhodnout, tj. zda je nebo není oprávněná. Otázkou zůstává, jakým způsobem má exekuční správní orgán na odůvodněnou námitku reagovat. Lze říci, že zákon v daném ustanovení tento postup správního orgánu výslovně nestanoví. Na druhou stranu lze předpokládat, že exekuční správní orgán bude postupovat například usnesením o odložení, případně přerušení exekuce (§ 113 správního řádu). V případě, že by pro zastavení exekuce existoval důvod, exekuční správní orgán exekuci zastaví usnesením (srov. § 117 odst. 3 písm. d/ ve spojení s § 115 správního řádu).

Zbývá doplnit, že proti rozhodnutí o námitce, tj. rozhodnutí pravděpodobně procesní povahy,¹⁵⁰ není přípustný řádný opravný prostředek (srov. § 117 odst. 4 správního řádu). Uplatněno by mohlo být pouze přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu. V případě, že bylo o námitce rozhodnuto jako o neoprávněné, pokračuje správní orgán v exekuci.

¹⁴⁹ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 414.

¹⁵⁰ Tamtéž, s. 950.

3.2.4 Odpor v příkazním řízení

Jiným zvláštním řádným opravným prostředkem je *odpor proti příkazu* (§ 150 správního řádu).¹⁵¹ Tento opravný prostředek je možno podat proti tzv. příkazu, tj. správnímu rozhodnutí vydanému ve zkráceném řízení.

K vydání příkazu lze přistoupit za předpokladu, že správní orgán považuje skutková zjištění za dostatečná s tím, že vydání příkazu může být prvním úkonem ve správním řízení (srov. § 150 odst. 1 správního řádu). Jediným podkladem v daném typu řízení může být kontrolní protokol pořízený podle zvláštního zákona¹⁵² (blíže viz § 150 odst. 2 správního řádu).

Povinnost lze uložit příkazem pouze v případě sporného řízení nebo v řízení zahájeném *ex offio* (§ 150 odst. 1 správního řádu). Ten, kterému se povinnost příkazem ukládá, je oprávněn podat u správního orgánu, jenž příkaz vydal, odpor ve lhůtě osmi dnů ode dne oznámení příkazu.

V důsledku podání odporu nedochází k přezkoumání rozhodnutí jako v případech jiných opravných prostředků, nýbrž podání odporu způsobuje přímo zrušení napadeného rozhodnutí, a jakmile je odpor podán, příkaz se bez náhrady zruší a pokračuje se klasickým (standardním) správním řízením.

Odpor se podává u správního orgánu, jenž příkaz vydal, z čehož plyne absence devolutivního účinku (srov. § 150 odst. 3 správního řádu). Není-li odpor podán, rozhodnutí nabývá právní moci a stává se vykonatelným.

Proti pravomocnému příkazu není možno podat odvolání, ale tento může být přezkoumán v přezkumném řízení a za podmínek stanovených v zákoně lze připustit i možnost obnovy řízení.

Tento opravný prostředek lze užívat zejména při ukládání sankcí za správní delikty.¹⁵³ Výjimku v tomto smyslu činí přestupky, neboť podle

¹⁵¹ K institutu *příkazu* blíže viz např. HORZINKOVÁ, E. Některé další způsoby rozhodnutí. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo, s. 216 an.

¹⁵² Srov. např. § 15 an. zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵³ K problematice správního trestání srov. blíže např. PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 439 an; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 183 an.

zák. o přestupcích se použije zde upravená zvláštní právní úprava (srov. § 87 zák. o přestupcích). Možno uvést, že v přestupkovém řízení se lze odvolat zásadně proti každému rozhodnutí, ledaže tento zákon stanoví jinak.

V případě první zkrácené formy přestupkového řízení, tj. v *blokovém řízení*,¹⁵⁴ se proti uložení pokuty nelze podle § 84 odst. 2 zák. o přestupcích odvolat. Judikatura potvrzuje, že proti rozhodnutí¹⁵⁵ v blokovém řízení nelze podat ani správní žalobu, neboť podmínkou k jejímu podání by bylo předchozí vyčerpání opravných prostředků v řízení o přestupku, jež je plně v dispozici osoby obviněné z přestupku, byť je řízení zahajováno *ex offo*.¹⁵⁶

Lze připustit, že určitou formou opravného prostředku může být v tomto případě vyjádřený nesouhlas obviněného z přestupku se zaplacením pokuty, respektive jeho odmítnutí pokutu zaplatit. Současně se tato osoba musí vyjádřit, že nepovažuje přestupek za spolehlivě zjištěný.¹⁵⁷ V tomto případě následuje zahájení klasického přestupkového řízení, kde je již obviněnému z přestupku umožněno případně použít příslušné opravné prostředky, nebo tzv. *zkráceného řízení příkazního*, jakožto druhé zkrácené formy přestupkového řízení. V tomto druhém případě je opravným prostředkem odpor proti příkazu. V případě, že byl odpor podán, je příkaz *ex lege* zrušen a správní orgán pokračuje v prvoinstančním řízení.

Shrnu-li, výhodou předmětného opravného prostředku je oproti klasickému správnímu řízení zejména jeho zjednodušená forma. Lze se domnívat, že institut odporu v příkazním řízení je možno označit za relativně účinný a efektivní procesní prostředek ochrany subjektivních práv.

¹⁵⁴ Zvláštní formou příkazu a příkazního řízení je podle § 150 odst. 5 správního řádu tzv. *příkaz na místě*. V daném případě jde o jistou obdobu blokového řízení podle zák. o přestupcích. Blíže srov. např. VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 846.

¹⁵⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2010, č.j. 8 As 68/2010.

¹⁵⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č.j. 6 As 49/2003.

¹⁵⁷ Srov. např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 201 an.

3.4 Mimořádné opravné prostředky

Mimořádné opravné prostředky, obdobně jako opravné prostředky řádné, slouží k ochraně práva subjektivního a jsou plně v jeho dispozici. Jediným mimořádným opravným prostředkem¹⁵⁸ v rámci správního řízení je obnova řízení zahájená na základě návrhu účastníka řízení (§ 100 a násl. správního řádu).¹⁵⁹

3.4.1 Obnova řízení zahájená na návrh účastníka řízení

Obnova řízení zahájená na základě žádosti účastníka řízení, jejímž účelem je napravit pravomocná správní rozhodnutí, představuje prolomení překážky *rei iudicatae* a v této věci lze znovu rozhodnout. Předmětný opravný prostředek slouží k nápravě nesprávností skutkových, na rozdíl od úpravy přezkumného řízení.¹⁶⁰

Stručně řečeno, účastník řízení má nárok, za splnění zákonem taxativně stanovených podmínek, na povolení obnovy řízení. Mezi takto uvedené podmínky řadí § 100 odst. 1 správního řádu v první řadě pravomocné rozhodnutí ve věci, dále návrh účastníka řízení, existenci alespoň jednoho z níže uvedených důvodů obnovy řízení¹⁶¹ a v neposlední řadě zachování zákonem stanovených lhůt.

Na žádost účastníka řízení se správní řízení obnoví, „*jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení*“

¹⁵⁸ Blíže viz např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 137 an.; HORZINKOVÁ, E. Přezkoumání pravomocných rozhodnutí. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo, s. 245 an. J. Vedral řadí mezi mimořádné opravné prostředky i přezkumné řízení. Na druhou stranu však připouští, že „*stricto sensu však klasickým opravným prostředkem není, neboť účastníci řízení, v němž bylo vydáno správní rozhodnutí, jež nabylo právní moci, nejsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zahájení přezkumného řízení.*“ Srov. VEDRAL, J.; cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 554.

¹⁵⁹ K obnově řízení na návrh účastníka řízení srov. blíže např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 413 an. HORZINKOVÁ, E. Přezkoumání pravomocných rozhodnutí. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo, s. 253 an.; VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 860 an.

¹⁶⁰ Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, č.j. 6 As 39/2009.

¹⁶¹ Dle § 62 odst. 1 starého správního řádu bylo možné obnovu řízení povolit na návrh účastníka řízení (nebo nařídít *ex officio* v případě, že byl na nařízení obnovy obecný zájem) za následujících podmínek - nové a podstatné skutečnosti nebo důkazy, jiné rozhodnutí o předběžné otázce příslušným orgánem, odnětí možnosti účastníkovi řízení účastnit se řízení, rozhodování vyloučeným orgánem, zjištěná nepravdivost důkazů, trestný čin v souvislosti s rozhodnutím. Srov. DIENSTBIER, F. Právní úprava správního řízení. In cit. dílo *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*, 2007, s. 409.

a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.“ (srov. § 100 odst. 1 písm. a/ a b/ správního řádu).

V judikatuře se můžeme v této souvislosti setkat s výkladem pojmu *nová skutečnost*, za kterou je považován „*pouze objektivně existující jev, který v téže věci nebyl důkazem, ale může mít vliv na zjištění skutkového stavu.*“¹⁶²

První důvod obnovy slouží k určité nápravě původního postupu správního orgánu při zjišťování a hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí. Judikatura vychází z toho, že pokud správní orgán povolil obnovu řízení v rozporu se zákonem, tj. na základě takových skutečností nebo důkazů, které neodůvodňují její obnovu, nemohou tyto skutečnosti nebo důkazy vést v obnoveném řízení k dosažení rozhodnutí odlišného od rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení původním.¹⁶³

Druhý důvod pro obnovu řízení pak vychází z principu řetězení správních aktů.¹⁶⁴ Tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí lze vzít v potaz toliko v případě, že mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, o které se rozhodovalo v předcházejícím řízení. Daný závěr si v tomto smyslu musí učinit správní orgán sám, tzn. je zcela na jeho uvážení.

Účastník řízení může tento mimořádný opravný prostředek podat u kteréhokoliv správního úřadu, jenž ve věci rozhodoval s tím, že subjektivní lhůta k podání žádosti činí tři měsíce a objektivní lhůta tři roky (srov. § 100 odst. 2 správního řádu). Postačí tedy, že opravný prostředek byl v této lhůtě podán.

¹⁶² Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2012, sp.zn. II. ÚS 3167/11.

¹⁶³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č.j. 1 As 102/2011.

¹⁶⁴ VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 596-597.

Subjektivní lhůta k podání mimořádného opravného prostředku je delší než u řádného opravného prostředku. Nicméně, pokud jde o možné návrhy *de lege ferenda* stálo by za zvážení, zda subjektivní lhůtu o něco neprodloužit, a to například na dobu šesti měsíců. V daném případě by měl účastník řízení zaručenu delší dobu k hájení svých práv, což by vyznělo jednoznačně v jeho prospěch. Inspirací by v tomto směru mohla být například subjektivní lhůta v délce šesti měsíců u obnovy řízení podle daňového řádu (srov. § 118 odst. 2 daňového řádu).

Správní řád nepřipouští možnost zásahu do pravomocného rozhodnutí v případě, že účastník řízení mohl důvod obnovy řízení uplatnit již v odvolacím řízení (srov. § 100 odst. 2 správního řádu). V daném případě se tedy uplatní rovněž tzv. koncentrační zásada řízení.¹⁶⁵

K ochraně práv významným způsobem přispívá zejména uplatnění zásady ochrany dobré víry (§ 100 odst. 5 správního řádu). Dále možnost přiznání odkladného účinky žádosti účastníka řízení o obnovu řízení, a to v případě, že subjektivním právům účastníka řízení nebo veřejnému zájmu hrozí vážná újma (srov. § 100 odst. 6 správního řádu). Odkladný účinek se bude, s ohledem na již pravomocné napadené rozhodnutí, vztahovat toliko k odložení vykonatelnosti, respektive jiných právních účinků rozhodnutí.

Pokud jde o řízení samotné, skládá se ze dvou částí. První fáze - řízení o návrhu na obnovu řízení (*judicium rescindens*)¹⁶⁶ a fáze druhá - řízení obnovené (*judicium rescissorium*). V první fázi řízení je příslušný k rozhodnutí správní orgán, jenž rozhodl v posledním stupni (srov. § 100 odst. 2 správního řádu). Pro úplnost třeba doplnit, že obě fáze řízení tvoří jeden celek, nové řízení je tudíž pokračováním řízení předchozího. K novému řízení dochází automaticky, neboť správní řád ukládá povinnost, aby správní orgán na základě pravomocného rozhodnutí o povolení obnovy řízení k dané fázi přistoupil.

¹⁶⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, č.j. 6 A 63/2002.

¹⁶⁶ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 9. 2011, č.j. 62 Af 8/2010.

Jestliže správní orgán žádosti vyhověl, vydává o tom rozhodnutí, které je oznámeno všem účastníkům řízení. V této souvislosti se však může jevit problematickou skutečnost, že rozhodnutí, kterým se žádost o obnovu řízení zamítá, se oznamuje toliko žadateli, který proti němu může podat odvolání (§ 100 odst. 6 správního řádu). Zákon v tomto ustanovení správního řádu tedy zcela opominul ustanovit správnímu orgánu povinnost informovat o této skutečnosti veškeré účastníky řízení. Tedy ty, kteří byli účastníky původního řízení, o jehož obnovu jde, a kteří však byli informováni o jeho zahájení. Tito účastníci řízení tak mohou být v nejistotě ohledně způsobu rozhodnutí, tj., zda žádosti bude vyhověno nebo zda byla žádost již zamítnuta.¹⁶⁷

V této souvislosti lze sice souhlasit s názorem, že zákonem má být informován toliko žadatel, neboť pouze tento má v dispozici opravný prostředek proti negativnímu rozhodnutí. Na druhou stranu je neúnosné, aby osoby, které sice nemají s výsledkem původního řízení problém, tj. napadené rozhodnutí pro ně vyznělo kladně, byly v nejistotě ohledně způsobu ukončení zahájeného řízení, o jehož zahájení však byly informovány.

Otázkou k diskusi zůstává, zda správní orgány v praxi informují o zamítnutí žádosti veškeré účastníky řízení nebo v souladu s § 100 odst. 6 správního řádu jen žadatele o obnovu řízení. Nicméně, z dikce § 72 správního řádu zákona lze usuzovat, že správní orgán v případě, že řízení neobnoví, informuje o této skutečnosti všechny účastníky řízení. Obdobně lze postupovat v případě, kdy je o obnově řízení rozhodováno z moci úřední.¹⁶⁸

Pro úplnost je třeba uvést, že pokud bylo žádosti vyhověno a ve druhé fázi řízení bylo napadené rozhodnutí zrušeno, je možno opět podat řádný opravný prostředek.

¹⁶⁷ Shodně srov. např. VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2012, s. 875-876.

¹⁶⁸ Blíže viz VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 608.

3.5 Dozorčí prostředky ve správním řízení

Obecně platí, že dozorčí právo slouží k ochraně práva objektivního a je plně v dispozici orgánu veřejné správy, tj. vykonává se *ex officio*. Dozorčí prostředky, byť mohou přispět k nápravě rozhodnutí v rámci správního řízení, v tomto smyslu nemají přímou souvislost s tématem práce. Účastník řízení je v daném případě oprávněn podat toliko neformální podnět a je zcela na úvaze správního orgánu, jak bude v té které záležitosti postupovat.¹⁶⁹

Zdůrazňuji, že se v tomto případě nejedná o ochranu subjektivních práv ve smyslu tématu práce, neboť na zahájení příslušného řízení, respektive na jiný postup předvídaný zákonem neexistuje právní nárok. Považuji však z hlediska komplexnosti za vhodné alespoň obecně zmínit i níže uvedené pomocné prostředky k nápravě subjektivních práv spočívající toliko v iniciování dozorčích prostředků ve správním řízení.

Za dozorčí prostředky¹⁷⁰ lze v tomto smyslu označit tzv. přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu), obnovu řízení na základě rozhodnutí správního orgánu (§ 100 odst. 3 a 4 správního řádu) a řízení o prohlášení nicotnosti (§ 78 správního řádu).

Za specifické dozorčí prostředky, směřující konkrétně vůči nečinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí ve stanovené lhůtě, lze považovat příkaz, atrakci, delegaci a prolongaci (§ 80 odst. 4 správního řádu). V daném případě však vývoj judikatury dospěl k závěru, že se jedná o prostředky, kterých musí žalobce před podáním žaloby ve správním soudnictví neúspěšně využít.

¹⁶⁹ K (ne)existenci práva jednotlivce na zahájení správního řízení *ex officio* srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č.j. 1 As 93/2009; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č.j. 3 Ans 1/2009; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2009, č.j. 8 Ans 6/2009; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č.j. 9 As 57/2008; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č.j. 8 Ans 1/2008.

¹⁷⁰ K úpravě dozorčích prostředků podle starého správního řádu srov. např. VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; ŠIMŮNKOVÁ, V.; ŠOLÍN, M., cit. dílo; MATRASOVÁ, E.; PŘÍHODA, P.; ŠLAUF, V.; ŠMÍD, L. cit. dílo, s. 116; ADAMUS, V. *Poznámky k přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení*, Správní právo, č. 3, 1969, s. 157.

3.5.1 Obnova řízení na základě rozhodnutí správního orgánu

Předmětný dozorčí prostředek¹⁷¹ vychází z iniciativy správního orgánu, tj. je projevem zásady oficiality. Podnět k zahájení řízení o obnově řízení z moci úřední získá správní úřad především z vlastní úřední činnosti, od jiného správního úřadu nebo, což lze hodnotit pozitivně, i od jakékoliv jiné osoby.¹⁷²

Správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, je povinen nařídit obnovu řízení *ex officio* v případě, že je dán některý z důvodů, pro který může návrh na obnovu řízení podat účastník řízení,¹⁷³ a jestliže je zároveň na novém řízení veřejný zájem¹⁷⁴ (srov. § 100 odst. 3 správního řádu). Judikatura na *veřejný zájem* nahlíží jako na zájem, který by bylo možno označit za obecný, respektive obecně prospěšný s tím, že tento je zjišťován na základě „*poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek,*“¹⁷⁵ přičemž z jeho zdůvodnění musí vyplývat, proč veřejný zájem převážil nad zájmem soukromým.¹⁷⁶

Nadto považuji za nutné zmínit další, tj. třetí důvod obnovy řízení uplatnitelný pouze *ex officio*, jímž je fakt, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem¹⁷⁷ (srov. § 100 odst. 4 správního řádu). Pro úplnost uvádím, že tento důvod obnovy byl starým správním řádem umožněn i k návrhu účastníka řízení (srov. § 62 odst. 1 písm. e/ starého správního řádu).

Správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, může rozhodnout o obnově řízení z moci úřední za zákonem stanovených podmínek ve tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí (tj. *judicium rescindens*). V tomto směru je tedy

¹⁷¹ K institutu *obnovy řízení zahájené ex officio* srov. např. HORZINKOVÁ, E. Přezkoumání pravomocných rozhodnutí. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo, s. 245 an.; VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 413 an.

¹⁷² Blíže viz VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 603.

¹⁷³ Správní řád připouští i jiné důvody srov. např. § 149 odst. 6 správního řádu.

¹⁷⁴ Tamtéž, s. 67.

¹⁷⁵ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

¹⁷⁶ Srov. tamtéž.

¹⁷⁷ Blíže viz VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 603-604. Dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2004, č.j. 3 As 16/2004.

zákon přísnější, neboť u žádosti účastníka o obnovu řízení je lhůta pro nařízení obnovy v podstatě delší. Plně postačí, že žádost byla v této tříleté lhůtě toliko podána (v potaz však musí být vzata i lhůta subjektivní). V tomto případě však musí správní orgán v této lhůtě rozhodnutí již přímo vydat.

Jak jsem naznačila již výše, v případě, kdy k obnově řízení dochází z moci úřední, není sice výslovně stanoveno, které konkrétní osoby mají být informovány o skutečnosti, že obnova řízení nebude z moci úřední nařízena. Rovněž však ve smyslu § 72 lze usuzovat, že správní orgán bude informovat všechny účastníky řízení obdobně, jako je bude informovat o nařízení obnovy z moci úřední.

3.5.2 Přezkumné řízení

V tomto případě se jedná o dozorčí nástroj,¹⁷⁸ jenž umožňuje nápravu pravomocného rozhodnutí¹⁷⁹ (respektive rozhodnutí, které dosud nenabylo právní moci a je předběžně vykonatelné) ve smyslu nápravy nezákonnosti (srov. § 94 odst. 1 správního řádu). Porušení procesních předpisů má význam v případě, že toto porušení mohlo ovlivnit zákonnost správního aktu.¹⁸⁰ Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí řízení *ex offio*, jestliže se po předběžném posouzení věci domnívá, že lze důvodně pochybovat o tom, zda bylo napadené rozhodnutí vydáno v souladu s právními předpisy. Lze shrnout, že přezkumné řízení je zahájeno samotným vydáním usnesení o zahájení přezkumného řízení.

¹⁷⁸ Blíže viz např. HORZINKOVÁ, E. Přezkoumání pravomocných rozhodnutí. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo, s. 245 an.; VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 417 an.

¹⁷⁹ Přezkumné řízení lze uplatnit i u jiných forem než u individuálního správního aktu. Blíže viz např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 419 an. PRŮCHA, P. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné správní orgány). In KADEČKA, S.; KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K., cit. dílo, s. 115.

¹⁸⁰ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu Návrhu zákona správního řádu. Sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006 .

Účastník řízení, respektive podle § 42 správního řádu i kdokoliv jiný, může podat toliko podnět k provedení přezkumného řízení, jenž nelze považovat za návrh na zahájení řízení (srov. § 94 odst. 1 a § 44 odst. 1 správního řádu). Je zcela na úvaze správního orgánu, zda přezkumné řízení zahájí. V případě, že správní orgán dospěl k závěru, že zde nejsou dány důvody pro zahájení přezkumného řízení, je povinen tento svůj závěr včetně uvedení odůvodnění sdělit do třiceti dnů podateli (srov. § 94 odst. 1 správního řádu). Přípis, kterým správní orgán sdělil podateli, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, je toliko sdělením nikoliv však rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Z tohoto důvodu je tento úkon vyloučen z přezkumu ve správním soudnictví.¹⁸¹

Správní řád sice výslovně neuvádí, kterému správnímu orgánu má být tento podnět adresován, což lze odůvodnit skutečností, že se nejedná o návrh na zahájení správního řízení.¹⁸² Obecně lze tedy připustit dvě varianty. Je možné podat podnět u kteréhokoliv orgánu, který o věci rozhodoval, nebo tomu správnímu orgánu, jenž je k provedení přezkumného řízení oprávněn zákonem, tj. správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal (srov. § 95 odst. 1 správního řádu).¹⁸³

Lze se domnívat, že vhodnější by bylo v případě účastníka řízení podat podnět k přezkumnému řízení u správního orgánu, jenž namítané rozhodnutí vydal.¹⁸⁴ Argumentem hovořícím ve prospěch tohoto závěru je skutečnost, že podal-li podnět k přezkumnému řízení účastník řízení, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, ale pouze za zákonem stanovených podmínek. Musí plně vyhovět takovému účastníkovi řízení a nesmí být současně způsobena újma žádnému jinému účastníkovi řízení, ledaže by s tímto vyslovili všichni, jichž se to týká, souhlasili. V případě

¹⁸¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č.j. 7 As 55/2007.

¹⁸² Srov. VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 559.

¹⁸³ Tamtéž, s. 559.

¹⁸⁴ Shodně srov. např. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., cit.dílo, s. 357.

opačném je správní orgán povinen předat věc nadřízenému správnímu orgánu (srov. § 95 odst. 2 správního řádu).¹⁸⁵

K ochraně práv ve správním řízení přispívá zejména uplatnění zásady ochrany práv nabytých v dobré víře (srov. § 94 odst. 4 a odst. 5 správního řádu).¹⁸⁶

Co se týče podmínek stanovených zákonem pro vedení přezkumného řízení, je zákonem vyžadována zejména existence pravomocného rozhodnutí (srov. § 94 odst. 1 a § 94 odst. 3 správního řádu). Dále je definována nepřípustnost přezkumného řízení (srov. § 94 odst. 2 správního řádu)¹⁸⁷ a je stanoven v § 96 odst. 1 správního řádu časový limit pro zahájení přezkumného řízení ve formě usnesení. V obou případech se jedná o lhůty prekluzivní.

Subjektivní lhůta činí dva měsíce a objektivní lhůta pak jeden rok. Vydání rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni však nelze vydat po uplynutí patnácti měsíců ode dne právní moci napadeného rozhodnutí (srov. § 97 odst. 2 správního řádu).¹⁸⁸

Na tomto místě by stálo za úvahu, zda nepřistoupit ke sjednocení kratší objektivní lhůty u přezkumného řízení, ve které lze nejpozději toto řízení zahájit, s delší objektivní lhůtou uvedenou například u obnovy řízení. Domnívám se, že doba tří let je adekvátnější a pro účastníka řízení jednoznačně příznivější, respektive nevidím důvod, proč by tyto lhůty měly v případě obou typů řízení zahajovaných *ex offio* být rozdílné.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Srov. pro úplnost Důvodovou zprávu k vládnímu Návrhu zákona správního řádu. Sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006.

¹⁸⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č.j. 1 As 36/2011.

¹⁸⁷ V přezkumném řízení nelze přezkoumávat rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení, a to s odkazem na ochranu právní jistoty (srov. § 94 odst. 2 správního řádu).

¹⁸⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č.j. 7 As 21/2010.

¹⁸⁹ Shodně srov. např. JURČÍK, R. Mimořádné opravné prostředky a dozorní prostředky podle správního řádu a jejich komparace s daňovým řádem. In KADEČKA, S.; KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K., s 38.

Jakmile nadřízený správní orgán řízení usnesením zahájí, přistoupuje k samotnému přezkumu, včetně dokazování. Naproti tomu v případech, kdy je porušení právního předpisu seznatelné přímo ze spisu a jsou-li splněny ostatní podmínky, lze aplikovat tzv. zkrácené přezkumné řízení (srov. § 98 správního řádu).

V přezkumném řízení se posuzuje soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, a to podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání.¹⁹⁰ V této souvislosti nebude, obdobně jako je tomu u odvolacího řízení, přihlíženo k vadám řízení, o kterých se lze důvodně domnívat, že nemohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost.

Pokud jde o způsob rozhodnutí, správní orgán může dospět k závěru, že právní předpis porušen nebyl a řízení usnesením zastaví. Předmětné usnesení se pouze poznamená do spisu a není možné se proti němu řádným opravným prostředkem bránit. Rozhodnutí, které bylo naopak vydáno v rozporu s předpisy, správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu nebo prvostupňovému orgánu, který je vázán právním názorem příslušného správního orgánu.

Pro úplnost uvádím, že se jedná o rozhodnutí prvostupňové, proti němuž lze podat řádný opravný prostředek s tím, že pokud správní orgán řízení nezahájil, byť jej zahájit měl, otevírá se zde možnost uplatnění mechanismu podle zák. o odpovědnosti za škodu či iniciace opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 2 správního řádu.

3.5.3 Řízení o prohlášení nicotnosti

Další z možností, jak lze přispět k nápravě vadného stavu, je možnost podat za zákonem stanovených podmínek *podnět k prohlášení nicotnosti*.

¹⁹⁰ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003, č.j. 7 A 146/2001.

Za nicotné lze podle § 77 odst. 1 správního řádu považovat rozhodnutí,¹⁹¹ „k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu.“ Právomoc deklarovat nicotnost rozhodnutí má v daném případě správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jež nicotné rozhodnutí vydal.

Dále v souladu s § 77 odst. 2 správního řádu je nicotné rozhodnutí, které „trpí vadami, které je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.“ V tomto případě je nicotnost vyslovena správním soudem (srov. § 65 odst. 1 soudního řádu správního).

S ohledem na skutečnost, že důvody nulity nebyly do doby přijetí správního řádu výslovně stanoveny,¹⁹² pokoušela se ve světle tehdejší soudní judikatury¹⁹³ o jejich bližší vymezení nauka.¹⁹⁴ V současné době je soudní judikatuře¹⁹⁵ rovněž umožněno podílet se na dotváření důvodů nicotnosti, a to s odkazem na výslovné oprávnění soudů vyslovit nicotnost i v případě, že shledají, že rozhodnutí je postiženo *jinými vadami*, pro které je nelze považovat za rozhodnutí.¹⁹⁶

Nicotnost se zjišťuje a prohlašuje kdykoliv během řízení, a to z moci úřední. Osoby taxativně uvedené v § 78 odst. 1 správního řádu, tj. účastníci řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí; osoby, které jsou uvedeny v písemném

¹⁹¹ K problematice *vadných individuálních správních aktů* zejm. tzv. *paaktů* srov. blíže např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 118 an.; STAŠA, J. Činnost veřejné správy. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo s. 223 an.; HORZINKOVÁ, E. Správní rozhodnutí. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo, s. 202 an. Dále srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 1759/09; nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09.

¹⁹² Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 3. 1995, č.j. 6 A 28/1994.

¹⁹³ Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 2. 2000, č.j. 5 A 26/1999; rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 10. 2003, č.j. 6 A 25/1992; rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998, č.j. 6 A 202/1995.

¹⁹⁴ Do výčtu důvodů nicotnosti je řazen např. nedostatek právního podkladu, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistenci skutkového základu způsobujícího bezobsažnost, požadavek trestného nebo jiného právně nemožného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitosti, nesmyslnosti či vnitřní rozpornosti a neexistenci vůle. Blíže viz. zejm. STAŠA, J. Činnost veřejné správy. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 228.

¹⁹⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, č.j. 1 As 36/2010.

¹⁹⁶ K problematice důvodů způsobujících nicotnost rozhodnutí dle platné právní úpravy srov. např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 120 an., včetně judikatury zde uvedené.

vyhotovení rozhodnutí a současně právní nástupci těchto výše uvedených osob za předpokladu, že by byli rozhodnutím vázáni, jsou oprávněni podat toliko podnět k prohlášení nicotnosti.

Pokud správní orgán neshledá důvody k zahájení řízení, musí tuto skutečnost sdělit s odůvodněním podateli, a to do třiceti dnů (srov. § 78 odst. 1 správního řádu). V případě opačném je jeho povinností správní řízení zahájit, jinak lze uvažovat o postupu podle § 80 odst. 2 nebo 3 správního řádu.

Domnívám se, že by v tomto smyslu stálo za úvahu, zda by (alespoň) účastník řízení neměl mít možnost podat návrh na zahájení správního řízení o prohlášení nicotnosti, jež by bylo zahájeno dnem doručení návrhu příslušnému správnímu orgánu.¹⁹⁷ Toto případné doporučení opírám zejména o argument, že deklarace nicotnosti správního rozhodnutí má přímý vliv na práva a povinnosti účastníka řízení, a proto by mělo být v tomto smyslu řízení o prohlášení nicotnosti ovládáno zásadou dispoziční.

Dle § 78 odst. 2 správního řádu se nelze odvolat proti rozhodnutí, kterým správní orgán deklaroval nicotnost posuzovaného rozhodnutí. V. Vopálka si v této souvislosti pokládá otázku, zda je tomu dobře. Podle jeho názoru je správním řádem taková svěřená pravomoc diskutabilní, ač se jedná pouze o zkoumání jednoho aspektu tvrzené nicotnosti.¹⁹⁸ Právní řád však nevylučuje, za zákonem stanovených podmínek, podrobit takové rozhodnutí přezkumu v rámci přezkumného řízení či v obnoveném řízení.

Ochranou proti takovému rozhodnutí může být vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí ve správním soudnictví v souladu s § 65 odst. 1 soudního řádu správního. V této souvislosti lze usuzovat, že postup podle § 78 odst. 1 správního řádu není podmínkou pro podání žaloby ve správním soudnictví. Jedním z argumentů je neexistence zásady dispoziční a iniciace toliko podnětu,

¹⁹⁷ Shodně viz např. VEBEROVÁ, H.; PECHOVÁ, E. Několik poznámek k novému správnímu řádu. In VOPÁLKA, V. (ed.), cit. dílo, 2005, 243; STAŠA, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In VOPÁLKA, V. (ed.), cit. dílo, 2005, s. 192-209.

¹⁹⁸ VOPÁLKA, V. Poznámka k prosazování veřejného zájmu podle nového správního řádu. In VOPÁLKA, V. (ed.), cit. dílo, 2005, s. 72.

tj. nekvalifikovaného podání, které má povahu toliko dozorčího prostředku. Je tedy zcela na úvaze správního orgánu, zda řízení zahájí.¹⁹⁹ Danému závěru svědčí i judikatura Nejvyššího správního soudu, jež uvádí, že podnět k prohlášení nicotnosti podle § 78 odst. 1 správního řádu neodpovídá právu domáhat se vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. c) soudního řádu správního, a proto uplatnění podnětu není podmínkou přístupu k soudu.²⁰⁰

J. Vedral zmiňuje v tomto případě i možnost obejít dikci § 68 písm. c) soudního řádu správního, který stanoví, že je-li jediným důvodem tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí a žalobce se nedomáhal vyslovení této nicotnosti před správním orgánem, je žaloba nepřípustná. Lze se domnívat, že nápravu v tomto smyslu může představovat skutečnost, že žalobce rozšíří žalobu o další, minimálně jeden, žalobní bod a problém se zdá být vyřešen.²⁰¹

Otázkou zůstává, zda by v zájmu právní jistoty účastníka řízení neměl být konkrétně vyjasněn vztah podnětu k prohlášení nicotnosti a následné soudní ochrany ve správním soudnictví. Například tím, že by bylo výslovně v zákoně uvedeno, že není nutné tento procesní prostředek vyčerpat předtím, než se účastník řízení obrátí na soud se správní žalobou.²⁰²

3.5.4 Ochrana proti nečinnosti ve správním řízení

Problematika ochrany proti nečinnosti je upravena v § 80 správního řádu s tím, že v odst. 4 upravuje správní řád specifické prostředky k ochraně proti nečinnosti, za které považuje *příkaz, atrakce, delegace a prolongace*,²⁰³ jež směřují proti nečinnosti správního orgánu, respektive proti nevydání

¹⁹⁹ K úvaze o postupu opačném, včetně jeho možných rizik srov. např. VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 459-460.

²⁰⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2010, č.j. 8 As 16/2009, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2010, č.j. 2 As 10/2010.

²⁰¹ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, 2012, s. 672 an.

²⁰² Shodně srov. např. VOPÁLKA, V. *Správní řízení*. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 459.

²⁰³ K jednotlivým typům opatření proti nečinnosti srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 78 an.

rozhodnutí v zákonné lhůtě.²⁰⁴ Opatření proti nečinnosti lze však aplikovat i na jakýkoliv jiný postup správního orgánu, na který se vztahuje působnost správního řádu.²⁰⁵

Zákonem stanovené *lhůty pro vydání rozhodnutí* můžeme tedy označit v tomto smyslu za konkrétní prostředek²⁰⁶ ochrany práv v rámci správního řízení,²⁰⁷ jež mají zabránit libovůli správního orgánu při vydávání rozhodnutí. Podle judikatury je smyslem lhůt „*snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.*“²⁰⁸

V této souvislosti správní řád stanoví, že v případě jednoduchých záležitostí má být věc vyřízena bezodkladně. V případech ostatních má správní orgán postupovat ve lhůtách zde uvedených (srov. § 71 správního řádu). Odlišná úprava může být stanovena zvláštním zákonem.

Z ustanovení § 80 správního řádu, jenž upravuje ochranu před nečinností, lze pak dovozovat, že *nečinný* je ten správní orgán, který nevydal rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, respektive ve lhůtě přiměřené v případě, že tato není stanovena zákonem.²⁰⁹ Pokud jde o přiměřenost doby řízení, Ústavní soud v této souvislosti judikoval, že tuto „*nelze vyjádřit numericky, neboť je podmíněna objektivně charakterem projednávané věci a musí být zkoumána ve světle*

²⁰⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č.j. 4 Ans 10/2006.

²⁰⁵ Srov. blíže VEDRAL, J., cit. dílo *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 469.

²⁰⁶ K nejvýznamnějším institutům ochrany před nezákonnou nečinností srov. blíže FRUMAROVÁ, K., cit. dílo, s. 38. V. Mikule zmiňuje i jiné instituty ochrany před nečinností (srov. např. zajišťovací příkaz podle § 167 daňového řádu nebo výkaz nedoplatků vydaných zdravotní pojišťovnou dle § 53 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Blíže viz MIKULE, V. Právní záruky ve veřejné správě. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo s. 720.

²⁰⁷ Srov. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 418; PEČINKA, H. *Průtahy v řízení zaviněné správním orgánem*, Právní rádce, 2009, č. 8, s. 41 an.

²⁰⁸ Srov. nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

²⁰⁹ Podle judikatury je nečinný např. i správní orgán, který vyřídil přípis označený jako „odvolání“, byť tímto podle zákona nebylo, pouhým přípisem. Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2001, č.j. 3 Ans 38/2010.

*konkrétních okolností případu, s přihlédnutím ke složitosti věci, chování stěžovatele a chování příslušných orgánů.*²¹⁰

Ochrana před nečinností²¹¹ správního orgánu může být poskytnuta *ex offio* nebo na základě *žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti*. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, jíž disponuje účastník řízení (tj. účastník řízení ve smyslu § 27 správního řádu),²¹² může být podána po uplynutí lhůt stanovených pro vydání rozhodnutí (§ 80 odst. 3 správního řádu).

Nadřízený správní orgán má k dispozici celkem čtyři shora uvedené opatření proti nečinnosti a je na jeho úvaze, kterou variantu zvolí v tom kterém individuálním případě. Při výběru adekvátního opatření proti nečinnosti musí správní orgán zvážit s odkazem na citovaný judikát Ústavního soudu zejména otázku lhůt pro vydání rozhodnutí, charakter a složitost věci, procesní chování účastníka řízení, respektive samotné státní moci. Jestliže není žádosti účastníka řízení vyhověno, nadřízený správní orgán jej o této skutečnosti informuje usnesením, proti němuž se nelze odvolat (srov. § 80 odst. 6 správního řádu).

Obecně lze říci, že předtím než judikatura podala bližší výklad k danému ustanovení, bylo na žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti možno nahlížet jako na dozorčí prostředek. Nedodržení zákonem stanovených lhůt, respektive případná nečinnost správního orgánu, mohlo pro účastníka řízení znamenat možnost podat žádost k úkonu nadřízenému správnímu orgánu, v tomto případě k iniciaci *opatření proti nečinnosti*.

Nicméně bylo možno vést diskuzi, zda jde o pouhý (neformální) podnět k zahájení řízení *ex offio* nebo o podnět kvalifikovaný. Závěru posledně uvedenému nasvědčuje mimo jiné to, že s podáním žádosti je spojena povinnost

²¹⁰ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. 10/05 a dále např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 487/03; nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2003, sp. zn. II. ÚS 32/03. nález Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 332/04. K průtahům řízení srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01.

²¹¹ K danému blíže viz např. PÍTROVÁ, L. K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“. In VOPÁLKA, V. (ed.), cit. dílo, 2005, s. 187.

²¹² Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 477.

nadřízeného správního orgánu žádost přijmout, následně tuto žádost prošetřit, o žádosti rozhodnout, respektive rozhodnout usnesením v případě, že správní orgán žádosti nevyhoví.

V této souvislosti je nutné uvést, že jednou z podmínek přípustnosti žaloby ve správním soudnictví ve věci ochrany proti nečinnosti je podle § 79 odst. 1 soudního řádu správního *bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků*, které procesní předpis platný pro řízení stanoví k ochraně proti nečinnosti. Právě ve vztahu žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti a § 79 soudního řádu správního se bylo možno donedávna setkat s více interpretačními závěry.²¹³

K řešení v tomto směru přispěl sám Nejvyšší správní soud. Judikoval totiž, že vyčerpání prostředku nápravy, tj. žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, je nutné před samotným uplatněním správní žaloby na ochranu před nečinností v rámci správního soudnictví. Soud dospěl k závěru, že ochrana poskytovaná v rámci správního soudnictví má subsidiární povahu ve vztahu k ochraně poskytované v rámci veřejné správy.²¹⁴ Výjimkou v tomto případě je však ochrana proti nečinnosti ústředních orgánů státní správy. Podle judikatury totiž není třeba v daném případě vyčerpat žádost o opatření proti nečinnosti.²¹⁵

Z judikatury dále plyne, že žalobu proti nečinnosti lze podat toliko až po zjištění, že žádost byla neúspěšná, tzn., že žalobce musí vyčkat na rozhodnutí nadřízeného správního orgánu.²¹⁶ Nejasnou se na první pohled může jevit podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků. V této souvislosti se nabízí otázka, jak dlouho má účastník řízení čekat na rozhodnutí nadřízeného správního orgánu. Rovněž není zřejmé, jak postupovat v případě, že sám nadřízený orgán zůstane nečinný.

²¹³ Srov. FRUMAROVÁ, K., Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, Správní právo, Správní právo, 2011, č. 6, s. 357.

²¹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č.j. 7 Ans 1/2007; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č.j. 9 Ans 8/2009.

²¹⁵ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 4. 2009, č.j. 62 Ca 2/2009; usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2008, č.j. 62 Ca 39/2008.

²¹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č.j. 9 Ans 8/2009.

Nevýhodou může být skutečnost, že pro rozhodnutí nadřízeného správního orgánu není upravena speciální lhůta pro rozhodnutí o takové žádosti, a proto lze usuzovat, že bude vycházeno z § 71 odst. 3 správního řádu. Nejvyšší správní soud v tomto směru doporučuje, aby žalobce vyčkal s podáním žaloby proti nečinnosti alespoň na uplynutí obecné třicetidenní lhůty. Není však vyloučeno žalobu podat i před uplynutím této lhůty, a to v případě, že rozhodnutí o žádosti bylo již účastníkovi řádně oznámeno.²¹⁷

Byť judikatura v tomto smyslu hovoří jasně, domnívám se, že předmětný právní prostředek je spíše nenárokového charakteru. Považuji jej spíše za žádost, kterou není nutno neúspěšně vyčerpat před tím, než se žalobce obrátí na soud. Mělo by proto postačit doložení skutečnosti, že žádost o opatření proti nečinnosti u příslušného správního orgánu byla podána, bez nutnosti vyčkat na výsledek rozhodnutí nadřízeného správního orgánu. V případě, že by ke dni soudního rozhodnutí nečinnost správního orgánu již pominula, soud by žalobu zamítl.

Dalším argumentem svědčícím v tento závěr by mohla být skutečnost, že nadřízený správní orgán není povinen rozhodnout ve speciální lhůtě (byť jde o případ nečinnosti), ale postupuje podle obecných ustanovení upravujících lhůty pro vydání rozhodnutí. V daném případě lze usuzovat, že není vyloučeno, že případ může být ze strany příslušného orgánu vyhodnocen jako zvlášť složitý a tomu bude odpovídat i lhůta pro přijetí příslušného opatření

Na druhou stranu je pravdou, že by ve shora naznačeném významu mělo podání žádosti toliko formální význam a k neúspěšnému vyčerpání daného procesního prostředku by docházelo v podstatě jeho podáním. Tento závěr by však mohl znamenat samotné popření smyslu tohoto procesního prostředku a faktické nahrazení procesního prostředku uplatňovaného v rámci veřejné správy.²¹⁸

²¹⁷ Viz tamtéž.

²¹⁸ Viz tamtéž.

S ohledem na určité nejasnosti, jsem proto ponechala předmětný procesní prostředek v rámci výkladu týkajícího se dozorčích prostředků, byť o tomto závěru lze, jak bylo naznačeno shora, polemizovat. Závěrem uvádím, že pokud by mělo být postupováno v souladu s judikaturou, navrhovala bych v zájmu právní jistoty účastníka řízení stanovit výslovně zákonem, v jaké lhůtě je nadřízený správní orgán povinen o této žádosti rozhodnout. S ohledem na skutečnost, že se jedná o stížnost na nečinnost, volila bych v daném případě lhůtu kratšího trvání, než obecnou třicetidenní lhůtu.²¹⁹

²¹⁹V tomto smyslu srov. např. tzv. *procesní stížnost* proti nečinnosti podle původního návrhu správního řádu. Tato musela být vyřízena do deseti dnů. Srov. Důvodová zpráva k vládnímu Návrhu zákona správního řádu. Sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006 .

4. Jiné prostředky ochrany práv

S cílem vytvořit relativně komplexní systém ochrany práv ve veřejné správě je nutné, v rámci tématu zkoumání, zmínit i jiné prostředky ochrany práv související s veřejnou správou. Jedná se zejména o problematiku práva na informace, institut Ochránce, ochranu poskytovanou v rámci policejního práva a ochranu poskytovanou v rámci ochrany osobních údajů.²²⁰

V této souvislosti je třeba uvést, že k nápravě subjektivních práv v oblasti veřejné správy může být také podpůrně využito práva podat *petici*²²¹ nebo *stížnost*,²²² které lze však označit za prostředky charakteru toliko pomocného a které slouží k neformální kontrole aktivit veřejné správy.

Obecně lze uvést, že vyřizování stížnosti správním orgánem, proti kterému stížnost směřuje, stejně jako na postup nadřízeného správního orgánu při prošetřování způsobu vyřízení stížnosti, není správním řízením. Jde o postup příslušných správních orgánů, na který se vztahuje ustanovení části čtvrté správního řádu.

Úprava *stížnosti*²²³ je obsažena v § 175 odst. 1 správního řádu, podle kterého „*dotčené osoby mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany.*“ Možnost podat stížnost

²²⁰ Pro úplnost lze zmínit i možnost uplatnění pomocného prostředku, tj. podání neformálního podnětu, resp. výzvy příslušnému správnímu úřadu s žádostí o konání úkonů dozoru. Významná je i dozorcí funkce ze strany orgánů státního zastupitelství, tj. kontrola dodržování právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, zabezpečovací detence, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda (srov. § 4 odst. 1 písm. b/ zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů). Blíže srov. např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 425 an.; SLÁDEČEK, V., *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 39.

²²¹ K problematice *petic* srov. blíže např. MIKULE, V. Právní záruky ve veřejné správě. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 683; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 366 an.; BÁRTA, J. *Petice a stížnosti*, Správní právo, 1990, č. 4, s. 206.

²²² K problematice *stížností* srov. blíže např. MIKULE, V. Právní záruky ve veřejné správě. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 683; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 366 an.; BÁRTA, J., cit. dílo, s. 206; HORZINKOVÁ, E. Jiné postupy správních orgánů. In HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V., cit. dílo, s. 349 an.; VESELÝ, T.; SLÁDEČEK, V. *Stížnosti na policii v České republice*. Správní právo, 1996, č. 4, s. 196; JEMELKA, L. Stížnosti a místní samospráva. In KADEČKA, S.; KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K., cit. dílo, 2007, s. 43 an.

²²³ V rámci přehledu stížností a podnětů uvádí např. V. Mikule stížnosti upozorňující na opatření, které je třeba přijmout v rámci správního dozoru, oznámení přestupků, které se projednává *ex offio*, stížnosti osob jejichž svoboda je omezena, stížnosti na výkon povolání členů profesních (stavovských) komor a vyřizování stížností v soudnictví. Blíže viz MIKULE, V. Právní záruky ve veřejné správě. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 688-691.

je limitována, a to osobou podatele (srov. § 2 odst. 3 správního řádu). Stížností lze dále namítat toliko *nevhodné chování úředních osob* nebo *postup správního orgánu*. Další podmínkou je neexistence *jiného prostředku ochrany*, který je v rámci správního řádu představován například opravným nebo dozorčím prostředkem. V neposlední řadě lze uvést, že stížnost se podává u orgánu, který „vede řízení“.

Na vyřízení stížnosti není právní nárok, a proto samotné přijetí tohoto procesního prostředku nezaručuje, že bude dosaženo nápravy. Podle judikatury je na stížnost ve smyslu § 175 správního řádu nahlíženo jako na dozorčí prostředek, který zosobňuje spíše formální než faktický prostředek poskytnutí nápravy a ochrany.²²⁴

Podání stížnosti, byť se jedná o nenárokový procesní prostředek, zmiňují zejména s ohledem na skutečnost, že její podání je v zásadě podmínkou pozdějšího uplatnění podnětu v totožné věci u Ochránce (srov. §11 odst. 1 písm. c/ zák. o ochránci).

4.1 Právo na informace ve veřejné správě

Na právo na přístup k informacím je nazíráno jako na „*jeden z úhelných kamenů demokratického státu*.“²²⁵ Předmětné právo má velký význam, neboť toliko informovaná veřejnost se může podílet na správě věcí veřejných a může jednání veřejné správy náležitým způsobem ohodnotit.²²⁶

Právo na informace²²⁷ je zaručeno na ústavní úrovni článkem 17 odst. 1 Listiny s tím, že do jisté míry je dané právo konkretizováno v ústavně zaručeném právu na informace o životním prostředí obsaženém v čl. 35 odst. 2

²²⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č.j. 4 Aps 2/2010; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2009, č.j. 5 As 38/2009.

²²⁵Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98.

²²⁶ Srov. CRAIG, P. *Administrative Law*. 6. vydání. Thomson Reuters (legal) limited, s. 223.

²²⁷ Ke svobodě projevu a právu na informace srov. blíže např. JIRÁSKOVÁ, V. Politická práva. In PAVLÍČEK, V. a kol., cit. dílo, s. 578 an.; MIKULE, V. Právní záruky ve veřejné správě. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 671 an.

Listiny, podle kterého má každý „právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů“. Těžištěm návazné obecné zákonné úpravy je zák. o informacích,²²⁸ jenž zaručuje občanovi postup v transparentním procesním režimu, a to zejména pokud jde o odmítnutí poskytnutí informací. Zákon o informacích je povahy obecné a použije se, pokud speciální zákon nestanoví něco jiného. Tímto speciálním zákonem je zákon o informacích o životním prostředí,²²⁹ díky němuž lze poskytování informací v oblasti životního prostředí nazvat „relativně svébytným režimem“.²³⁰

Na straně druhé stojí za zvážení, zda je nutná dvojitá úprava poskytování informací. V tomto smyslu nám může pomoci zhodnocení poskytování informací provedené na základě jednotlivých průzkumů.²³¹ Obecně lze shrnout, že v tomto směru není poskytování informací v praxi ze strany správních orgánů bezproblémové. Určitým pozitivem by v tomto směru mohlo být právě sloučení předmětných zákonů v jeden,²³² což by přispělo zejména k usnadnění aplikační praxe a posílení právní jistoty žadatele o informace, neboť tento by nemusel zvažovat, pod který právní režim má být požadovaná informace podřazena.

Stávající judikatura sice zvýhodňuje žadatele o informace tím, že tento není povinen právně kvalifikovat, podle které právní úpravy se informací domáhá, a je plně na povinném subjektu, jak tuto žádost vyhodnotí a pod který

²²⁸ Dále srov. např. § 3 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů nebo § 93 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²²⁹ Srov. blíže např. SUCHÁNEK, R. Hospodářská, sociální a kulturní práva. In PAVLÍČEK, V. a kol., cit. dílo, s. 676 an.; KOKEŠ, M. Právo na příznivé životní prostředí. In WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol., cit. dílo, s. 707 an.

²³⁰ PRŮCHA, P. Informace. In PRŮCHA, P.; POMAHAČ, R., cit. dílo, s. 135.

²³¹ K tzv. typizovaným nedostatkům při aplikaci platného práva blíže viz např. KORBEL, F. Teoretické základy práva. In KORBEL, F. a kol., cit. dílo, 2005, s. 49-50. Dále srov. např. *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů*. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, verze ke dni 10. 12. 2007. *Shrnutí legislativních změn, jejichž provedení je navrhováno k posílení účinnosti zákona o svobodném poskytování informací a k odstranění aplikačních nedostatků*. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, verze ke dni 14. 12. 2011. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-odbor-dozoru-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>.

²³² Shodně srov. např. PAZDERKA, S. *Dva zákony o informacích*. Právní rozhledy, 1999, č. 10, s. 530. K problematice sjednocení procesního režimu v obou zmíněných zákonech srov. např. FUREK, A.; ROTHANZL, L., cit. dílo, 2010, s. 47; VEDRAL, J. *Kdo rozhoduje o odvolání podle zákona o svobodném přístupu k informacím?* Správní právo, 2004, č. 3-4, s. 138.

režim zákona ji přiřadí.²³³ Na druhé straně se lze domnívat, že jediná (obecná) právní úprava by v tomto směru zajistila usnadnění orientace v právní úpravě poskytování informací za současného jejího zpřehlednění.²³⁴

Úvodem k této problematice je nutno věnovat se některým základním pojmům. Jedním z nich jsou tzv. povinné subjekty, které mají zveřejňovat základní informace o své činnosti. Naopak nestandardní (ostatní) informace budou povinnými subjekty vydány toliko k žádosti jednotlivce, a to s výjimkou informací, jejichž poskytnutí je vyloučeno, případně omezeno zákonem.²³⁵

Na základě rozsahu poskytování informací činí zák. o informacích rozdíly mezi tzv. *základními povinnými subjekty a dalšími povinnými subjekty*.²³⁶ Mezi prvně uvedené subjekty jsou řazeny státní orgány, územní samosprávné celky (včetně jejich orgánů) a veřejné instituce, které mají povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti (§ 2 odst. 1 zákona o informacích). Ve druhém případě se jedná o subjekty, kterým „*zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti* (§ 2 odst. 2 zákona o informacích).²³⁷

Ústavní soud se v tomto smyslu obecně vyjádřil, že „*povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující*

²³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č.j. 9 Ca 270/2004.

²³⁴ Shodně srov. např. *Shrnutí legislativních změn, jejichž provedení je navrhováno k posílení účinnosti zákona o svobodném poskytování informací a k odstranění jeho aplikačních nedostatků*. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, verze ke dni 14. 12. 2011. Dostupná z <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-odbor-doзору-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>

²³⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2011, č.j. 6 As 33/2011.

²³⁶ K povinným subjektům srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č.j. 1 As 114/2011; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2011, č.j. 2 As 93/2011; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, č.j. 2 As 7/2010; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č.j. 2 As 58/2007; náleží Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06; náleží Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2008, č.j. 8 As 57/2006; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č.j. 3 As 13/2007.

²³⁷ K povinným subjektům srov. zejm. ROTHANZL, L. § 2 odst. 1 až 3. In FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, akciová společnost, 2012, s. 41 an.

*se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.*²³⁸

4.1.1 Způsoby poskytování informací

K vlastní realizaci práva na informace může docházet dvěma způsoby. Zák. o informacích upravuje způsob poskytování prostřednictvím *zveřejňování informací* (§ 5 zák. o informacích) a na základě *žádosti o poskytnutí informace* (§ 13 a násl. zák. o informacích).²³⁹ S ohledem na téma práce se soustředím na způsob poskytování informací na základě žádosti.

Žádost je podána dnem, kdy ji obdržel povinný subjekt. Zákonná úprava přitom umožňuje jak ústní, tak písemnou formu žádosti. Dále je třeba, aby žádost obsahovala zákonem stanovené náležitosti (§ 14 odst. 2 zák. o informacích). Nicméně nemusí obsahovat odůvodnění, což je základním principem zákona, který je založen na tzv. principu otevřenosti veřejné správy.²⁴⁰ Jelikož se v tomto případě jedná o dispoziční zásadu, má žadatel právo vzít žádost kdykoliv zpět. Zákon však výslovně tuto situaci neřeší. Lze usuzovat, že povinný subjekt v případě, že žadatel vzal svou žádost zpět, věc neformálně ukončí.

Důležitým je, aby bylo ze žádosti zřejmé, komu je určena a kdo o ni žádá. Rovněž je třeba, aby žadatel určil předmět žádosti, tzn. jaké konkrétní informace požaduje.²⁴¹

Výsledek procesu rozhodování o přijaté žádosti může být ten, že povinný subjekt požadovanou informaci poskytne kompletně, a to ve lhůtě nejpozději do patnácti dnů od přijetí žádosti nebo jejího doplnění. Kladné vyhovění žádosti se děje přitom zcela mimo režim správního řádu.

²³⁸ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 5.5.2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09.

²³⁹ K problematice vztahu k poskytnutí informace nahlédnutím do spisu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č.j. 2 As 58/2007. K posouzení, zda se jedná o žádost podle zák. o informacích srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, č.j. 2 Ans 7/2010; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2011, č.j. 8 As 57/2011.

²⁴⁰ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, č.j. 2 As 27/2007.

²⁴¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č.j. 4 As 45/2010.

V jiném případě je třeba vždy vydat rozhodnutí ve správním řízení.²⁴² Vyhoví-li správní orgán žádosti pouze částečně, musí ve zbytku vydat zamítavé rozhodnutí. Pokud informaci neposkytne vůbec, musí vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti (srov. § 15 zák. o informacích). Za důležité považuji zdůraznit, že rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí konkrétních informací nezakládá překážku věci rozhodnuté. Stěžovatel je tak oprávněn pokusit se svého práva domoci i opakovaně.²⁴³

Správnímu řízení je zahájeno pouze za předpokladu, že povinný subjekt informaci nehodlá žadateli poskytnout, ať už částečně nebo kompletně. Zákon dává neúspěšnému žadateli možnost při nesouhlasu s rozhodnutím o odmítnutí žádosti uplatnit v souladu s § 16 zák. o informacích opravný prostředek, tj. *odvolání* (rozklad), o němž rozhoduje nadřízený orgán.²⁴⁴

Lhůta k podání odvolání činí patnáct dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Nadřízený orgán rozhodne o odvolání do patnácti dnů ode dne následujícího po předložení odvolání povinným subjektem. Přitom povinný subjekt odvolání předkládá nadřízenému orgánu ve lhůtě patnácti dnů ode dne doručení odvolání. V případě rozkladu, je lhůta pro rozhodnutí patnáct pracovních dnů s tím, že pro její počátek je rozhodující den doručení rozkladu povinnému subjektu.

Nezbytné je upozornit na skutečnost, že pravomocné rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací nelze, a to s odkazem na omezené působení správního řádu (srov. § 20 odst. 4 zák. o informacích), nadřízeným orgánem přezkoumat či zrušit. Jedinou možností je, pomineme-li podání nové žádosti o informace, že negativní rozhodnutí odvolacího správního orgánu

²⁴² Pro úplnost uvádím, že zák. o informacích upravuje dva typy *stížností* na postup povinného subjektu, a to stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace, která nahradila v podstatě původní fikci negativního rozhodnutí povinného subjektu v případě nečinnosti, a stížnost na výši úhrady nákladů (srov. § 16a zák. o informacích).

²⁴³ „Rozhodnutím o nevydání požadované informace nebyla nikomu uložena povinnost ani přiznáno právo, a proto se stěžovatel může kdykoli svého práva opětovně domáhat. Z hlediska právní jistoty je pak nanejvýše podstatné, že je pro něho procesně výhodnější, aby tak učinil novou žádostí se zcela zřejmým procesním režimem zákona č. 106/1999 Sb.“ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, č.j. 6 Ans 9/2006. K dané materii srov. odlišný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, č.j. 5 A 65/2002, jenž se věnuje mimo jiné skutečnosti, že informace poskytnuta byla.

²⁴⁴ Podle § 20 odst. 4 písm. b) zák. o informacích se pro odvolací řízení použijí ustanovení správního řádu s tím, že § 16 odst. 2 a 3 zák. o informacích obsahuje speciální úpravu ve vztahu k odvolání obsaženém ve správním řádu.

odvolatel napadne *správní žalobou* (srov. § 16 odst. 4 zák. o informacích). Při soudním přezkumu napadeného rozhodnutí soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.²⁴⁵

Až do novely zák. o informacích provedené zákonem č. 61/2006 Sb. platilo, že nevydáním rozhodnutí v zákonné lhůtě docházelo k uplatnění *fikce* vydání negativního rozhodnutí o odepření žádosti²⁴⁶ (srov. § 15 odst. 4 zák. o informacích ve znění platném do 22. 3. 2006).²⁴⁷ Z důvodové zprávy lze dovodit, že tento způsob cílil zejména na inaktivitu povinného subjektu.²⁴⁸ Vedlejším produktem zmíněného prostředku ochrany před nečinností povinného subjektu byla skutečnost, že jeho funkce byla ze strany některých povinných subjektů brána jako další možnost vyřizování žádosti, respektive odvolání (rozkladu).²⁴⁹ Zůstává otázkou, zda tento způsob rozhodování vycházel převážně z mylného výkladu příslušných ustanovení či byl přímým úmyslem povinných subjektů.

Výše uvedená novela zrušila tento způsob rozhodování a stanovila nový procesní postup a současně nepřímou novelizovala soudní řád správní. Soud je totiž nyní při přezkumu oprávněn zhodnotit existenci jakéhokoli jiného důvodu pro odepření informace uváděné správním orgánem a následně zvážit, zda tyto ospravedlňují neposkytnutí požadované informace.

Soud může dospět k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí bylo zákonné a žalobu zamítne. Dojde-li soud k opačnému závěru, tzn., že shledá napadené rozhodnutí v rozporu se zákonem, respektive že zákonem stanovený důvod pro odepření žádosti byl použit nesprávně, a současně dospěje k závěru,

²⁴⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, č.j. 1 As 95/2010.

²⁴⁶ K přezkumu takového rozhodnutí srov. blíže např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 429.

²⁴⁷ K fikci srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2003, č.j. A 1/2003.

²⁴⁸ Srov. Důvodová zpráva k senátnímu návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím a o změně dalších zákonů (zákon o svobodě informací). Sněmovní tisk č. 16, Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 1998-2002.

²⁴⁹ HORNÍK, J. *K některým úskalím svobodného přístupu k informacím*. Právní rozhledy, 2004, č. 10, s. 374.

že poskytnutí informací nebrání žádný jiný zákonný důvod, zruší rozhodnutí nadřízeného orgánu o odvolání i rozhodnutí povinného subjektu a nařídí povinnému subjektu, aby informaci poskytl.

Může se však vyskytnout případ, kdy soud dospěje k závěru, že rozhodnutí sice nezákonné není, ale soud není schopen sám posoudit důvody odepření z důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí. V daném případě napadené rozhodnutí (případně i rozhodnutí povinného subjektu) pouze zruší a vrátí mu věc k dalšímu řízení.

Judikatura se v tomto smyslu k § 16 odst. 4 zák. o informacích vyjádřila, že tento se „zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. Tato norma, která je (legislativně málo šťastně) nepřímou novelou soudního řádu správního a kterou je nutno použít v souladu se zásadou *lex specialis* namísto obecné úpravy soudního řádu správního, zavádí apelační prvek do jinak přísně kasačního systému správního soudnictví.“²⁵⁰ S tímto názorem lze souhlasit. Odlišně se však v tomto smyslu dívám na shora citovaný apelační prvek.

Charakteristickým prvkem apelace je totiž skutečnost, že odvolací správní orgán sám napraví zjištěné vady a vydá nové bezvadné rozhodnutí.²⁵¹ Domnívám se, že se v daném případě jedná o situaci poněkud odlišnou, neboť správní soud nevydá nové rozhodnutí namísto správního orgánu, ale určí v podstatě jeho obsah. Zákon totiž stanoví, že správní soud je za zákonem stanovených podmínek oprávněn zrušit napadené negativní rozhodnutí a současně přikázat příslušnému správnímu orgánu, aby požadované informace žadateli poskytl, tj. stanoví obsah rozhodnutí správního orgánu.²⁵²

²⁵⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č.j. A 2/2003.

²⁵¹ K pojmu *apelace* srov. blíže např. PÚRY, F. *Apelace*. In HENDRYCH, D. a kol., *Právníký slovník*. 3. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 19.

²⁵² K problematice přezkumu správního rozhodnutí soudem srov. např. KOLMAN, P. *Právo na informace*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 113; FUREK, A.; ROTHANZL, L., cit. dílo, 2010, s. 438.

Výsledkem je, že stávající právní úprava zbavuje povinný (správní) orgán možnosti učinit si vlastní úsudek o konkrétním případě a v rozhodnutí správního soudu je mu v podstatě určen obsah budoucího nového rozhodnutí ve věci.²⁵³

Domnívám se, že vhodnější by v daném případě bylo řešení, které by opravňovalo správní soud toliko ke zrušení napadeného rozhodnutí (princip kasace) s tím, že správní orgán by si učinil o věci vlastní úsudek, byť vázán právním názorem soudu.²⁵⁴

Významné je také upozornit v této souvislosti na skutečnost, že zákon je založen na principu bezplatného poskytování informací. Jak jsem však naznačila již u práva nahlížet do spisu, zák. o informacích opravňuje povinné subjekty vyžadovat uhrazení částky, která představuje jimi vynaložené náklady spojené s vyhledáním a poskytnutím požadované informace.²⁵⁵ Povinný subjekt může dokonce vydání informace podmínit zaplacením úhrady. Nebude-li tato úhrada zaplacena do šedesáti dnů od jejího oznámení žadateli, povinný subjekt žádost odloží.

Ráda bych se rovněž vyjádřila k diskuzi na téma zřízení úřadu tzv. *informačního komisaře*, který by představoval speciální instituci pro oblast práva na informace. O zřízení této instituce bylo uvažováno jednak v užším pojetí, tj. informační komisař jako speciální ombudsman, nebo v pojetí širším, tj. jako nadřízený (odvolací) orgán všech povinných subjektů.

Vládní materiál zřízení informačního orgánu nedoporučil a prosazováno je nyní řešení navržené Ministerstvem vnitra – tj. vznik tzv. *informačního příkazu*, jenž je jakousi obdobou stávajícího § 16 odst. 4 zák. o informacích. Nadřízený (odvolací) správní orgán v případě, že ruší rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti, by měl nově přikázat povinnému subjektu (namísto

²⁵³ K možnému narušení principu dělby moci srov. např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 150 an.

²⁵⁴ Shodně srov. např. FUREK, A., ROTHANZL, L., cit. dílo, 2010, s. 438.

²⁵⁵ K problematice zpoplatnění informací srov. blíže např. KORBEL, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 194. Dále srov. Vnitřní instrukce Ministerstva spravedlnosti č. M – 1827/99 ze dne 21. prosince 1999, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o informacích.

vrácení mu věci k dalšímu řízení a novému rozhodnutí) přímé poskytnutí konkrétní požadované informace ve stanovené lhůtě, a to za předpokladu, že je možné informaci poskytnout.²⁵⁶ Domnívám se, že řešení spočívající v institutu informačního příkazu by mohlo přispět k časové úspoře při rozhodování o (ne)poskytnutí informací a mohlo by snížit celkovou délku realizace daného práva.

Závěrem je třeba zauvažovat i nad tím, zda by nebylo vhodné zavést správní delikty na poli poskytování informací povinnými orgány, včetně tomu odpovídající úpravy procesního postupu. Lze usuzovat, že tato problematika s sebou nese řadu otázek nutných k zodpovězení. Jednou ze základních pravděpodobně bude směřovat k určení toho, který subjekt by zmiňované delikty šetřil a postihoval.

4.2 Veřejný ochránce práv

Nutno zdůraznit, že „vzhled a náplň“ instituce ombudsmana se liší stát od státu,²⁵⁷ což lze demonstrovat na nemalém počtu studií provedených v tomto směru.²⁵⁸ Ačkoliv je institut Ochránce²⁵⁹ v rámci problematiky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě pouze charakteru doplňkového,²⁶⁰ možno říci, že zosobňuje jednu z významných záruk zákonnosti.

Ochránce je pojat jako instituce, jež má sloužit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí výslovně uvedených v tomto zákoně, a to za předpokladu, že toto jednání je „v rozporu s právem a neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností,

²⁵⁶ Srov. blíže FUREK, A. *Informační komisař – ANO či NE?* Správní právo, 2012, č. 3, s. 182 an.

²⁵⁷ Srov. CRAIG, P., cit. dílo, s. 242.

²⁵⁸ Srov. např. KUCSKO-STADLMAYER, G. (ed.) *European Ombudsman Institutions. A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea.* Sien: Springer-Verlag, 2008.

²⁵⁹ K definování a klasifikaci instituce ombudsmana, historii vzniku a vývoje instituce a obecné charakteristika instituce srov. např. v SLÁDEČEK, V., cit. dílo, 2011, s. 1 an.

²⁶⁰ Ke vztahu ochránce a správního soudnictví srov. např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 380 an. nebo SLÁDEČEK, V. *Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv?* Právní rozhledy, 2002, č. 8, s. 372.

a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.“ Lze konstatovat, že Ochránce je nezávislým orgánem *sui generis*, jehož primárním úkolem je dohlížet na řádný výkon veřejné správy.²⁶¹

Šetření podnětů je hlavní, ale ne jedinou náplní činnosti Ochránce.²⁶² Pokud jde o téma mého zkoumání, lze v této souvislosti zmínit například přijetí tzv. antidiskriminačního zákona, kterým bylo Ochránci uloženo vykonávat působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací (srov. § 1 odst. 5 zák. o ochránci).²⁶³ Relativně nově má Ochránce zejména poskytovat metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace (srov. § 21 b zák. o ochránci).

Dále musím upozornit na skutečnost, že od 1. 1. 2012 je Ochránce oprávněn iniciovat soudní řízení, a to za předpokladu, že k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu *prokáže závažný veřejný zájem* (srov. § 66 odst. 3 soudního řádu správního). Lze konstatovat, že získání aktivní legitimace k podání žaloby na ochranu veřejného zájmu nebylo patrně potřebné, a to s odkazem na předchozí relativně fungující princip, který byl založen na oprávnění Ochránce požádat nejvyššího státního zástupce o podání této žaloby (srov. § 66 odst. 2 soudního řádu správního ve znění do 31. 12. 2011).²⁶⁴ Bylo tedy na rozhodnutí nejvyššího státního zástupce, jak tuto situaci vyhodnotil a zda žalobu podal.

Jedním z negativ nové právní úpravy se může jevit právě otázka posuzování *závažnosti veřejného zájmu*. Otevřenou otázkou bude totiž fakt, zda a jakým způsobem se Ochránce vypořádá s jeho prokazováním. V porovnání s nejvyšším státním zástupcem je totiž znevýhodněn tím, že nejvyšší státní

²⁶¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č.j. 2 As 58/2007.

²⁶² Ke specifickým prostředkům Ochránce srov. např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 386 an.

²⁶³ Srov. např. BOUČKOVÁ, P.; HAVELKOVÁ, B.; KOLDINSKÁ, K.; KÜHN, Z.; KÜHNOVÁ, E.; WHELANOVÁ, M. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

²⁶⁴ Srov. např. SLÁDEČEK, V. *Správní soudnictví v České republice*. In SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V. a kol., cit. dílo, s. 79.

zástupce závažný veřejný zájem prokazovat před podáním žaloby nemusí, postačí, že jej shledá.

Domnívám se, že prostřednictvím tohoto oprávnění nemůže být pravděpodobně poskytnuto efektivnější a zejména rychlejší ochrany. Jak bylo naznačeno výše, jednou z časových „překážek“ může být právě prokazování závažnosti veřejného zájmu. Na straně druhé bude vždy záležet, v jaký okamžik se stěžovatel na Ochránce v té které záležitosti obrátil a jaká bude i jeho následná součinnost v rámci šetření podnětu.

Obecně lze shrnout, že získání tohoto nového oprávnění znamená pro Ochránce spíše další odklon od původního pojetí této instituce.²⁶⁵ Z daného důvodu se proto kriticky stavím k dalšímu (případnému) rozšiřování jeho kompetencí ostatně stejně jako oba dosavadní představitelé této instituce. První český Ochránce O. Motejl byl toho názoru, že tento přístup může nebezpečně přibližovat původně pojatou instituci k funkci, jež plní exekutiva, což může podkopat základy jeho nezávislosti.²⁶⁶ Této linie se drží i jeho nástupce P. Varvařovský, který rovněž konstatuje odklon od klasického pojetí instituce, jíž Ochránce nepopíratelně byl ve svých počátcích, a prosí o „*legislativní zdrženlivost*“ při dalším (možném) rozšiřování jeho kompetencí.²⁶⁷

Shrnu-li, dá se usuzovat, že instituce Ochránce je založena zcela na jiném principu a není uzpůsobena, ať už svou charakteristikou či faktickým zázemím, ke změně takového charakteru. Závěrem je nutno si připustit, že „*ombudsman je schopen maximalizovat účinnost sebe sama bez nutnosti pozměnit zákon, který jej (jako instituci) upravuje.*“²⁶⁸

²⁶⁵ Obecně k otázce vhodnosti rozšiřování působnosti Ochránce srov. např. ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. Brno: nakladatelství Doplněk, 2008, s. 142; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, 2011, s. 50.

²⁶⁶ KOUKAL, P. (ed.) *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009*, Brno: Omega Design, s.r.o., Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 167.

²⁶⁷ KOUKAL, P. (ed.) *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010*. Brno: Omega Design, s.r.o., Kancelář veřejného ochránce práv, 2011, s. 180.

²⁶⁸ JACOBY, D. The future of the institution depends partly on ombudsman themselves. In REIF, L. C. *The International Ombudsman Anthology. Selected Writings from the International Ombudsman Institute*. Hague: International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, 1999, s. 15.

4.2.1 Podnět k šetření

Ochránce provádí šetření jednak na základě *podnětu*, nebo *z vlastní iniciativy*. S ohledem na téma práce se dále zaměřím toliko na šetření podnětů adresovaných Ochránci. Úvodem nutno zdůraznit, že se Ochránce zabývá podnětem toliko za předpokladu, že účastník řízení nemá k dispozici jiný účinný právní prostředek.

Podnět k zahájení šetření, jehož náležitosti stanoví zákon (srov. § 11 zák. o ochránci), může podat v podstatě kterákoliv fyzická či právnická osoba. Dále je možné, aby byl podnět postoupen Ochránci členem Parlamentu či některé z komor Parlamentu, kterému/kterým byl původně adresován. Za jednu z nejdůležitějších náležitostí podnětu je pak doložení skutečnosti, že sám stěžovatel se (neúspěšně) pokusil o zjednání nápravy u příslušného úřadu.

Pokud jde o samotné šetření podnětu, nelze jej označit za právní proces v pravém smyslu jeho významu, neboť jeho výsledkem jsou toliko přímo nevynutitelná doporučení, prostřednictvím nichž se Ochránce snaží o nápravu chybného stavu.²⁶⁹

Stávající praxe je nastavena tak, že jakmile přijde Ochránci podnět, je „*stálou službou*“²⁷⁰ neprodleně posouzen z hlediska naléhavosti jeho obsahu. Tuto skutečnost lze hodnotit pozitivně, a to s ohledem na skutečnost, že podáním podnětu nedochází ke stavění lhůt v řízení.

Pokud jde o „*osud*“ podnětu po jeho doručení Ochránci, je postupováno následujícím způsobem. V první řadě je tedy posouzen obsah podnětu, tj. zda spadá, či nespadá do působnosti Ochránce. V případě druhém Ochránce písemně sdělí podateli, z jakého důvodu se nemůže tímto podnětem zabývat, a stručně mu doporučí případný další postup ve věci. V důsledku poskytnutí této rady má stěžovatel povědomí o svém dalším postupu ve věci a je mu tak prakticky

²⁶⁹ „*Ochránce nelze považovat za správní orgán, neboť nevykonává působnost ve veřejné správě, nýbrž nad výkonem veřejné správy jako nezávislý orgán dohlíží. Není možné tedy na jeho činnost obecně vztáhnout správní řád.*“ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č.j. 2 As 58/2007.

²⁷⁰ SLÁDEČEK, V., cit. dílo, 2011, s. 117.

bezplatně poskytnuta rada, jak má dále postupovat. Je třeba si však uvědomit, že pomoc Ochránce nelze v tomto smyslu ztotožnit s detailní pomocí poskytovanou například advokátem.

V případě, že věc spadá do působnosti Ochránce a nejedná se o případ odložení podnětu (srov. § 12 zák. o ochránci), je zahájeno šetření s tím, že jeho zahájení může předcházet výzva k doplnění informací či dokumentů v Ochráncem stanovené lhůtě. Stěžovatel je současně informován o zahájení šetření a o postupu orgánu v jeho záležitosti (například jaké subjekty byly osloveny, jaké dokumenty si Ochránce vyžádal, apod.). Výstupem získaným z šetření (mimo jiné i na základě uskutečněného místního šetření) je shromáždění informací, které Ochránce následně vyhodnotí a uvede je, včetně vyjádření právního názoru, ve *Zprávě o výsledku šetření*. Předmětný dokument, obsahující zejména závěr o tom, zda šetřený úřad ve svém jednání pochybil, respektive nepochybil, zasílá Ochránce stěžovateli i dotčenému úřadu.

V případě, že Ochránce neshledal pochybení, tento dokument šetření ukončuje, o čemž Ochránce vždy informuje všechny zainteresované osoby. Naopak, pokud dospěje k negativním závěrům, vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním ve lhůtě třiceti dnů vyjádřil. K jeho výzvě učiněná nebo navržená opatření může Ochránce shledat za dostatečná, o čemž opět informuje úřad i stěžovatele.

Pokud úřad pochybení nenapraví, je vypracováno *Závěrečné stanovisko*, které obsahuje Ochráncem navržená doporučení (srov. § 19 zák. o ochránci) vhodná k nápravě chybného stavu. V daném dokumentu žádá Ochránce úřad o jejich realizaci (srov. § 18 zák. o ochránci) s tím, že současně o této skutečnosti informuje stěžovatele. Úřad je povinen podle § 20 odst. 1 zák. o ochránci opět do třiceti dnů od doručení Závěrečného stanoviska sdělit, jaká opatření k nápravě provedl. Nutno podotknout, že se v daném případě jedná o lhůtu toliko pořádkovou, jejíž dodržení nelze vynutit žádným způsobem.

Jestliže úřad odmítá napravit chybný stav, respektive úřadem provedená opatření jsou nedostatečná nebo nedojde vůbec k jejich realizaci, následuje

ze strany Ochránce sankce spočívající v informování nadřízeného orgánu chybujiícího úřadu a žádá jej o zjednání nápravy. Není-li takového úřadu, je informována vláda. Ochránce může případ i medializovat, včetně uvedení jmen konkrétních chybujiících úředníků (srov. § 20 zák. o ochránci) či informovat Poslaneckou sněmovnu (srov. § 24 odst. 1 písm. b/ zák. o ochránci).

Lze konstatovat, že jinak než shora uvedeným způsobem nemůže Ochránce do činnosti chybujiícího úřadu zasahovat. Jedná se o tzv. iniciační funkci, která čas od času podléhá otázce k diskuzi, zda ji nezaměnit za funkci dozorovou, tzn. zda (ne)vybavit Ochránce oprávněním autoritativně nařizovat zjednání zjištěných nedostatků. Lze se domnívat, že v případě zavedení tzv. dozorové funkce by institut Ochránce mohl ztratit onu důležitou nezávislost a mohl by být v podstatě zařazen mezi ty subjekty, jejichž způsob jednání má sám posuzovat. V tomto smyslu doufám, že si Ochránce udrží i nadále svoji charakteristiku spočívající v tom, že nedisponuje žádnými nařizovacími či sankčními pravomocemi.

4.3 Ochrana práv poskytovaná v rámci tzv. policejního práva

Než přistoupím k problematice ochrany práv, je třeba nejprve uvést, že na policii jako takovou lze nahlížet ve dvou rovinách. Lze hovořit o policii v pojetí správy bezpečnostní, kdy policisté a strážníci zajišťují zejména bezpečnost osob a majetku, včetně veřejného pořádku. V tomto směru mohou příslušníci bezpečnostních sborů používat zejména donucovacích prostředků a zbraně. Ve druhém pojetí je pak chápána jako správa policie, tj. správní úřady.

V rámci tématu mého zkoumání se dále soustředím na problematiku ochrany před jednáním policie.²⁷¹ Pokud jde o možnost ochrany v tomto smyslu,

²⁷¹ K problematice státní a obecní policie srov. zejm. SLÁDEČEK, V. Státní policie a Obecní policie. In SLÁDEČEK, V.; POUPEŘOVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011, s. 372 an. a 398 an.

obecně lze konstatovat, že se může jednat o ochranu před správním rozhodnutím či jiným zásahem správního orgánu. V případě vydání pro účastníka řízení negativního správního rozhodnutí, může k ochraně svých práv využít účastník řízení jemu dostupné opravné prostředky nabízené mu podle úpravy obsažené ve správním řádu nebo podle zvláštního zákona. Následně je možné bránit se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví, respektive za určitých podmínek přistoupit k podání ústavní stížnosti. V případech ostatních, tj. mimo správní rozhodnutí, lze ve správním soudnictví využít nejprve žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení a poté případně i ústavní stížnosti.

V rámci tématu práce je třeba zmínit i subsidiární prostředky k nápravě upravené v rámci tzv. policejního práva v širším slova smyslu.²⁷² Zdůrazňuji, že ačkoliv se v tomto případě jedná o právní prostředky, jejichž uplatněním nedojde k zahájení formálního správního řízení, jehož výsledkem by bylo vydání správního rozhodnutí, lze konstatovat, že tyto mohou k jejich nápravě přispět.

Možno za tyto subsidiární prostředky označit například podání stížnosti ve smyslu § 175 správního řádu, včetně možnosti podat podnět Ochránci. Právě ze statistik Ochránce vyplývá, že pokud jde o stížnosti ve smyslu § 175 správního řádu, častým problémem bývá zejména nedostatečné zdůvodnění závěru policejního orgánu o (ne)důvodnosti stížnosti.²⁷³ Další možnost spočívá v podání tzv. *upozornění* ve smyslu § 97 zák. o policii a v neposlední řadě je třeba zmínit i obdobnou úpravu upozornění v rámci relativně nového zák. o generální inspekci.

²⁷² K pojmu srov. blíže SLÁDEČEK, V. Státní policie. In SLÁDEČEK, V.; POUPEROVÁ, O. a kol., cit. dílo, s. 384.

²⁷³ SLOVÁČEK, D. (ed.) *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011*, Brno: Omega Design, s.r.o., Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 54.

Pro úplnost musím uvést, že ochrana může být poskytnuta jednotlivci i ze strany policie. Jedná se o možnost využít práva obrátit se s *žádostí o pomoc* na obecního strážníka v souladu s § 6 odst. 3 zák. o obecní policii.²⁷⁴

Strážník je povinen poskytnout pomoc v rozsahu svých oprávnění a povinností podle zák. o obecní policii nebo podle zvláštního zákona každému, kdo o ni požádá (srov. § 6 odst. 3 zák. o obecní policii). Nutno podotknout, že zák. o policii původní ustanovení o žádosti o pomoc ze svých ustanovení vypustil,²⁷⁵ což lze hodnotit spíše kriticky s ohledem na zásadu, že veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu).

Pokud jde o ochranu subjektivních práv lze uzavřít, že pomoc policie může zasahovat i do sféry správního práva (srov. návrhové správní delikty, šetření dopravní nehody, aj.).²⁷⁶

4.3.1 Podpůrné prostředky k nápravě

V rámci zák. o policii lze za podpůrný prostředek ochrany označit možnost každého člověka podat podnět ke kontrole – tj. uplatnit tzv. *upozornění* (srov. § 97 zák. o policii). Uplatnit tento prostředek může ten, kdo shledává *nedostatky v činnosti* policejního útvaru, policisty nebo zaměstnance policie, respektive se domnívá, že policista nebo zaměstnanec policie se dopustil jednání, které naplňuje znaky trestného činu, správního deliktu nebo kázeňského přestupku.²⁷⁷

Dané ustanovení zák. o policii je subsidiární ve vztahu k jiným právním předpisům upravujícím obdobnou materii. Tímto právním předpisem může být v první řadě správní řád, který se tak bude v praxi aplikovat zejména na případy,

²⁷⁴ Blíže viz SLÁDEČEK, V. Obecní policie. In SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol., cit. dílo, s. 406. Dále srov. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 426.

²⁷⁵ Srov. § 43 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění tehdejších předpisů, s platným zněním § 2, § 9 a § 10 zák. o policii. K dané problematice srov. blíže zejm. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 425 an.

²⁷⁶ Blíže viz SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 426.

²⁷⁷ Blíže viz SLÁDEČEK, V. Státní policie. In SLÁDEČEK, V.; POUPEROVÁ, O. a kol., cit. dílo, s. 395.

kdy podatelem upozornění bude osoba, které správní řád (respektive jiný právní předpis) přiznává postavení účastníka řízení.²⁷⁸

Upozornění lze označit za institut tzv. veřejné kontroly policie, jež v sobě zahrnuje mimo jiné kontrolu činnosti policie v době služby i mimo službu. Ve vztahu k tématu práce je důležité zejména oprávnění v podstatě kohokoliv upozornit na nedostatky blíže v zákoně nedefinované. Lze se domnívat, že se v tomto smyslu může jednat o věcně nesprávný či nevhodný postup policisty, respektive zaměstnance policie. Stěžovatel tak může obecně „*upozorňovat ze subjektivního hlediska na vše, co považuje za nedostatek policie.*“²⁷⁹

Tento podnět, respektive stížnost, je třeba podávat u útvaru, k němuž náleží příslušná osoba – policista, zaměstnanec, proti němuž tato stížnost směřuje s tím, že za její vyřízení odpovídá ředitel toho kterého útvaru. Způsob přešetření stížnosti může být proveden nadřízeným útvarem policie, a to k žádosti stěžovatele, jenž se domnívá, že jeho stížnost nebyla vyřízena řádně.²⁸⁰

Zák. o policii stanoví povinnost upozornění přijmout a do třiceti dnů vyzoomět toho, kdo jej učinil, o přijatých opatřeních, to však pouze za předpokladu, že tato osoba o informování požádala. Lze připustit, že povinnost výslovně požádat o výsledek týkající se přijatých opatření je v tomto směru jistým negativem. Lze totiž předpokládat, že primárním účelem stížnosti je zjistit, zda se opravdu jednalo o chybné jednání a jak tyto nedostatky byly či budou napraveny.

²⁷⁸ Blíže viz FILÁK, A. a kol. *Zákon o Policii České republiky s komentářem*. 1. vydání. Praha: Vydavatelství POLICE HISTORY, 2009, s. 199 an.

²⁷⁹ RAJMAN, J. § 97 - Kontrola policie. In MATES, P.; HORZINKOVÁ, E.; HROMÁDKA, M.; RAJMAN, J. *Nové policejní právo. Právní předpisy s komentářem*. Praha: Linde Praha, akciová společnost, 2009, s. 193 an. K příkladům možných nedostatků srov. tamtéž, s. 194.

²⁸⁰ VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 327 an.

Hlavní otázkou k zamyšlení však zůstává, zda je zaručena nezávislost prošetření podaného upozornění, neboť jej vyřizuje policejní útvar, proti kterému dané upozornění směřuje (srov. § 97 odst. 2 zák. o policii).²⁸¹

Jsem toho názoru, že chybějící prvek existence nezávislého kontrolního orgánu policie²⁸² nebude s největší pravděpodobností zajištěn ani zřízením relativně nové generální inspekce. Argumentem ve prospěch mého názoru svědčícím je zejména skutečnost, že generální inspekce je složena převážně z bývalých policistů.²⁸³ Dále lze usuzovat, že hlavní náplní činnosti této inspekce bude odhalování a vyšetřování trestné činnosti policistů a jiných příslušníků bezpečnostních sborů (srov. § 2 zák. o generální inspekci).²⁸⁴ V tomto smyslu lze tedy hovořit o jakési „další“ policii, která bude šetřit především kriminalitu ostatních policistů a jiných příslušníků bezpečnostních sborů.²⁸⁵ Na tomto závěru nemění nic ani fakt, že zajištění řádného fungování a kontrola činnosti inspekce samotné jsou svěřeny kontrolnímu orgánu Poslanecké sněmovny (§ 57 zák. o generální inspekci).

Vzhledem k tomu, že posuzovaný zákon je v účinnosti relativně krátkou dobu, nelze adekvátně zhodnotit jeho dosavadní přínos v praxi. Obecně se však domnívám, že před stávající variantou mohla být spíše upřednostněna ta, jež generální inspekci podřazovala do gesce Ministerstva spravedlnosti v rámci struktury státního zastupitelství.²⁸⁶ Hlavním důvodem mého závěru je jednak skutečnost, že státní zastupitelství má s vyšetřováním trestné činnosti příslušníků policie pravděpodobně největší zkušenosti, a rovněž nelze pominout možný negativní vliv politických zájmů v případě zmiňovaného parlamentního orgánu.

²⁸¹ Shodně srov. např. SLÁDEČEK, V. Státní policie. In SLÁDEČEK, V.; POUPEROVÁ, O. a kol., cit. dílo, s. 396.

²⁸² *Ke kontrole policie* srov. blíže zejm. VANGELI, B. cit. dílo, s. 325 an.

²⁸³ Blíže viz SLÁDEČEK, V. Státní policie. In SLÁDEČEK, V.; POUPEROVÁ, O. a kol., cit. dílo, s. 396.

²⁸⁴ „Cílem této nové úpravy je vytvořit systém nezávislého a účinného stíhání trestných činů příslušníků a zaměstnanců vybraných bezpečnostních sborů (policie, celní správy, vězeňské služby) a generální inspekce.“ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů, Sněmovní tisk č. 410, Poslanecká sněmovna, 6. vol. období, od 2010. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů, Sněmovní tisk č. 410, Poslanecká sněmovna, 6. vol. období, od 2010.

²⁸⁵ Podoba i činnost je v zásadě podobná činnosti služby kriminální policie a vyšetřování. Srov. tamtéž.

²⁸⁶ Srov. tamtéž.

Nicméně pokud jde o vztah k tématu práce, s odkazem na shora naznačené by nejvhodnějším řešením pravděpodobně mělo být zřízení úplně nové, nezávislé instituce zabývající se prošetřováním toliko nedostatků v činnosti příslušných subjektů. Tato instituce by měla být přitom zcela oproštěna od vyšetřování trestné činnosti policistů, případně i jiných příslušníků bezpečnostních sborů.

Pokud jde o zákon samotný, nutno dodat, že zák. o generální inspekci v podstatě přejímá do svých ustanovení obdobné *upozornění* (§ 56 odst. 1 písm. a/ zák. o generální inspekci), jež opravňuje kohokoliv upozornit mimo jiné na nedostatky²⁸⁷ v činnosti bezpečnostního sboru, nebo na skutečnost, že se tato osoba dopustila jednání, které naplňuje znaky trestného činu, kázeňského přestupku nebo jiného správního deliktu. Předmětnému právu pak odpovídá povinnost generální inspekce oznámení přijmout, vyhodnotit z hlediska jí svěřené působnosti a přijmout příslušná opatření.

Závěrem třeba podotknout, že generální inspekce má sice za úkol vyšetřovat nedostatky v činnosti a i kriminalitu v zákoně uvedených příslušníků a zaměstnanců, ale může zasáhnout svými oprávněními i vůči jednotlivci samému. Příslušník inspekce je totiž oprávněn například omezit osobní svobodu nebo zastavit a prohlédnout dopravní prostředek. V případě, že se jednotlivce domnívá, že jednání nebylo plně v souladu se zákonem, má *ex post* možnost bránit se proti takovému faktickému zásahu stížností, žalobou ve správním soudnictví a poté případně i ústavní stížností, včetně podání žádosti o náhradu škody.

4.4 Ochrana práv v rámci ochrany osobních údajů

K ochraně osobních údajů byl zřízen Úřad pro ochranu osobních údajů,²⁸⁸ který vykazuje znaky speciálního ombudsmana, což lze vidět zejména ve

²⁸⁷ Tj. upozornění na spáchání trestné činnosti či jiného správního deliktu v zákoně uvedenou osobou.

²⁸⁸ Podrobně k ochraně osobních údajů srov. např. MELOTÍKOVÁ, P, V. Ochrana osobních údajů. In SLÁDEČEK, V.; POUPEROVÁ, O. a kol., cit. dílo, s. 136 an. SKULOVÁ, S. Ochrana osobních údajů a veřejná správa v České republice. In SKULOVÁ, S. (ed.) *Veřejná správa na prahu 21. století. Sborník z konference. 1. vydání.* Brno:

skutečnosti, že tento se zabývá mimo jiné přijímáním podnětů a stížností občanů na porušení zákona; zpracováním a zpřístupněním výročních zpráv o své činnosti veřejnosti; poskytováním konzultací v oblasti ochrany osobních údajů.²⁸⁹

V souvislosti s tématem zkoumání je důležitá zejména možnost toho, kdo se domnívá, že v jeho případě není zacházeno s jeho osobními údaji zákonem stanoveným způsobem, podat podle § 29 odst. 1 písm. c) zák. o osobních údajích podnět nebo stížnost k Úřadu.

Kontrolní činnost²⁹⁰ Úřad provádí na základě kontrolního plánu nebo na základě již zmíněných podnětů a stížností, a to od subjektů údajů nebo na základě i jiných podnětů například věci postoupené od soudů či policie (srov. § 31 zák. o osobních údajích). Lze konstatovat, že kontrolní činnost či správní řízení jsou však u Úřadu zahajována zásadně z moci úřední, a tudíž se nejedná o veřejné subjektivní právo podatele.²⁹¹

Obecně je možnost podání podnětu nebo stížnosti týkající se zpracování osobních údajů významná. Při sestavování kontrolního plánu se Úřad může těmito řídit a často dochází k tomu, že do plánu kontrol bude zařazen ten subjekt, na který se u Úřadu sešlo více takových podnětů a stížností. Hlavní je, že Úřad je v případě zjištěných nedostatků schopen, za využití kontrolních metod a donucovacích prostředků, tyto nedostatky napravit.

Podnět nebo stížnost je Úřadem nejprve vyhodnocena. Dospěje-li Úřad k závěru, že není vyloučeno, že by se mohlo jednat o porušení zákona, nařídí Úřad předběžné prošetření podnětu nebo stížnosti, ve které se žadatel domnívá, že jsou jeho práva porušována. Předběžné prošetření podnětu nebo stížnosti je svěřeno pověřeným zaměstnancům Úřadu. Následně může dojít i k zahájení

Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 103; BARTÍK, V.; JANEČKOVÁ, E. *Zákon o ochraně osobních údajů s komentářem*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, spol. s r.o., 2010. Pro úplnost uvádím, že např. V. Sládeček Úřad zařazuje mezi tzv. *absolutně nezávislé úřady*. Blíže viz SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 284 an.

²⁸⁹ Blíže viz SLÁDEČEK, V. Jiné orgány ochrany práv. In PAVLÍČEK, V. a kol., cit. dílo, s. 1016 an.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, 2011, s. 33.

²⁹⁰ V rámci kontrolní činnosti je postupováno podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, a subsidiárně podle správního řádu.

²⁹¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č.j. 1 As 93/2009.

kontroly. V tomto případě je však vykonáváním, řízením kontroly a vypracováním kontrolního protokolu pověřen inspektor (§ 33 zák. o osobních údajích).

Jedním z možných doporučení v tomto směru by proto mohlo být zvýšení počtu inspektorů, neboť v dosavadním počtu celkem sedmi inspektorů (byť doplněném o určitý počet pověřených pracovníků Úřadu, kteří se podílejí toliko na provádění kontrolní činnosti) se pravděpodobně dosáhne menší efektivity při výkonu jednotlivých kontrol než v případě, kdy by inspektorů mohlo být více.²⁹² Ovšem nemám k dispozici bližší informace o vnitřních poměrech tohoto Úřadu, a proto nedokážu posoudit nakolik je tato instituce vytížená a zda je stávající počet inspektorů schopen se s případným zvýšením šetřených případů vypořádat.

²⁹² Z informací na webu Úřadu vyplývá, že v roce 2010 bylo ukončeno celkem 106 kontrol – z toho 13 z kontrolního plánu. [cit. 10. 2. 2012] Dostupné z <http://www.uouu.cz/uoou.aspx?menu=10&submenu=12> .

5. Ochrana práv ve správním soudnictví

Ochrany práv ve správním soudnictví²⁹³ se může domáhat účastník řízení v případě, že nebyl úspěšný ve správním řízení. Nutno podotknout, že správní soudy, tj. Nejvyšší správní soud a soudy krajské, jednají podle § 5 soudního řádu správního jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, a to za předpokladu, že je připouští zvláštní zákon.

Na správní soudnictví lze v tomto smyslu nahlížet jako na soudní kontrolu veřejné správy, která přispívá mimo jiné ke zlepšení fungování veřejné správy samotné.²⁹⁴ V případě soudního přezkumu musíme rozlišit dvě větve, a to v závislosti na tom, zda soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům (tj. správní soudy) nebo subjektivním právům soukromým (tj. civilní soudy), o nichž nejprve rozhodl správní orgán.²⁹⁵ S ohledem na téma práce se dále zaměřím toliko na problematiku prvně uvedenou.

V souladu s § 2 soudního řádu správního jsou soudy ve správním soudnictví oprávněny poskytovat „ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“ Hlavním úkolem soudů je v této souvislosti chránit veřejná subjektivní práva, za která lze považovat „práva osob

²⁹³Ke správnímu soudnictví srov. blíže např. SLÁDEČEK, V. K pojmu správní soudnictví. In SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.a., 2010, s. 17-25; MIKULE, V. Kontrola ve veřejné správě. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 541 an. MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a.s., 1996; MIKULE, V. *Správní soudnictví v Československu*. Acta Universitatis Carolinae-Iuridica, 1968, č. 4; PRŮCHA, P. *K vybraným problémům správního soudnictví*, Časopis pro právní vědu a praxi, 1998, č. 3, s. 477-477 an. Dále srov. zejm. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, kterým byla zrušena část pátá občanského soudního řádu upravující tehdejší správní soudnictví.

²⁹⁴ Správní soudnictví má sloužit „pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy, nejde o žádnou degradaci nebo dehonestaci veřejné správy, o jakousi snahu koneckonců ji podřídít soudům, nýbrž o to, aby se obě „strany“ svými vědomostmi a názory vzájemně obohacovaly a aby jejich kooperace v rámci principů demokratického právního státu vedla ve svých důsledcích k co nejlepší službě státní moci všem občanům (čl. 2 odst. 3 Ústavy).“ Srov. MIKULE, V. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 79.

²⁹⁵ Pokud jde o věci soukromoprávní povahy viz blíže např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 402 an.; ŠKÁROVÁ, M. a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*, 4. aktualizované vydání, Praha: Linde Praha, akciová společnost, 2009; KOPECKÝ, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté s. s. ř.). In VOPÁLKA, V. (ed.), cit. dílo, 2003, s. 225-227.

*založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy.*²⁹⁶ Podle jejich obsahu lze pak rozlišit práva směřující ke zdržení se zásahů veřejné správy do svobody osob, práva na určitou činnost či plnění správy ve prospěch určitých osob a práva podílející se na správě věcí veřejných.

Pokud jde o pravomoc správních soudů ve smyslu § 4 soudního řádu správního, mezi právní prostředky ochrany vztahující se k tématu práce náleží žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, žaloba proti nečinnosti správního orgánu a žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu.²⁹⁷

Jelikož nejen v poslední době a nejen v případě České republiky vzrůstá u Evropského soudu počet stížností na nepřiměřenou délku řízení,²⁹⁸ zmíním alespoň stručně základní změny novely soudního řádu správního, jejímž účelem je právě zabránit prodlužování soudního řízení.

Novela soudního řádu správního přinesla do právní úpravy změny, které se v některých směrech promítly významným způsobem i do zkoumané materie. Lze konstatovat, že předmětné změny cílené na zrychlení soudního řízení správního, by mohly být pro žalobce v tomto smyslu jistým přínosem.

Na tomto místě zmíním alespoň stručně některé z provedených změn.²⁹⁹ Jedním ze znaků novely soudního řádu správního je (diskutabilní) změna určení místní příslušnosti. V současné době je obecným určovatelem sídlo orgánu, jenž rozhodoval v prvním stupni, respektive jinak zasáhl do práv žalobce. Předchozí právní úprava upravovala místní příslušnost odlišně, neboť rozhodným podle ní bylo sídlo správního orgánu, který rozhodoval v posledním stupni, respektive jinak zasáhl do práv žalobce. Ke změně ve stanovení místní příslušnosti bylo

²⁹⁶ VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V. ŠOLÍN, M., cit. dílo, s. 3.

²⁹⁷ Obecně k rozsahu pravomoci soudů ve správním soudnictví srov. např. SLÁDEČEK, V. *Správní soudnictví v České republice*. In SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol., cit. dílo, s. 48 an.

²⁹⁸ K nárůstu stížností proti České republice blíže viz např. HUBÁLKOVÁ, E. *Novinky z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve stížnostech podaných proti České republice*, BULLETIN ADVOKACIE, 2003, č. 9, s. 12.

²⁹⁹ Změny, které se dotkly tématu práce budou uváděny dále v textu u příslušných kapitol disertační práce.

přistoupeno z důvodu nepřiměřené délky soudního řízení správního na některých správních úsecích krajských soudů, zejména pak z důvodu maximální přetíženosti Městského soudu v Praze.

Jedním z argumentů, které důvodová zpráva k této novele soudního řádu správního uvádí, je vedle velkého nápadu věcí i jejich složitost, neboť téměř všechny ústřední orgány státní správy (vyjma Energetického regulačního úřadu a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) sídlí v Praze.³⁰⁰ Tento argument si dovoluji označit za lichý, neboť tato typová závažnost Městskému soudu zůstane k rozhodování i nadále. Dané potvrzuje organizační struktura těchto úřadů, včetně ministerstev, kdy prvostupňová rozhodnutí jsou přijímána vždy v rámci toho kterého správního úřadu, tudíž ke změně místní příslušnosti správních soudu by v případě ústředních orgánů státní správy vůbec nemělo dojít. Stojí za úvahu zvážit, zda tato situace neměla být přednostně řešena například rozšířením personálních kapacit příslušných „zahlcených“ institucí (s ohledem na provedené statistiky) a nikoliv tímto legislativním zásahem.

Mezi instituty, které by měly přispět k posílení veřejných subjektivních práv účastníků řízení lze přiřadit například stanovení lhůty pro rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření (srov. § 38 odst. 3 soudního řádu správního) a návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby (srov. § 73 odst. 4 soudního řádu správního). Zásadních změn doznala i úprava týkající se kasační stížnosti.

Novela soudního řádu správního dále představuje průlom do pořadí projednávání a rozhodování věcí (srov. § 56 soudního řádu správního), kdy zákon taxativně stanoví věci, u kterých je možno učinit výjimku z pořadí nápadu na soud, a to s odkazem na závažné důvody pro přednostní projednání a rozhodnutí věci. Nově je také soudům umožněno stanovit kratší lhůtu (tj. méně než deset dnů) k přípravě na jednání, a to v těch řízeních, v nichž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny (srov. § 49 odst. 1 soudního řádu

³⁰⁰ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona – soudní řád správní. Sněmovní tisk č. 319, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, od roku 2010.

správního). V neposlední řadě se jedná o změnu týkající se možného zamezení nedůvodných námitek podjatosti uplatněných v průběhu řízení, kdy je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny a současně je proti tomuto rozhodnutí přípustná kasační stížnost (srov. § 8 odst. 6 soudního řádu správního).

Odhlédnu-li nyní od novely soudního řádu správního, lze obecně konstatovat, že koncepce správního soudnictví podléhá spíše kritickým hodnocením. Dané lze ilustrovat například na rozšiřování pravomocí správních soudů nad rámec klasického přezkumu zákonnosti správních aktů či na způsobu rozhodování správních soudů v některých oblastech (tj. narušení kasačního principu při vlastním rozhodování soudů nebo přímé ukládání veřejnoprávních povinností).³⁰¹

Pro úplnost je třeba uvést, že v rámci možných úvah o změně výše namítaných nedostatků lze uvažovat o případném zřízení nezávislých správních tribunálů, které by díky kvalifikovanému a specializovanému zaměření svých členů mohly pro rozhodování ve správním soudnictví jednoznačně představovat výhodu. Pokud jde o otázku narušení kasačního principu při soudním rozhodování, sdílím v tomto směru názor, jak jsem naznačila již výše, že problematickým se může jevit přímé ukládání veřejnoprávních povinností v rámci práva na informace. Dále se kriticky stavím, jak bude uvedeno dále, k nahrazení kasačního principu reformací v případě soudního přezkumu uvážení správního orgánu u správních deliktů.³⁰²

5.1 Ochrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu

Pokud byl účastník řízení neúspěšný v případě opravných prostředků podaných proti napadenému rozhodnutí, má právo za zákonem stanovených

³⁰¹ Blíže viz SLÁDEČEK, V. Správní soudnictví v České republice. In SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol., cit. dílo, s. 73 an., včetně literatury zde uvedené.

³⁰² Shodně srov. např. SLÁDEČEK, V. Správní soudnictví v České republice. In SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol., cit. dílo, s. 77 an.

podmínek využít *žaloby proti rozhodnutí správního orgánu* a domáhat se jejím prostřednictvím zrušení napadaného rozhodnutí, respektive vyslovení jeho nicotnosti (srov. § 65 až 78 soudního řádu správního). Jedná se o právní prostředek ochrany subjektivních práv ponejvíce³⁰³ užívaný jednotlivcem v případě, že tento nebyl úspěšný v rámci uplatnění opravných prostředků ve správním řízení.

Soud v daném případě poskytuje ochranu proti rozhodnutím nezákonným,³⁰⁴ které jsou v rozporu s právním řádem, tj. v rozporu s ústavním pořádkem, vnitrostátními právními předpisy či mezinárodní smlouvou. Soudní řád správní poskytuje ochranu i rozhodnutí nicotnému, tj. paaktu. Pro nezákonnost bude dále zrušeno rozhodnutí v případě, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil (srov. § 78 odst. 1 soudního řádu správního).

Z jednotlivých ustanovení soudního řádu správního lze rozlišit tři skupiny žalob proti rozhodnutí správního orgánu, a to žaloby obecné (§ 65 soudního řádu správního), žaloby zvláštní k ochraně veřejného zájmu (§ 66 soudního řádu správního)³⁰⁵ a žaloby ve věcech územní samosprávy (§ 67 soudního řádu správního).³⁰⁶ S odkazem na téma práce se dále zaměřím toliko na žalobu obecnou.

Nutno dodat, že pokud se domáhá žalobce ve správním soudnictví nápravy, tj. zrušení rozhodnutí správního orgánu, vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu ze zákonem stanovených důvodů nebo snížení trestu nebo upuštění od něj, lze uspokojit účastníka soudního řízení po podání žaloby ve správním soudnictví podle § 153 správního řádu. Podstatou daného institutu

³⁰³ Srov. např. SLÁDEČEK, V. Správní soudnictví v České republice. In SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol., cit. dílo, s. 49. Dále pro přesnost srov. statistiky v jednotlivých letech na webových stránkách Nejvyššího správního soudu [cit. 1. 2. 2012]. Dostupné z <http://www.nssoud.cz/main2Col.aspx?cls=Statistika&menu=190>

³⁰⁴ Hledisko neúčelnosti či nehospodárnosti je v daném případě liché.

³⁰⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č.j. 8 As 27/2006; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č.j. 29 Ca 60/2006.

³⁰⁶ Srov. blíže např. MIKULE, V. Kontrola ve veřejné správě. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 568; VOPÁLKA, V. MIKULE, V. ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M., cit. dílo, s. 147-148.

je, že dokud správní soud nerozhodne o žalobě, může správní orgán učinit úkon, kterým žalobce uspokojí za současného odstranění důvodu pro projednání této věci před správním soudem.³⁰⁷

5.1.1 Základní charakteristika žaloby

Zahájení soudního řízení správního je (obecně) ovládáno zásadou dispoziční. *Žalobní legitimaci* má v souladu s § 65 odst. 1 soudního řádu správního ten, „*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.*“ Pro tento úkon zavádí zákon legislativní zkratku „*rozhodnutí*“.³⁰⁸ Žalobcem namítané vady mohou být povahy jak hmotněprávní, tak procesní.

V daném případě se lze domáhat zrušení takového rozhodnutí, respektive vyslovení nicotnosti (srov. § 65 odst. 1 soudního řádu správního), popřípadě se lze domáhat snížení trestu za správní delikt či upuštění od něj (srov. § 65 odst. 3 soudního řádu správního).

Soudní řád správní dává žalobní legitimaci i účastníkovi řízení před správním orgánem, o jehož právech či povinnostech se v řízení sice nerozhodovalo, pokud tvrdí, že byl postupem správního orgánu zkrácen na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí (srov. § 65 odst. 2 soudního řádu správního).³⁰⁹

Účastníkem řízení je ten, kdo podal žalobu (tj. žalobce) a žalovaný (tj. správní orgán, který rozhodl v posledním stupni nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla - srov. § 69 soudního řádu správního).

³⁰⁷ Blíže viz např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 870 an.

³⁰⁸ Srov. zejm. VEDRAL, J. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*, Správní právo, 2012, č. 1-2, s. 1 an. Dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č.j. 5 Afs 37/2011; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č.j. 2 As 75/2009; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, č.j. 3 Ads 58/2011.

³⁰⁹ Srov. např. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Dále srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č.j. 7 A 56/2002.

Obecně lze říci, že podmínkou úspěšného přijetí žaloby je existence pravomocného rozhodnutí odvolacího orgánu, žaloba musí být přípustná ve smyslu § 68 soudního řádu správního a rozhodnutí není z přezkumu vyloučeno (srov. zejména § 70 soudního řádu správního).

Žaloba musí splňovat kromě *obecných náležitostí* podání (srov. § 37 odst. 2 a 3) i *náležitosti zvláštní* uvedené v § 71 odst. 1 soudního řádu správního. Z posléze uvedených náležitostí je třeba zmínit zejména povinnost žalobce označit výroky rozhodnutí, které žalobou napadá, uvést žalobní body (námitky), ze kterých musí být zřejmý rozsah přezkumné činnosti soudu a označit jaké důkazy k prokázání svých tvrzení navrhuje provést, včetně návrhu výroku soudu.

Z daného je zřejmé, že podání žaloby je ve smyslu uvedení žalobních bodů ovládáno dispoziční zásadou. Smyslem uvedení žalobních bodů ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního je jednoznačné stanovení soudního přezkumu, a to ve lhůtě stanovené zákonem pro podání žaloby.³¹⁰ Lze shrnout, že řízení před správními soudy je koncipováno jako řízení o žalobních bodech. Je zcela v dispozici žalobce, aby uvedl z jakých skutkových a právních důvodů nahlíží na napadené rozhodnutí jako na nezákonné nebo nicotné.³¹¹ Zásadně pak platí, že musí být přezkoumány všechny žalobní námitky v celém jejich rozsahu.

Je třeba se vyvarovat tomu, aby námitka nebyla velmi obecné povahy, neboť *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“*³¹²

³¹⁰ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008.

³¹¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, č.j. 8 Ans 12/2011.

³¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, č.j. 1 Ans 14/2011.

Žalobní body se přitom nemusí omezovat pouze na námitky již uvedené žalobcem v rámci správního řízení. Kdykoliv během řízení může žalobce žalobní body omezit. Rozšířit žalobu o nové žalobní body nebo na dosud nenapadené výroky rozhodnutí může žalobce toliko ve lhůtě pro podání žaloby (srov. § 71 odst. 2 soudního řádu správního). Jedná se o zásadu koncentrace,³¹³ která však může být v určitých případech prolomena.³¹⁴

Ze shora uvedeného plyne, že rozšířit žalobu o další žalobní body lze toliko ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 soudního řádu správního).³¹⁵ Proto pokud soud neakceptoval návrh na provedení důkazu s odůvodněním, že nebyla tato lhůta dodržena, jde o vadu řízení, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.³¹⁶

Shrnu-li, je tedy plně na žalobci, aby označil z jakých skutkových a právních důvodů považuje jím napadené výroky správního rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Z takto vymezeného rozsahu přezkoumání je soud oprávněn a povinen vybočit pouze v případech zákonem stanovených. Jedná se o případ, kdy soud dospěl k závěru, že rozhodnutí je nicotné, i když návrh na vyslovení nicotnosti žalobce nepodal (§ 76 odst. 2 soudního řádu správního). Soud je rovněž oprávněn zrušit napadené rozhodnutí pro vady řízení, které sice nebyly výslovně v žalobě uvedeny, avšak tyto brání přezkoumávání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů.³¹⁷

Správní soud je při přezkumu limitován v žalobě napadenými výroky rozhodnutí, a to pouze v rámci námitek uvedených v žalobě (srov. § 75 odst. 2

³¹³ Blíže viz např. HLOUCH, L.; FOLTAS, T.; BEDNARČÍK, P. K úloze principu koncentrace ve správním řízení a v soudním řízení správním. In KADEČKA, S. (ed). *Pocla Petru Průchovi*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, s.r.o., 2009, s. 281.

³¹⁴ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2006, č.j. 2 Azs 75/2005; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2007, č.j. 2 Afs 57/2007; náleží Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2000, sp. zn. IV. ÚS 146/99.

³¹⁵ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 431/11.

³¹⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č.j. 4 Azs 176/2006; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2010, č.j. 2 As 28/2010.

³¹⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č.j. 7 Azs 79/2009; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2007, č.j. 2 Afs 57/2007.

soudního řádu správního).³¹⁸ Lze dovodit, že v důsledku striktního uplatnění dispoziční zásady, je na žalobce kladena zvýšená odpovědnost ohledně stanovení rozsahu přezkoumání napadeného rozhodnutí, který si žalobce určuje sám.

Pokud jde o *lhůtu k podání žaloby* soudní řád správní v § 72 odst. 1 uvádí, že žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy bylo namítané rozhodnutí žalobci doručeno, respektive oznámeno jiným zákonným způsobem. Lhůta může být stanovena odlišně podle zvláštních zákonů.³¹⁹ Samotné podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento zákon nebo zákon zvláštní nestanoví jinak (srov. § 73 soudního řádu správního). Usnesením však může soud tento odkladný účinek žalobě přiznat, pokud by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem (srov. § 73 odst. 2 soudního řádu správního).³²⁰ V zájmu zrychlení soudního řízení pak lze pozitivně hodnotit, že zákon nově stanoví, že o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodne soud bez zbytečného odkladu a pokud zde není nebezpečí z prodlení, soud rozhodne do třiceti dnů od jeho podání.

Zákon upravuje v § 70 soudního řádu správního tzv. *kompetenční výluky*, které jsou v podstatě vyloučením určitých úkonů ze soudního přezkumu (srov. § 6 soudního řádu správního). Ze soudního přezkumu jsou tak vyloučeny zejména úkony - které nejsou rozhodnutími,³²¹ mající povahu předběžnou,³²²

³¹⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2005, č.j. 2 Azs 92/2005.

³¹⁹ Například § 172 odst. 1 a 2 zákona č. 326/1999, o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³²⁰ Před novelou SŘS se jednalo o *nenahraditelnou újmu* s tím, že jeho přiznání se nedotklo nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a nebylo v rozporu s veřejným zájmem (srov. § 73 odst. 2 soudního řádu správního v tehdejší znění).

³²¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č.j. 5 Afs 37/2011; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č.j. 6 Ads 2/2011; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č.j. 7 As 55/2007; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č.j. 3 As 28/2005; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2003, č.j. 7A 93/2002; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č.j. 3 As 44/2004.

³²² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2004, č.j. 6 A 119/2001.

jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem,³²³ jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob³²⁴ (respektive technického stavu věcí) a jsou-li splněny i další podmínky, o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám a jsou-li splněny i další podmínky a úkony, jež jsou z přezkoumávání vyloučeny zvláštním zákonem.

Poslední podmínkou úspěšného přijetí žaloby je její přípustnost. Zákon zmiňuje, že pokud jde o *nepřípustnost žaloby* (§ 68 soudního řádu správního), musí být tato usnesením odmítnuta. Žaloba je nepřipustná také³²⁵ v případech, kdy nebyly vyčerpány řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem (připouští-li je zvláštní zákon), ledaže napadené rozhodnutí bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiné osoby.³²⁶ Odmítnuta musí být žaloba rovněž v případě, že jde o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci³²⁷ vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu.³²⁸ Dále je žaloba nepřipustná, pokud je jediným důvodem tvrzená nicotnost (a žalobce se vyslovení této nicotnosti nedomáhal v řízení před správním orgánem), směřuje-li jen proti důvodům napadeného rozhodnutí či se žalobce domáhá přezkoumání takového rozhodnutí, které je z přezkumu vyloučeno tímto nebo zvláštním zákonem (srov. § 68 soudního řádu správního).

5.1.2 Rozhodnutí soudu o žalobě

Postup při projednávání obecné žaloby je upraven v § 74 až 77 soudního řádu správního s tím, že v souladu s § 75 odst. 2 soudního řádu správního soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

³²³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č.j. 4 As 48/2008; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č.j. 3Afs 20/2003; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2005, č.j. 2 Azs 252/2004.

³²⁴ Srov. např. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 10. 1996, č.j. 22 Ca 218/96.

³²⁵ Důvody nepřipustnosti jsou stanoveny na více místech zákona. Soudní řád správní zmiňuje též nepřipustnost u žaloby k ochraně veřejného zájmu v § 66 odst. 5 a 6 správního řádu. Dále srov. § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního.

³²⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2004, č.j. 1 As 28/2004; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2005, č.j. 2 Afi 98/2004.

³²⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č.j. 97/2009.

³²⁸ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2003, č.j. 7 A 30/2001.

Soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, tj. ke dni vydání napadeného rozhodnutí (srov. § 75 odst. 1 soudního řádu správního). V souladu s § 77 odst. 2 soudního řádu správního pak soud může zopakovat nebo doplnit důkazy provedené žalovaným správním orgánem (ledaže zvláštní zákon stanoví jinak) s tím, že pokud namítané rozhodnutí zruší, je žalovaný správní orgán v souladu s § 78 odst. 6 soudního řádu správního povinen takto získané důkazy zahrnout mezi podklady pro nové rozhodnutí.

Správní soud podle platné právní úpravy rozhoduje v tzv. *plné jurisdikci*,³²⁹ jež je atributem práva na *fair proces*, a která zaručuje soudům při přezkumu správního rozhodnutí komplexně posuzovat skutkový i právní stav věci, včetně možnosti provádět dokazování.³³⁰ Lze tedy konstatovat, že stávající právní úprava byla přijetím soudního řádu správního uvedena do souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy.³³¹

Pokud jde o přezkum správního uvážení, soud může zrušit pro nezákonnost rozhodnutí, ve kterém správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil (srov. § 78 odst. 1 soudního řádu správního).³³² Z daného ustanovení zákona vyplývá pro soud omezení spočívající v přezkumu toliko (ne)překročení zákonných mezí správního uvážení, nebo zda jej správní orgán (ne)zneužil.

³²⁹ Srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. III. ÚS 2997/11; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2011, č.j. 6 Azs 17/2011; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č.j. 5 Afs 147/2004; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č.j. 1 As 32/2006. Dále srov. např. POMAHÁČ, R. *Plná jurisdikce správních soudů*, Soudní rozhledy, 2002, č. 3, s. 77.

³³⁰ Před 1. 1. 2003 bylo možno přezkoumávat toliko zákonnost rozhodnutí a dokazování se mohlo provádět spíše výjimečně.

³³¹ Trochu odlišné stanovisko zaujímá např. P. Svoboda, který je toho názoru, že nelze hovořit o plném souladu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy, neboť „nelze správní uvážení závislého orgánu nahradit nezávislým soudcovským uvážením.“ Při soudní ochraně veřejných subjektivních práv bylo daného docíleno pouze u tzv. moderačního práva při soudní kontrole správních rozhodnutí o trestech za správní delikty, a to pouze pokud jde o výrok o vině. SVOBODA, P. Článek 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví. In VOPÁLKA, V. (ed.), cit. dílo, 2003, s. 115-119.

³³² Blíže viz např. PRÁŠKOVÁ, H. Rozhodování soudu ve věcech správního trestání. In HENDRYH, D. a kol., cit. dílo, s. 143-155. Dále srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, č.j. 6 A 25/2002; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. 3 As 24/2004.

Jestliže však soud dospěje k závěru, že nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí, kterým byl uložen trest za správní delikt, ale přesto je toho názoru, že trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, může soud za podmínek stanovených v § 78 odst. 2 soudního řádu správního přistoupit k tzv. *moderaci trestu*,³³³ tzn. *upustit od uloženého trestu nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených*.

Na předmětné oprávnění soudu se dívám spíše skepticky, a to zejména s odkazem na teorii dělby moci.³³⁴ Domnívám se, že není plně v souladu se základními principy demokratického právního státu, aby správní uvážení správního orgánu bylo možno nahradit správním uvážením soudcovským.³³⁵ Téma k úvaze zní, zda by správní soudnictví nemělo být založeno toliko na principu kasačním (V. Sládeček). Takové řešení lze z uvažovaných hledisek označit za řešení nejpříjemnější a současně (časově i finančně) méně náročnou variantu řešení, oproti například navrhovanému (ne však mnou zcela zavrhanému) zřízení tzv. zvláštních administrativních tribunálů (M. Mazanec, P. Mates) či návrhu, aby o správních deliktech rozhodovaly obecné (trestní) soudy (R. Pomahač).

Závěrem třeba uvést, že soud rozhoduje³³⁶ rozsudkem ve věci samé.³³⁷ Soud může napadené rozhodnutí *zrušit*, může *vyslovit nicotnost* rozhodnutí, žalobu *zamítnout*, popřípadě *rozhodnout o moderaci trestu za správní delikt*. V případě, že soud ruší rozhodnutí, je oprávněn podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu, které vydání napadeného rozhodnutí

³³³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č.j. 7 As 16/2008.

³³⁴ Shodně srov. např. SLÁDEČEK, V. Soudní přezkum správního uvážení. In VOPÁLKA, V. (ed.), cit. dílo, 2003, s. 93-106.

³³⁵ Pokud jde o věci soukromoprávní povahy, zjistí-li soud, že v dané věci má být rozhodnuto odlišně, nahradí rozsudkem napadené rozhodnutí správního orgánu, a to v rozsahu v jakém je rozsudkem soudu dotčeno (srov. § 250j občanského soudního řádu).

³³⁶ K rozhodování soudu blíže viz např. MIKULE, V. Kontrola ve veřejné správě. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo s. 574.

³³⁷ Nebyla-li žaloba odmítnuta v souladu s § 46 soudního řádu správního a řízení zastaveno v souladu s § 47 soudního řádu správního.

předcházelo.³³⁸ Dojde-li ke zrušení napadeného rozhodnutí, věc je vrácena k dalšímu řízení žalovanému s tím, že právním názorem je žalovaný vázán.

Nicméně soud nemůže napadené rozhodnutí změnit (vyjma shora zmíněné tzv. moderační právo) nebo jej jinak doplnit.³³⁹ V žádném případě není soud oprávněn rozhodovat o náhradě škody ve smyslu zák. o odpovědnosti za škodu.³⁴⁰

5.2 Ochrana prostřednictvím žaloby proti nečinnosti správního orgánu

Úvodem je třeba uvést, že možnost ochrany před nečinností lze obecně pojmut v celém souhrnu právních prostředků, jež mohou mít povahu preventivní nebo působící k odstranění již vzniklé nečinnosti. Mezi tyto právní prostředky jsou například řazeny lhůty pro vydání rozhodnutí či opatření proti nečinnosti, dále pak uplatnění fikce rozhodnutí, žaloba proti nečinnosti, ústavní stížnost, institut Ochránce, stížnosti a petice, náhrada škody za nesprávný úřední postup³⁴¹ či vyvození správněprávní odpovědnosti konkrétního subjektu.

V rámci ochrany subjektivních práv ve správním soudnictví lze využít za zákonem stanovených podmínek *žaloby proti nečinnosti správního orgánu*. V případě žaloby na nečinnost jde o modalitu výše uvedené tzv. obecné žaloby. Jedná se o právní prostředek řešící problémy s průtahy a nečinností veřejné správy uplatnitelný v rámci správního soudnictví, jenž byl do právního systému České republiky vnesen poprvé s účinností od 1. 1. 2003.³⁴² Obecně však lze

³³⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č.j. 1 Aps 2/2008.

³³⁹ Žaloba substituční (tj. nahrazení rozhodnutí správního orgánu soudem) nalezla v tomto smyslu své místo zcela ve větvi soukromoprávní (upravené v rámci částí páté občanského soudního řádu) a zčásti v soudním řádu správním (srov. rozhodnutí, kterým byl uložen trest za správní delikt). Blíže viz POMAHAČ, R. *Modality obecné správní žaloby*, Justiční praxe, 2002, č. 3, s. 101-102.

³⁴⁰ VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; ŠIMŮNKOVÁ, V.; ŠOLÍN, M., cit. dílo, s. 182.

³⁴¹ K odškodnění za průtahy v řízení srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 1320/10.

³⁴² K úpravě předchodí, v níž tento významný právní prostředek absentoval a „suploval“ ji v podstatě sám Ústavní soud srov. zejm. nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99. Dále srov. např. BAXA, J., MAZANEC, M. *Reforma českého správního soudnictví*, Právní rádce, 2002, č. 1, s. 8 an.

konstatovat, že žaloba na ochranu proti nečinnosti obdobně jako žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu činí v celkovém nápadu věcí menší část v porovnání s výše uvedenou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Ze statistik Nejvyššího správního soudu vyplývá, že od roku 2003 do roku 2009 včetně činili kasační stížnosti v těchto dvou zmiňovaných případech celkem necelá dvě procenta z celého sedmiletého nápadu věcí na soud.³⁴³

K nezákonné nečinnosti možno uvést, že je tato právní naukou klasifikována podle stupňů nečinnosti. Jedná se o průtahy, které lze charakterizovat jako méně závažná porušení zákona, kdy správní orgány sice jednají, ale překračují lhůty. Případem druhým je absolutní nečinnost, kterou lze charakterizovat za nejtěžší formu, kdy správní orgány nekonají vůbec. Předmětné dělení je dovozováno zejména z hlediska lhůt, stupně závažnosti nečinnosti a jejích právních důsledků.³⁴⁴ Formy nezákonné nečinnosti nemají v právním řádu své implicitní vyjádření. V tomto směru je vstřícnější judikatura, která pojem průtah spojuje například s neodůvodněnou a nepřiměřenou činností v řízení.³⁴⁵

Nečinnost se může obecně týkat obou instancí ve správním řízení, i rozhodování o obnově řízení, včetně situace, kdy řízení zahájil správní orgán *ex officio*, ale řádně v něm nepokračuje, tj. v již zahájeném řízení přezkumném.³⁴⁶ Žalobu proti nečinnosti lze podat i proti nečinnému správnímu orgánu, jenž je nečinný v případě, kdy soud zrušil jeho rozhodnutí a věc mu vrátil k dalšímu řízení.³⁴⁷ Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále plyne, že předmětnou žalobou lze brojit i proti nečinnosti spočívající v nerozhodování ve lhůtách

³⁴³ Srov. blíže *Zpráva o činnosti Nejvyššího správního soudu v letech 2003-2009*. Vydal Nejvyšší správní soud, 2010, s. 101. Dostupná z http://www.nssoud.cz/main2col.aspx?cls=photogalleryspecial&tre_id=194&menu=194

³⁴⁴ Srov. např. FRUMAROVÁ, K., cit. dílo, s. 33; TĚMÍN, T. *Žaloba proti nečinnosti*, Bulletin advokacie, 2004, č. 3, s. 26 an.; SEDLÁČEK, S. *Soudní kontrola veřejné správy*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 55 an.

³⁴⁵ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2002, sp. zn. I. ÚS 663/01.

³⁴⁶ VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; ŠIMŮNKOVÁ, V.; ŠOLÍN, M., cit. dílo, s. 187.

³⁴⁷ Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č.j. 2 Ans 3/2006.

stanovených pouze interním normativním aktem.³⁴⁸ Naopak je vyloučeno, aby se žalobce domáhal toho, aby správní orgán zahájil k jeho žádosti z moci úřední správní řízení, neboť žaloba proti nečinnosti správního orgánu je založena na subjektivním nároku žalobce na vydání rozhodnutí ve věci, která je určena hmotným právem.³⁴⁹

Nečinnost,³⁵⁰ respektive průtahy lze kvalifikovat i jako tzv. *jiný zásah orgánu veřejné moci* ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zák. o Ústavním soudu.³⁵¹ Důležité je, že u nečinnosti se posuzuje jak objektivní tak i subjektivní okolnosti jednání orgánů veřejné správy s tím, že omezení se toliko na konstatování, že došlo k překročení zákonné lhůty nepostačí.³⁵²

5.2.1 Základní charakteristika žaloby

Aktivní legitimaci k podání žaloby má ten, kdo „*bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu*“ (srov. § 79 odst. 1 soudního řádu správního).³⁵³ Žaloby proti nečinnosti³⁵⁴ však nelze použít pokud zvláštní zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci, respektive jiný právní důsledek.³⁵⁵

³⁴⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č.j. 2 Ans 1/2005. Dané potvrdila i judikatura Ústavního soudu - srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01.

³⁴⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č.j. 5 Ans 9/2011, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č.j. 4 Ans 10/2006; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č.j. 8 Ans 1/2008.

³⁵⁰ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2011, č.j. 62 A 8/2010.

³⁵¹ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 2427/11; náleží Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96; náleží Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01.

³⁵² Srov. VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; ŠIMŮNKOVÁ, V.; ŠOLÍN, M., cit. dílo, s. 190.

³⁵³ „*Podmínkou, s níž soudní řád správní spojuje nepřipustnost žaloby, je nevyužití právních prostředků, jimiž se lze ochrany domáhat, nikoliv případná či tvrzená neefektivita takových prostředků.*“ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96; náleží Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01.

³⁵⁴ K žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu srov. blíže např. MIKULE, V., *Kontrola veřejné správy*. In Hendrych, D. a kol., cit. dílo, s. 575 an.; FRUMAROVÁ, K., cit. dílo a zejm. FRUMAROVÁ, K., cit. *Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu*, 2012.

³⁵⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č.j. 1 Ans 5/2007.

Žalobce je oprávněn domáhat se ochrany proti dvěma formám nečinnosti správních orgánů, a to proti nevydání *rozhodnutí ve věci samé*³⁵⁶ nebo *osvědčení*.³⁵⁷ V žalobě na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat zahájení řízení z moci úřední, nýbrž pouze toho, aby správní orgán v již zahájeném řízení vydal rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.³⁵⁸

Jednou ze základních podmínek *přípustnosti žaloby* je skutečnost, že žalobce vyčerpal (a to neúspěšně) všechny opravné prostředky proti nečinnosti v rámci řízení před správním orgánem.³⁵⁹ Jak jsem naznačila již shora, prostředkem k nápravě, který musí žalobce povinně (neúspěšně) vyčerpat před podáním žaloby na nečinnost, je žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu.³⁶⁰ Z daného lze usuzovat na subsidiární povahu této správní žaloby. Pro úplnost opakuji, že v případě, že nečinný správní orgán nemá nadřízený orgán, podmínka využít § 80 odst. 3 správního řádu není povinná.³⁶¹ Lze konstatovat, že dané lze užít i v případě nevydání osvědčení v zákonem stanovené lhůtě, popřípadě lhůtě přiměřené (srov. § 6 odst. 1 správního řádu).³⁶²

Podmínkou přípustnosti žaloby je rovněž skutečnost, že zvláštní zákon nespojuje s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek, neboť samotná fikce rozhodnutí je formou ochrany proti nečinnosti.³⁶³

³⁵⁶Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č.j. 7 Afs 33/2003. Pro úplnost srov. VEDRAL, J. cit. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*, 2012.

³⁵⁷ „*Osvědčení je jiným úkonem správního orgánu odlišným od správního aktu, který úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny.*“ Srov. FRUMAROVÁ, K., cit. dílo, 2011, č. 6, s. 356. Dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 1994, č.j. 2 As 83/2003.

³⁵⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č.j.4 Ans 10/2006.

³⁵⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2004, 1 Ans 1/2003; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č.j. 7 Ans 1/2007.

³⁶⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č.j. 7 Ans 1/2007; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, č.j. 2 Ans 4/2007.

³⁶¹ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2008, č.j. 62 Ca 39/2008.

³⁶² Shodně srov. např. FRUMAROVÁ, K., cit. dílo, s. 359.

³⁶³Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č.j. 1 Ans 5/2007.

Žaloba musí splňovat *obecné a zvláštní náležitosti*, mezi které patří zejména uvedení rozhodných skutečností a označení důkazů, jichž se žalobce dovolává (srov. § 80 odst. 3 soudního řádu správního). V řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti je to tvrzení žalobce, které podstatnou měrou může ovlivnit to, jakými okolnostmi se bude krajský soud zabývat. Žalobce musí dále prokázat, že správní řízení bylo zahájeno, v čem žalobce spatřuje nečinnost žalovaného a musí doložit, že bezvýsledně vyčerpal prostředky k ochraně proti nečinnosti ve správním řízení.

Žalobu lze podle § 80 soudního řádu správního podat *ve lhůtě* do jednoho roku ode dne, kdy marně uplynula lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Není-li takové lhůty, pak ode dne, kdy byl ve věci učiněn poslední úkon³⁶⁴ (chápáno jak ze strany žalobce, tak žalovaného).³⁶⁵

5.2.2 Rozhodnutí soudu o žalobě

Soud rozhoduje na základě skutkového stavu, jenž byl zjištěn ke dni jeho rozhodnutí (§ 81 odst. 1 soudního řádu správního) s tím, že žaloba musí splňovat následující podmínky - je přípustná a nečinnost nebyla mezitím napravena.³⁶⁶

Pokud soud dospěje k závěru, že žaloba není důvodná,³⁶⁷ rozsudkem ji zamítne (srov. § 81 odst. 3 soudního řádu správního). V případě opačném, je-li žaloba důvodná, uloží soud rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Pakliže soud nemůže určovat obsah³⁶⁸

³⁶⁴ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, č.j. 8 Ans 3/2005.

³⁶⁵ Pokud k nečinnosti došlo před účinností soudního řádu správního je žaloba proti nečinnosti v zásadě možná srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, č.j. 8 Ans 3/2005.

³⁶⁶ Srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze 30. 1. 2007, č.j. 9 Ca 71/2006.

³⁶⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č.j. 7 Ans 5/2008.

³⁶⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2010, č.j. 5 Ans 11/2010; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č.j. 7 Afs 33/2000; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č.j. 7 Afs 33/2003; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č.j. 2 Ans 4/2004.

osvědčení, lze dané chápat v tom smyslu, že správní orgán žalobci buď osvědčení vydá, nebo žadatele vyrozumí o tom, že osvědčení vydat nelze.

V rozhodnutí soud současně správnímu orgánu určí přiměřenou lhůtu, jež nesmí přesahovat lhůtu, kterou určuje zvláštní zákon pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení (srov. § 81 odst. 2 soudního řádu správního).

Pro úplnost lze uvést, že proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu může správní orgán podat kasační stížnost. Na druhé straně platí, že je vázán rozsudkem krajského soudu a je tedy povinen ve věci jednat. V důsledku čehož může dojít k paradoxní situaci, spočívající v tom, že v mezidobí, než bude rozhodnuto o kasační stížnosti, správní orgán vydá rozhodnutí ve věci. Judikatura v tomto směru uvádí, že byť by k dané situaci došlo, nejedná se o překážku věcného projednání kasační stížnosti, neboť předmětem řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nečinnost správního orgánu.³⁶⁹

Závěrem lze konstatovat, že předmětná žaloba představuje relativně účinný prostředek ochrany před nezákonnou nečinností. Pravděpodobně jedinou výhradou v tomto směru může být skutečnost, že správní soud nemá pravomoc k vynucení plnění jím uložené povinnosti, respektive možnost následně kontrolovat plnění uvedená v rozsudku, a tudíž sankcionovat případná porušení.³⁷⁰ Otázkou zůstává, zda by správní soudy neměly získat možnost kontrolovat plnění jimi uložených povinností, včetně případného sankčního postihu například ve formě pokut. Jako inspirace v tomto směru by mohla posloužit právní úprava slovenská.³⁷¹ Pro navrhovanou změnu může svědčit zejména větší motivace správního orgánu ke splnění soudem uložené povinnosti, a to pod hrozbou možného sankčního postihu.

³⁶⁹ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, č.j. 8 Ans 1/2006.

³⁷⁰ Shodně například FRUMAROVÁ, K., cit. dílo, s. 354 -369.

³⁷¹ Při opakovaném návrhu účastníka řízení je možné, aby soud uložil liknavému správnímu orgánu pokutu, a to až do výše 3 280 euro, a to i opakovaně. Srov. § 250u zákona č. 99/1963 Zb., Občiansky súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů.

V případě nedobrovolného plnění může žalobce použít exekučních prostředků, tj. navrhnout výkon rozhodnutí v rámci občanského soudního řádu (srov. § 274 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 351 občanského soudního řádu) nebo se může domáhat náhrady škody v režimu zák. o odpovědnosti za škodu s odkazem za nesprávný úřední postup.³⁷²

5.3 Ochrana prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu

K ochraně veřejných subjektivních práv ve smyslu tématu práce lze za zákonem stanovených podmínek využít ještě jeden právní prostředek, jímž je *žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu* (§ 82 až 87 soudního řádu správního).³⁷³

Lze konstatovat, že jako u žaloby předchozí se jedná o relativně nový institut uvedený do právního systému České republiky s účinností od 1. 1. 1993. Před tímto datem mohla být ochrana v tomto smyslu řešena (obdobně jako v případě nečinnosti správního orgánu) toliko ústavní stížností. Nyní je ústavní stížnost proti takovému zásahu přípustná pouze za předpokladu, že byly vyčerpány prostředky ochrany poskytované ve správním soudnictví. V této souvislosti je nutné zmínit, že do konce roku 2011 bylo podání žaloby vázáno na alternativní splnění podmínky, že zásah trvá nebo trvají jeho důsledky,³⁷⁴ anebo hrozí, že zásah bude opakován. Nebyla-li splněna některá z těchto podmínek, žalobce se musel obrátit přímo na Ústavní soud.

³⁷²MIKULE, V. Kontrola veřejné správy. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 578.

³⁷³Blíže viz. např. MIKULE, V. Kontrola veřejné správy. In Hendrych, D. a kol., cit. dílo, s. 578 an.

³⁷⁴V tomto smyslu bylo trvání důsledků spojováno s omezujícími důsledky pro subjektivní veřejná práva žalobce. Srov. MIKULE, V. Kontrola veřejné správy. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 582, poznámka pod čarou č. 104.

5.3.1 Obecná charakteristika žaloby

Aktivní legitimaci k podání předmětné žaloby má podle § 82 soudního řádu správního „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“

Žalobce se může domáhat ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného,³⁷⁵ který však není v soudním řádu správním, ale ani v jiném právním předpisu konkretizován. Lze vycházet z toho, že takovým zásahem není vydání správního rozhodnutí, neboť ochrana je v tomto případě poskytována podle § 65 a násl. soudního řádu správního. Dále jím není ani nečinnost správního orgánu, neboť tato je poskytována podle § 79 a násl. soudního řádu správního. V neposlední řadě jím není ani vydání právního předpisu, a to s odkazem na pravomoc soudů ve správním soudnictví.³⁷⁶

Nejprve je třeba osvětlit, že je třeba činit rozdíl mezi zásahem v užším pojetí a zásahem v širším pojetí, neboť z dikce § 82 soudního řádu správního vyplývá, že zákon pod legislativní zkratkou *zásah* rozlišuje zásah v užším smyslu, pokyn nebo donucení.

Nauka chápe *bezprostřední zásah* (tj. zásah v užším smyslu) jako „*správní činnost k odvrácení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněné zájmy.*“³⁷⁷ Jedná se typicky o služební zákroky policistů, za které lze považovat omezení osobní svobody či například prohlídku dopravního prostředku.

³⁷⁵ K procesnímu nástupnictví správního orgánu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, č.j. 4 Aps 3/2011.

³⁷⁶ Pro úplnost srov. čl. 95 odst. 1 Ústavy. K této problematice blíže viz. VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; ŠIMŮNKOVÁ, V.; ŠOLÍN, M., cit. dílo, s. 192 an.

³⁷⁷ Blíže viz. např. MIKULE, V. Kontrola veřejné správy. In Hendrych, D. a kol., cit. dílo, s. 580-581; POMAHAČ, R., cit. dílo, s. 181.

Je třeba si dále uvědomit, že byt' se jedná o bezprostřední zásah i tento má své limity. Mezi základní kritéria legálnosti bezprostředního zásahu³⁷⁸ lze řadit existenci pravomoci k rozhodnutí, subsidiární použití zásahu, hrozící nebezpečí musí být skutečné a zjevné a přiměřenost zásahu (tj. prostředky a intenzita zásahu).³⁷⁹

Uplatnění bezprostředního zásahu nastává v případech, kdy je třeba postupovat okamžitě a kde není dán prostor pro postup stanovený pro klasické správní řízení. To ovšem neznamená, že by bezprostřední zásah mohl být užíván vůči adresátům libovolně. Naopak je připuštěn pouze v situacích, kdy tak stanovil zákonodárce a pouze za podmínek stanovených v příslušných právních normách. Z výše uvedeného plynou základní znaky neformálnosti a právní závaznosti bezprostředního zásahu.

K výkladu předmětného pojmu přispívá i judikatura Nejvyššího správního soudu.³⁸⁰ Obecně platí, že *zásah „musí splňovat mj. dva znaky: 1) musí jít o aktivitu (úkon), nemůže se jednat o pasivitu (nekonání) správního orgánu, a 2) úkon musí být pro osoby, vůči nimž směřuje, závazný tak, aby tyto osoby na základě tohoto úkonu byly povinny něco dát, konat, nekonat (opominout, zdržet se) či strpět.“*³⁸¹

V této souvislosti je třeba mít na paměti, že „zásah“ užívaný ve správním soudnictví je užšího pojetí než v soudnictví ústavním. Ústavní soud považuje za tzv. *jiné zásahy* „zpravidla jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní

³⁷⁸ Jak uvádí V. Mikule mezi záruky legality zákroku, jenž směřuje k přímému prosazení vůle úřední osoby, náleží zejména prokázání pravomoci k určitému zásahu do práv, zásah je svou povahou, obsahem, rozsahem a účelem v souladu se zákonem a s pravomocí úřední osoby, a v souladu se zákonem je i způsob zákroku. Blíže viz MIKULE, V. Právní záruky ve veřejné správě. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 709-710.

³⁷⁹ POHAHAČ, R., cit. dílo, s. 182.

³⁸⁰ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, č.j. 4 Aps 4/2011, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 7 Aps 3/2008, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 9 Aps 5/2010; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č.j. 5 Aps 6/2011; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č.j. 9 Aps 1/2007; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č.j. 5 Aps 4/2011; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č.j. 2 Aps 2/2007; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 10. 2009, č.j. 30 Ca 18/2009; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č.j. 6 Aps 4/2007.

³⁸¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2011, č.j. 3 Aps 2/211; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006.

*útok orgánu veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům (svobodám), který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, nemá však podobu rozhodnutí a vymyká se proto obvyklému přezkumnému řízení.*³⁸² Nicméně z judikatury Ústavního soudu lze dovodit případy „jiných zásahů“, které by mohly ve správním soudnictví spadat pod pojem „pokyn nebo donucení“.³⁸³

Novela soudního řádu správního v tomto smyslu přinesla, odvážím se říci, významný průlom, neboť odstranila závažné omezení případů, kdy bylo možno předmětnou žalobu účinně podat. Předchozí právní úprava vázala možnost poskytnutí ochrany proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení na trvání takového zásahu nebo jeho důsledků anebo hrozbu jeho opakování. Zároveň se nebylo možno domoci pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Jsem toho názoru, že deklarování nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu tehdy, pokud již zásah ani jeho důsledky netrvají či nehrozí jeho opakování, zásadním způsobem zvyšuje úroveň ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.³⁸⁴ Dále lze usuzovat, že odstraněním této alternativní podmínky by mohlo dojít i ke zvýšení nápadu věcí na soud, včetně zvýšení úspěšnosti žalob podaných na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením.³⁸⁵ Donedávna totiž bylo zřejmé, že uplatnění žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení v praxi bylo nepatrné v poměru k jiným žalobám podávaných ve správním soudnictví.³⁸⁶

³⁸² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č.j. 8 Aps 1/2005.

³⁸³ Blíže viz např. MIKULE, V. Kontrola veřejné správy. In Hendrych, D. a kol., cit. dílo, s. 581 a judikaturu zde uvedenou.

³⁸⁴ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu Novely zákona – soudní řád správní. Sněmovní tisk č. 319, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, od 2010.

³⁸⁵ Blíže viz poznámka pod čarou č. 343.

³⁸⁶ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu Novely zákona – soudní řád správní. Sněmovní tisk č. 319, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, od 2010.

Lze shrnout, že podmínky vyžadované soudním řádem správním před 1. 1. 2012 byly přísné. Nebylo totiž snadné vyhovět dikci zákona, že žalobu bylo možno uplatnit toliko za předpokladu, že zásah trvá nebo trvají jeho důsledky anebo hrozí jeho opakování.³⁸⁷ Uvedená podmínka byla vyžadována totiž nejen pro zahájení řízení, ale byla podmínkou až do vydání rozhodnutí ve věci. V případě, že tomu tak nebylo, soud musel řízení zastavit (srov. dnes již neplatný § 86 soudního řádu správního v tehdejší znění). Jestliže tedy zásah skončil, nemohl se žalobce domáhat pouze určení, že zásah byl nezákonný. V takovém případě byla žaloba proti zásahu považována za nepřijatelnou.

Novela soudního řádu správního v tomto směru přinesla významnou změnu, díky níž může dojít ke zvýšení standardu ochrany veřejných subjektivních práv. Stávající právní úprava totiž opravňuje soud k vydání deklaratorního rozhodnutí o nezákonném faktickém zásahu, a to bez podmínky trvání zásahu nebo jeho důsledků nebo hrozbou jeho opakování, což má podstatný význam i při uplatňování náhrady škody takovým zásahem způsobené. Pokud se tedy žalobce domáhá náhrady škody způsobené *nesprávným úředním postupem* (pod který lze nezákonný zásah subsumovat) podle zák. o odpovědnosti za škodu, má nově „v ruce“ deklaratorní rozhodnutí soudu o nezákonnosti takového zásahu. Lze usuzovat, že deklarace nezákonnosti zásahu nepochybně přispěje ke zrychlení rozhodování u příslušných správních orgánů, respektive následně u soudů civilních v případě, že žalobcův nárok nebyl správním úřadem uspokojen.³⁸⁸

Za účelem dosažení úspěchu musí být dále prokázána *nezákonnost* zásahu a *přímé zkrácení* na žalobcových subjektivních právech. Druhá uvedená podmínka značí, že žalobu není oprávněn podat kdokoliv (tzn. *actio popularis*), ale jen ten, kdo tvrdí, že nezákonný zásah byl zaměřen přímo proti němu anebo,

³⁸⁷ Pojem *opakování zásahu* vyložila judikatura tak, že „jde o relativně samostatný zásah, který má věcnou, ale i časovou souvislost s původním zásahem. Skutečnosti z nichž vyplývá, že jde o opakování zásahu, musí žalobce v žalobě dostatečně určitě tvrdit, přičemž důkazní břemeno vztahující se k tomuto tvrzení je na něm.“ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, č.j. 8 Aps 1/2006.

³⁸⁸ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona – soudní řád správní. Sněmovní tisk č. 319, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, od roku 2010.

že měl sice povahu obecnější, nicméně v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo, čímž byl přímo zkrácen na svých právech.

Podle § 85 soudního řádu správního je žaloba nepřipustná, pokud se lze domoci ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky³⁸⁹ s tím, že dané neplatí, pokud se žalobce domáhá pouze určení toho, že namítaný zásah byl nezákonný.

Mimo obecné náležitosti musí žaloba obsahovat zejména označení namítaného zásahu, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů a návrh výroku rozsudku (srov. § 84 odst. 3 soudního řádu správního). Subjektivní lhůta³⁹⁰ pro podání předmětné žaloby činí dva měsíce a lhůta objektivní pak dva roky. Návrhem k zamyšlení by mohlo v této souvislosti být například prodloužení subjektivní lhůty v trvání dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl.³⁹¹ Za zvážení by stálo, zda tuto lhůtu nesjednotit například se subjektivní lhůtou tří měsíců, která je spojována s návrhem na obnovu řízení ve smyslu § 115 odst. 1 správního řádu.

Lze shrnout, že soudní judikatura vyžaduje kumulativní naplnění následujících podmínek (vyjma podmínku odstraněnou novelou soudního řádu správního) s tím, že pokud by nebyla byt' jen jediná z těchto podmínek naplněna, nelze ochranu podle § 82 s. ř. s. poskytnout. Nejvyšší správní soud judikoval, že *„žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není*

³⁸⁹ Nejvyšší správní soud judikoval, že uplatnění stížnosti dle § 175 správního řádu není podmínkou přípustnosti žaloby ve věci ochrany před nezákonným zásahem, když konstatoval, že *„považovat za těchto podmínek využití stížnosti za nezbytnou podmínku přípustnosti žaloby podle § 85 s. ř. s. by tak mohlo vést k nežádoucímu odepření soudní ochrany a kontroly.“* Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č.j. 4 Aps 2/2010.

³⁹⁰ Nejvyšší správní soud k počátku běhu subjektivní lhůty k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem uvedl, že tento *„je dán okamžikem, kdy se žalobce dozvěděl o skutečnostech, v nichž spatřuje nezákonný zásah. Rozhodující je přítom znalost žalobce o skutkových okolnostech, z nichž vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyt' přesvědčení o tom, že předmětné konání či nekonání správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu definované v § 82 s. ř. s., není pro běh této lhůty rozhodný.“* Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č.j. 5 Aps 5/2010; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č.j. 5 Aps 5/2010.

³⁹¹ Shodně srov. např. MIKULE, V., Kontrola veřejné správy. In Hendrych, D. a kol., cit. dílo, s. 583.

rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka).“³⁹²

5.3.2 Rozhodnutí soudu o žalobě

Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Pokud však rozhoduje pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, je v tomto případě relevantním toliko skutkový a právní stav v době zásahu (srov. § 87 odst. 1 soudního řádu správního).

V případě, že žaloba není důvodná, soud ji zamítne (srov. § 87 soudního řádu správního). Naopak, je-li žaloba důvodná, soud rozsudkem podle § 87 soudního řádu správního určí, že *provedený zásah byl nezákonný*, a pokud takový zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí-li jeho opakování, soud *zakáže žalovanému, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže mu, aby obnovil stav před zásahem (je-li to možné).*³⁹³

Pro úplnost uvádím, že správní soudy ze zákona nedisponují oprávněním k vynucení plnění jimi uložené povinnosti z čehož vyplývá, že pro případ nedobrovolného plnění je možno uvažovat opět toliko o exekučních prostředcích.³⁹⁴

5.4 Opravné prostředky v rámci správního soudnictví

V případě, že soud rozhodl o výše uvedených žalobách v neprospěch žalobce, má žalobce právo využít za zákonem stanovených podmínek podání kasační stížnosti (§ 102 a násl. soudního řádu správního). V zákonem

³⁹² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2010, č.j. 5 Aps 2/2010; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2006, č.j. 2 Aps 1/2006.

³⁹³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, č.j. 7 Afs 84/2004.

³⁹⁴ Shodně srov. VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; ŠIMŮNKOVÁ, V.; ŠOLÍN, M., cit. dílo, s. 199.

stanovených případech je možno využít i obnovy řízení (§ 111 a násl. soudního řádu správního).³⁹⁵ Obecně lze říci, že možnost využití mimořádných opravných prostředků posiluje ochranu jednotlivce a dochází zejména ke sjednocování právních názorů nejenom ve správě, ale i ve správním soudnictví.

5.4.1 Kasační stížnost

Kasační stížnost³⁹⁶ lze podat jako mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu za podmínky, že jsou dány důvody pro její podání, respektive není-li nepřijatelná. Prostřednictvím kasační stížnosti se lze domáhat nápravy v oblasti hmotněprávní i nápravy vadného procesu, a proto ji lze podat proti rozhodnutí ve věci samé, tak i proti velké části procesních rozhodnutí.

Kasační stížnost je podle § 102 soudního řádu správního „*opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“)* domáhá zrušení soudního rozhodnutí,“ ledaže zákon stanoví jinak. Základním znakem je tedy pravomocné rozhodnutí³⁹⁷ svědčící o mimořádném opravném prostředku, tj. o průlomu do právní moci napadeného rozhodnutí.

Kasační stížnost je přípustná vesměs vůči každému takovému rozhodnutí, ledaže by zákon stanovil jinak. *Nepřípustná* je (vedle běžných překážek přípustnosti) kasační stížnost podle § 104 soudního řádu správního zejména - 1. ve věcech volebních (novela soudního řádu správního nově připustila kasační stížnost ve věcech místního a krajského referenda), 2. směřuje-li jen proti výroku o nákladech řízení³⁹⁸ nebo proti důvodům rozhodnutí soudu,³⁹⁹ 3. proti

³⁹⁵ K historii opravných prostředků v rámci správního soudnictví srov. např. MIKULE, V., *Kontrola veřejné správy*. In Hendrych, D. a kol., cit. dílo, s. 597 an. SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V. a kol., cit. dílo.

³⁹⁶ V podrobnostech srov. např. MIKULE, V., *Kontrola veřejné správy*. In Hendrych, D. a kol., cit. dílo, s. 597 an.

³⁹⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, č.j. 7 Afs 28/2007.

³⁹⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č.j. 7 Afs 1/2007.

rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení, 4. proti rozhodnutí, které je pouze dočasné povahy, 5. proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem⁴⁰⁰ (ledaže jako důvod kasační stížnosti je namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu), jestliže se opírá jen o jiné důvody než taxativně uvedené v § 103 soudního řádu správního⁴⁰¹ nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil před řízením před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.⁴⁰²

Stěžovatel může při podání kasační stížnosti uplatnit toliko jeden nebo i více důvodů s tím, že pokud stížnost obsahuje pouze výčet zákonných kasačních důvodů rozhodnutí, nenaplnuje požadavek na konkrétní a individuální důvody ve smyslu § 106 odst. 1 soudního řádu správního.⁴⁰³

Důvody opravňující k podání kasační stížnosti jsou taxativně uvedeny v § 103 soudního řádu správního a lze mezi ně zařadit tvrzenou nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení), vady řízení podrobně zákonem specifikované, zmatečnosti řízení před soudem, nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, či nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.⁴⁰⁴

Pokud jde o *aktivní legitimaci*, je kasační stížnost oprávněn podat každý z účastníků řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (srov. § 34 a § 106 odst. 2 soudního řádu správního). Přitom

³⁹⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č.j. 8 As 52/2006.

⁴⁰⁰ Rov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č.j. 1 As 79/2009.

⁴⁰¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č.j. 7 Afs 1/2007.

⁴⁰² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č.j. 8 Afs 48/2006.

⁴⁰³ Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č.j. 1 Afs 133/2008.

⁴⁰⁴ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2010, č.j. 28/2010; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č.j. 2 Asf 7/2003; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, 3 Azs 18/2004; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č.j. 2 Azs 92/2005; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č.j. 2 Ads 58/2003; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2004, č.j. 5 Ads 63/2003.

za účastníky řízení lze označit stěžovatele a všechny, kdo byli účastníky původního řízení před krajským soudem (srov. § 105 odst. 1 soudního řádu správního). Nikoliv však osoby zúčastněné na řízení.⁴⁰⁵ Právní zastoupení je obligatorní⁴⁰⁶ (srov. odchylně § 105 odst. 2 věta za středníkem spodního řádu správního).

Obdobně jako žaloba musí i kasační stížnost splňovat zákonem stanovené náležitosti. Nad rámec obecných náležitostí je stěžovatel povinen v kasační stížnosti označit napadeného rozhodnutí, v jakém rozsahu a z jakých důvodů stěžovatel rozhodnutí napadá a údaj, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno (srov. § 106 odst. 1 soudního řízení správního). Z daného vyplývá, že rovněž řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční, neboť je povinností stěžovatele stanovit meze, v nichž se bude Nejvyšší správní soud zabývat napadeným rozhodnutím krajského soudu.

Na první pohled se může zdát, že lhůta⁴⁰⁷ pro podání kasační stížnosti v délce dvou týdnů po doručení rozhodnutí je krátká a pro stěžovatele spíše restriktivní. Navíc její zmeškání nelze prominout. Není tomu tak, neboť soudní řád správní obsahuje ustanovení upravující možnost jejího prodloužení. Soud je oprávněn tuto lhůtu prodloužit, a to v případě, že stížnost byla podána včas a při svém podání neobsahovala všechny náležitosti. Chybějící náležitosti pak musí být doplněny ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení, jímž byl stěžovatel k takovému doplnění vyzván. Nadto je možné tuto lhůtu na včasnou žádost stěžovatele z vážných důvodů prodloužit, nejdéle však o další měsíc. Lze usuzovat, že stěžovatel je oprávněn podat ve lhůtě dvou týdnů po doručení rozhodnutí podat toliko „blanketní“ stížnost s tím, že ji doplní dodatečně v souladu se zákonem.

⁴⁰⁵ Osoba zúčastněná na řízení by musela podat kasační stížnost samostatně (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 60/05; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.10. 2008, č.j. 1 As 79/2008).

⁴⁰⁶ Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2009, č.j. 4 Azs 32/2003.

⁴⁰⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2011, č.j. 1 Afs 72/2011.

Byť kasační stížnost nemá ze zákona odkladný účinek, tento ji lze na návrh stěžovatele ze strany Nejvyššího správního soudu přiznat. Do zrušení tohoto opatření nebo až do rozhodnutí o kasační stížnosti, jsou tedy pozastaveny účinky rozhodnutí krajského soudu. V rámci ochrany práv stěžovatele je tak zajištěno, že rozhodnutí soudu, ale i správního orgánu, nemůže být realizováno.

Pozitivně lze podle mého názoru přistupovat k novele soudního řádu správního, jež v tomto smyslu přinesla zásadní *změnu koncepce řízení o kasační stížnosti*. Došlo totiž ke komplexnímu přesunu agendy týkající se rozhodnutí o kasační stížnosti na Nejvyšší správní soud. Zákon tak nově upravuje provádění procesních úkonů od podání kasační stížnosti až po doručování písemností účastníkům řízení přímo Nejvyšším správním soudem.⁴⁰⁸

Novela soudního řádu správního přinesla dále změny spočívající v časové úspoře, neboť odejmula Nejvyššímu správnímu soudu agendu o rozhodování o kasačních stížnostech ve věcech ustanovování zástupců (srov. § 35 odst. 8 soudního řádu správního) či osvobození od soudních poplatků (srov. § 36 odst. 3 soudního řádu správního).⁴⁰⁹

Jak jsem naznačila výše, kasační stížnost se podává přímo u Nejvyššího správního soudu. Pro případ, že by byla nesprávně podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal, je tento soud povinen stížnost bez zbytečného odkladu Nejvyššímu správnímu soudu postoupit (srov. § 106 odst. 4 a 5 soudního řádu správního).

Nejvyšší správní soud *rozhoduje o kasační stížnosti* zpravidla bez jednání. Považuje-li to soud za vhodné nebo provádí-li dokazování, může nařídit

⁴⁰⁸ Ke změně došlo dle důvodové zprávy pod vlivem komplikovaného původního pojetí a častého neúměrného prodlužování řízení o kasační stížnosti. Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona – soudní řád správní. Sněmovní tisk č. 319, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, od roku 2010.

⁴⁰⁹ Změnou prošla i úprava individuálního osvobození od soudních poplatků. „*Tato změna je motivována snahou o to, aby se účastník, který nemá dostatek prostředků na zaplacení soudních poplatků v plné výši, podílel alespoň drobnou částkou, kterou je schopen zaplatit, na nákladech soudního řízení. Soudní poplatky mají mít zejména regulační funkci.*“ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona – soudní řád správní. Sněmovní tisk č. 319, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, od roku 2010.

k projednání kasační stížnosti jednání (srov. § 109 odst. 2 soudního řádu správního).

Důležité je, dle mého názoru, upozornit na skutečnost, že soud rozhodující o kasační stížnosti je vázán rozsahem kasační stížnosti s výjimkou, kdy stěžovatel napadá výrok rozhodnutí krajského soudu, na kterém je závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné (srov. § 109 odst. 3 soudního řádu správního).

Obdobně jako rozsahem je Nejvyšší správní soud vázán i důvody kasační stížnosti. Nad rámec žalobních námitek posuzuje soud toliko otázky, k nimž je přihlíženo *ex offico*.⁴¹⁰ Dispoziční zásada je v tomto smyslu prolomena z důvodu zmatečnosti řízení před soudem nebo bylo-li řízení zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případě, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Pokud jde o zásadu koncentrace řízení, nutno dodat, že Nejvyšší správní soud nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí (srov. § 109 odst. 5 soudního řádu správního).⁴¹¹ Podstatou této zásady je skutečnost, že stěžovatel nemůže svá tvrzení a důkazy uplatňovat kdykoliv, ale musí tak učinit v zákonem stanovené lhůtě. Z daného lze usuzovat, že stížnostní důvody a všechny skutečnosti významné pro rozhodnutí musí stěžovatel uplatnit nejdéle do lhůty určené k podání kasační stížnosti, respektive do lhůty k odstranění vad kasační stížnosti, popřípadě v této lhůtě soudem ještě prodloužené.

Pokud jde o způsob rozhodnutí, Nejvyšší správní soud *rozhoduje* o kasační stížnosti rozsudkem (§ 110 soudního řádu správního). V případě, že shledá kasační stížnost důvodnou, rozsudkem *zruší* rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, ledaže ve věci *sám nerozhodne*. Došlo-li ke

⁴¹⁰ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2011, č.j. 6 Azs 17/2011.

⁴¹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č.j. 1 Azs 34/2004.

zrušení rozhodnutí krajského soudu a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení,⁴¹² je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu (srov. § 110 odst. 4 soudního řádu správního).

Při rozhodování Nejvyššího správního soudu se uplatňuje zásadně kasační princip s výjimkou, která existovala již před novelou soudního řádu správního (srov. § 110 odst. 1 soudního řádu správního v tehdejší znění). Nově pak soudní řád správní upravuje i další výjimku z tohoto principu. „*Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takovýto postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout*“ (§ 110 odst. 2 soudního řádu správního). Děje se tak v případě jedná-li se o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti, o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, anebo o ochraně ve věcech místního referenda nebo o ochraně ve věcech krajského referenda (srov. blíže § 110 odst. 2 soudního řádu správního).⁴¹³

V rozšíření této rozhodovací pravomoci Nejvyššího správního soudu lze vidět jistou časovou úsporu, neboť podle úpravy předchozí byly předmětné věci vráceny soudu krajskému, který vázán názorem Nejvyššího správního soudu jeho závěry potvrdil. Pro úplnost je třeba dodat, že zcela jiné povahy je v daném případě jeho přímé rozhodování o ochraně ve věcech místního nebo krajského referenda.

Jestliže již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu. V daném případě

⁴¹² K rozhodnutí o nákladech řízení srov. § 110 odst. 3 soudního řádu správního.

⁴¹³ „*Nově zakotvená pravomoc Nejvyššího správního soudu je však koncipována jako možnost, nikoliv povinnost. To dává Nejvyššímu správnímu soudu dostatečný prostor k tomu, aby v rámci vlastní rozhodovací praxe nastavil kritéria pro její uplatňování. Návrh počítá zároveň s omezením, kdy tuto pravomoc bude moci Nejvyšší správní soud využít pouze tehdy, pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody. Tyto důvody přitom musí vyplývat z výsledků řádného řízení před krajským soudem, které proto nemůže být zatíženo zmatečností či vadou řízení. Navrhovaná úprava tak reaguje zejména na ty situace, kdy je kupříkladu již v době rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jasné, že krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu bude muset zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu.*“ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona – soudní řád správní. Sněmovní tisk č. 319, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, od roku 2010.

se jedná o shora zmíněnou výjimku z principu kasačního, která byla možná i podle právní úpravy před novelou soudního řádu správního.

Není-li kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud kasační stížnost *zamítne*. *Odmítnout* ji může v případě její nepřijatelnosti dle § 104a odst. 1 soudního řádu správního, a to pokud jde o kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany,⁴¹⁴ která svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud jde o záležitosti ve věcech azylu, zavedení tzv. „zkráceného procesního postupu“ ve smyslu § 104a soudního řádu správního, je považováno za jakýsi „filtr“ ve snaze „omezit nedůvodné prodlužování a zneužívání soudního řízení pro účely legalizace pobytu na území.“⁴¹⁵

5.4.2 Návrh na obnovu řízení

Vedle kasační stížnosti má stěžovatel k dispozici možnost ve správním soudnictví využít i obnovu řízení,⁴¹⁶ jakožto druhého mimořádného opravného prostředku. Cílem obnovy řízení je odstranění nedostatků skutkových, které vyšly najevo až po právní moci vydaného rozhodnutí.

Její použití je však omezenější, neboť obnova řízení je přípustná toliko v zákonem taxativně stanovených případech, a to *proti rozsudku vydanému v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a ve věcech politických stran a hnutí*. (srov. § 114 odst. 1 soudního řádu správního).⁴¹⁷ S ohledem na téma práce je v tomto případě významná možnost obnovy řízení v prvně uvedeném případě.

⁴¹⁴ Novela SŘS přinesla jisté zjednodušení i změnou složení senátů Nejvyššího správního soudu rozhodujících ve věcech mezinárodní ochrany. Před novelou SŘS rozhodoval o kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany senát ve složení předseda a čtyři soudci (srov. § 16 odst. 2 písm. b/ soudního řádu správního v tehdejší znění). Nyní je standardně rozhodováno senátem složeným z předsedy a dvou soudců.

⁴¹⁵ SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 71.

⁴¹⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2009, č.j. 6 Ads 130/2008. K této problematice blíže viz např. MIKULE, V. Kontrola veřejné správy. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 600 an; VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; ŠIMŮNKOVÁ, V.; ŠOLÍN, M., cit. dílo, s. 287 an.

⁴¹⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2006, č.j. 3 As 4/2005; rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2005, č.j. 3 Azs 219/2005.

Proti rozhodnutí o kasační stížnosti je obnova řízení zákonem vyloučena. Stejně tak není přípustná, směřuje-li jen proti odůvodnění rozhodnutí nebo proti výroku o nákladech řízení (srov. § 114 odst. 2 a 3 soudního řádu správního).

Základním předpokladem úspěšnosti přijetí návrhu na obnovu řízení je existence pravomocného rozhodnutí, existence alespoň jednoho ze zákonem stanovených důvodů obnovy a návrh na obnovu řízení podaný účastníkem.

S ohledem na skutečnost, že cílem obnovy řízení je odstranění nedostatků ve zjištěných skutkových, odpovídá tomu i formulace důvodů obnovy řízení. Obecně postačí alespoň naplnění jednoho z níže uvedených důvodů obnovy, za které zákon podle § 111 soudního řádu správního označuje případ, kdy *„vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které bez jeho viny nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, popřípadě bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce, jestliže výsledek obnoveného řízení může být pro něj příznivější.“*

První důvod spočívá v nových skutečnostech nebo důkazech, které v době rozhodování existovaly, ale účastník řízení je buď neznal, nebo nemohl použít. Hlavní je tedy skutečnost, že tyto skutečnosti, případně důkazy nebyly známy navrhovateli obnovy. Tento důvod se vztahuje pouze ke skutkovým okolnostem a za novou skutečnost tak nelze považovat například jiný výklad právních předpisů (tj. odlišný právní názor). Pokud jde o zrušení právních předpisů je relevantní pouze zrušení právního předpisu Ústavním soudem a týká se pouze rozhodování o trestných činech (srov. § 71 odst. 1 zák. o Ústavním soudu). S druhým důvodem spočívajícím v posouzení předběžné otázky, je spojován postup soudu podle § 135 občanského soudního řádu při řešení prejudiciálních otázek (srov. § 64 soudního řízení správního).⁴¹⁸

Účastníky řízení jsou podle § 112 soudního řádu správního navrhovatel a ti, kdo byli účastníky původního řízení před soudem, proti jehož rozhodnutí návrh na obnovu směřuje.

⁴¹⁸VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; ŠIMŮNKOVÁ, V.; ŠOLÍN, M., cit. dílo, s. 288.

Pokud jde o náležitosti návrhu, musí navrhovatel určit zejména rozsah v jakém napadá původní rozhodnutí a dále musí uvést zákonný důvod obnovy. Soud je vázán rozsahem napadení uvedeným v návrhu, ledaže jde o případ, kdy je na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl (§ 118 odst. 1 soudního řádu správního).

Navrhovatel je také povinen vylíčit všechny skutečnosti, ze kterých vyvozuje důvodnost obnovy, včetně návrhu na provedení důkazů, kterými má být důvodnost návrhu prokázána. Rozhodnou skutečností je fakt, že navrhovatel je oprávněn doplňovat podstatné skutečnosti kdykoliv během řízení, nejpozději však do rozhodnutí soudu.

Lhůta k podání návrhu činí tři měsíce ode dne, kdy se navrhovatel o důvodu obnovy dozvěděl. Výjimečně je lhůta delší, a to tři roky od právní moci napadeného rozhodnutí za podmínky, že byl zrušen trestní rozsudek, kterým byl soud při svém rozhodování vázán (srov. § 115 odst. 2 soudního řádu správního). Zmeškání stanovené lhůty není možno prominout.

Podaný návrh nemá odkladný účinek, ledaže jej soud k návrhu přizná (srov. § 117 odst. 1 soudního řízení správního).

K řízení je příslušný soud, který vydal rozhodnutí, proti němuž návrh směřuje (srov. § 113 soudního řádu správního).⁴¹⁹ Lze usuzovat, že rozhodovat bude zejména krajský soud s tím, že Nejvyšší správní soud by přicházel v úvahu pouze v případě, že by se jednalo o záležitosti politické strany a hnutí, o kterých by rozhodoval v prvním stupni.

Řízení se, jako u ostatních procesních předpisů, skládá ze dvou fází. Jedná se o řízení o povolení obnovy (srov. § 118 soudního řádu správního), kdy soud zkoumá, zda je zde dán důvod obnovy („*judicium rescindens*“). Soud usnesením obnovu řízení povolí toliko za splnění zákonem vyžadovaných podmínek (srov.

⁴¹⁹ Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2005, č.j. Na 50/2005.

§ 111 soudního řádu správního). Soud je zde vázán důvody uplatněnými v návrhu, ledaže zákon stanoví jinak. V opačném případě soud návrh zamítne.

K novému řízení ve věci samé (tj. řízení obnovenému) soud přistupuje na základě právní moci usnesení o povolení obnovy. Právní mocí rozhodnutí o povolení obnovy řízení se vykonatelnost napadeného rozhodnutí odloží do právní moci nového rozhodnutí vydaného v rámci druhé fáze řízení. Pravomocné nové rozhodnutí ve věci („*judicium rescissorium*“) původně napadené rozhodnutí nahradí *ex lege* bez jeho rušení.

V případě, že byla obnova řízení pravomocně povolena, pokračuje soud v řízení o původním návrhu. Soud je oprávněn provést nově navržené důkazy, a to v zájmu řádného zjištění skutkového stavu, který tu byl v době jeho původního rozhodnutí (srov. § 119 odst. 1 soudního řádu správního). Následně rozhodne o původním návrhu.

Je-li návrhovač nespokojen s výsledkem obnoveného řízení, může návrhovač podat kasační stížnost, respektive návrh na obnovu řízení (srov. § 111 a násl. soudního řízení správního).

Domnívám se, že předmětná právní úprava vykazuje znaky účinného právního prostředku, prostřednictvím něhož může jednotlivec efektivně dosáhnout ochrany subjektivních práv.

6. Ochrana práv v rámci ústavního soudnictví

Ústavní soudnictví lze charakterizovat jako „činnost směřující k ochraně zachování Ústavy (ústavních zákonů) a kontrole jejího dodržování prováděnou státními orgány soudního typu zpravidla na základě kvalifikovaného podnětu.“⁴²⁰

Ochrana subjektivních práv je v takto vymezeném ústavním soudnictví taktéž zaručena.⁴²¹ V případě, že jednotlivec není spokojen s výsledkem řízení u Nejvyššího správního soudu, má za stanovených podmínek možnost podat ústavní stížnost (srov. § 72 a násl. zák. o Ústavním soudu).

Rozhodování Ústavního soudu, jako orgánu ochrany ústavnosti, je založeno na kasačním principu.⁴²² Nepřísluší mu napadená rozhodnutí měnit a vydávat na místo nich rozhodnutí vlastní či dokonce přijmout nový zákon za zákon, který svým rozhodnutím zrušil.⁴²³ Ústavní stížnost⁴²⁴ lze označit za specifický prostředek k ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Důležité je zmínit, že ústavní stížnost nelze považovat za opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí soudu.⁴²⁵

⁴²⁰ MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, 2001, s. 11. „V nejširším smyslu lze ústavní soudnictví vymezit jako soudní řízení, v němž je kontrolována ústavnost aktů (normativních i individuálních) a úkonů veřejné moci.“ Srov. WAGNEROVÁ, E., cit. dílo, s. 19.

⁴²¹ K ústavnímu soudnictví blíže viz např. MIKULE, V. Kontrola veřejné správy. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 623 an.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 344 an.; PAVLÍČEK, V. a kol., cit. dílo; WAGNEROVÁ, E. *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: Linde Praha a.s., 1996; SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví*, 2. podstatně přepracované a doplněné vydání, Praha: C. H. Beck, 2003; MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2001; s. 14 an; FILIP, J.; HOLLÄNDER, P.; ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001.

⁴²² Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. II. ÚS 3552/11, nález Ústavního soudu ze dne 4. 11. 2010, č.j. III. ÚS 408/10; usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 355/02.

⁴²³ K pozitivnímu vlivu působení judikatury Ústavního soudu v tomto směru srov. např. ŠIMÍČEK, V., cit. dílo, s. 18.

⁴²⁴ K problematice ústavních stížností srov. např. ŠIMÍČEK, V., cit. dílo; Mikule, V. *Ústavní stížnost a dovolání (na okraj judikatury Ústavního soudu)*. Bulletin advokacie, č. 8/1997, s. 10 an.; PROCHÁZKA, A. K některým procesním otázkám ústavní stížnosti. Bulletin advokacie, č. 5/1996, s. 6-8.

⁴²⁵ K rozdílu mezi ústavní stížností a opravnými prostředky blíže viz např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 6. 1994, sp. zn. 44/93; usnesení Pléna ústavního soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. Pl US 26/11.

6.1 Ochrana práv prostřednictvím ústavní stížnosti

Řízení o tzv. obecné ústavní stížnosti⁴²⁶ směřuje zpravidla vůči pravomocnému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti. Nelze však vyloučit i situaci, že ústavní stížností bude napadáno přímo pravomocné rozhodnutí správního orgánu, které je z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno zvláštním zákonem (srov. § 70 písm. f/ soudního řádu správního).

Lze konstatovat, že se jedná o jedno z nejčastějších řízení před touto institucí.⁴²⁷ Ústavní soud na svých webových stránkách zveřejňuje v rámci svého informačního systému statistické údaje o projednávaných ústavních stížnostech, ze kterých lze dovodit, že nárůst *ústavních stížností (a ostatní)* od roku 1993 do roku 2011 (včetně) činí z původního počtu 476 stížností ročně na 3967.⁴²⁸

6.1.1 Základní charakteristika ústavní stížnosti

Jak jsem již naznačila, není-li stěžovatel úspěšný v rámci soudního řízení správního, má možnost za určitých podmínek přistoupit k podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí přijatém v rámci správního soudnictví. Ústavní stížnost je podle § 72 odst. 1 písm. a) zák. o Ústavním soudu oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, pokud tvrdí, že „*pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci (dále jen zásah „orgánu veřejné moci“)* bylo porušeno její základní právo nebo svoboda, jež je zaručené ústavním pořádkem (dále jen „ústavně zaručené základní právo nebo svoboda“).

Ústavní stížnost však může být podána toliko osobou, do jejíž ústavněprávně zaručeného základního práva nebo svobody bylo takto zasaženo.

⁴²⁶ Srov. tzv. komunální stížnost (čl. 87 odst. 1 písm. c/ Ústavy) a stížnost politické strany (čl. 87 odst. 1 písm. j/ Ústavy).

⁴²⁷ SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V., cit. dílo, s. 703. Blíže viz *Struktura nápadu dle druhů řízení o zák. o ÚS v letech 2000-2010*. [cit. 15. 2. 2012]. Dostupné z <http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=5568>

⁴²⁸ Statistické údaje [online], Ústavní soud [cit. 15. 2. 2012]. Dostupné z <<http://www.concourt.cz/clanek/758>>.

V daném případě (obdobně v případě pokud jde o jiný zásah veřejné moci) není připuštěna tzv. *actio popularis*, neboť musí jít o individuální správní akt mířící vůči konkrétní osobě, jež návrh u Ústavního soudu podává.

K aktivní legitimaci lze pro úplnost uvést, že ústavní stížnost může podat právnická osoba působící v oblasti soukromého i veřejného práva, jestliže namítá porušení subjektivního práva.⁴²⁹ V tomto směru by již nemělo docházet k problémovým situacím, neboť organizační složky státu nejsou právníckými osobami.⁴³⁰ „*Správní úřad, respektive jiný orgán státu tedy nemůže být stěžovatelem (může být účastníkem řízení), může jednat jménem státu jako právnická osoba, tj. i podat ústavní stížnost v soukromoprávních věcech.*“⁴³¹

Následně je třeba věnovat se výkladu hlavních pojmů předmětného ustanovení zákona. Ústava pojem *veřejná moc* nedefinuje, avšak jeho vyjádření lze nalézt v judikatuře Ústavního soudu, respektive v judikatuře bývalého Ústavního soudu ČSFR. Obecně lze tedy konstatovat, že jde o takovou moc, která autoritativně (přímo nebo zprostředkovaně) rozhoduje o právech a povinnostech subjektů.⁴³² Za *orgán veřejné moci* lze pak považovat toho, kdo veřejnou moc vykonává a předpisy veřejného práva uplatňuje. V tomto smyslu za ně lze označit orgány státu, popřípadě jiných veřejnoprávních korporací, eventuálně i jiné subjekty, kterým byl svěřen dílčí úsek výkonu veřejné moci.⁴³³

Zákonem zavedená legislativní zkratka *zásah orgánu veřejné moci* označuje jednání, kterým „*se konkrétní subjektivní práva (právo) někoho jiného proti jeho vůli určitým způsobem omezují.*“⁴³⁴ Ze základních ustanovení Ústavy

⁴²⁹ MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 223.

⁴³⁰ Srov. § 3 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³¹ SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 704. Dále srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 9. 2006, sp. zn. IV. ÚS 571/06 – „*Absurdní je představa, že by se správní orgán mohl u Ústavního soudu „bránit“ proti rozhodnutí obecného soudu, kterým jím vydané rozhodnutí ruší, s argumentací údajně vadného právního názoru soudu.*“

⁴³² Srov. blíže např. usnesení Ústavního soudu ČSFR ze dne 9. 6. 1992, sp. zn. I. ÚS 191/92; usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93; náleží Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2012 sp. zn. I ÚS 2573/11.

⁴³³ SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J., cit. dílo, s. 707.

⁴³⁴ MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 229.

a Listiny je možno provést rozlišení možných neoprávněných zásahů do ústavně garantovaných práv a svobod, a to následujícím způsobem – 1. zákaz činit, co ústavní pořádek ani zákon nezakazují (respektive výslovně dovolují), 2. příkaz činit, co ústavní pořádek ani zákon neukládá, 3. donucení snášet porušení práva v rozsahu, jenž překračuje meze dané ústavním pořádkem a zákonem, 4. odmítnutí uspokojit veřejnoprávní nárok, založený ústavním pořádkem a zákonem, vůči veřejnoprávní instituci.⁴³⁵

Pokud jde o náležitosti formy zásahu orgánu veřejné moci, vůči němuž může výše zmiňovaná ústavní stížnost směřovat, je jím především *pravomocné správní rozhodnutí*,⁴³⁶ tedy písemný individuální správní akt, jenž vyšel z formálního řízení vedeného orgánem veřejné správy (správním úřadem, orgánem územní či zájmové samosprávy, respektive jiným subjektem na základě zákona) a který se týká subjektivních práv nebo povinností navrhovatele. Ústavní stížnost není zpravidla přípustná proti procesním rozhodnutím.⁴³⁷

Přitom je nezbytné si uvědomit, že Ústavní soud není pouhou další přezkumnou instancí „jednoduchého“ práva.⁴³⁸ Tato instituce totiž zasáhne pouze v případě, že interpretace a aplikace jednoduchého práva současně porušuje základní práva a svobody jednotlivce.⁴³⁹

Ústavní soud posuzuje „pouze“ to, zda napadeným rozhodnutím bylo zasaženo do ústavně garantovaných práv a svobod, tj. nevyjadřuje

⁴³⁵ Srov. blíže MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 229-230.

⁴³⁶ K pojmu *rozhodnutí* srov. např. STAŠA, J. Správní akty. In HENDRYCH, D. a kol., s. 204 an.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 106 an.

⁴³⁷ Z předmětného pravidla existují výjimky, „které záleží v možnosti napadnout i pravomocné rozhodnutí, které toliko uzavírá určitou část řízení nebo které řeší jistou procesní otázku, ačkoli řízení ve věci samé ještě neskončilo, je nutno poznamenat, že zde musí být, cumulative, splněny dvě podmínky. Jednak musí být takové rozhodnutí způsobitelné bezprostředně a citelně zasáhnout do ústavně zaručených základních práv či svobod, jednak je třeba, aby se námitka porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod omezovala jen na příslušné stádium řízení, v němž bylo o takové otázce rozhodnuto, *expressis verbis*, aby již nemohla být v rámci dalšího řízení (např. při použití opravných prostředků proti meritorním rozhodnutím, včetně ústavní stížnosti proti takovým rozhodnutím) efektivně uplatněna.“ Srov. blíže usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. II. ÚS 634/12.

⁴³⁸ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 264/12.

⁴³⁹ Blíže viz např. FILIP, J. HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V., cit. dílo, s. 291. Srov. nález Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 145/09; usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. III. ÚS 2770/09; nález Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 709/05.

se k zákonnosti napadeného rozhodnutí. Toto je základní odlišnost od správního řízení stejně jako od soudního řízení správního, kde je odvolacím orgánem zkoumána zákonnost, účelnost a správnost z hlediska veřejného zájmu, jestliže jde o posouzení volného uvážení, a kde je umožněno rozhodnutí změnit nebo zrušit. Stejně tak jako ve správním soudnictví, kdy soud přezkoumává pouze zákonnost rozhodnutí, respektive překročení mezí správního uvážení, a rozhodnutí může pouze zrušit.⁴⁴⁰

Rozhodnutí musí být pravomocné, respektive se musí jednat o rozhodnutí o posledním procesním prostředku, jenž zákon upravuje k ochraně práva. Pokud by nedošlo ze strany navrhovatele k řádnému vyčerpání příslušných právních prostředků,⁴⁴¹ tj. v daném případě k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, včetně podání kasační stížnosti, pokud ji zákon připouští, Ústavní soud by návrh odmítl jako nepřipustný (srov. § 75 odst. 1 zák. o Ústavním soudu).

V případě tzv. *jiného zásahu* orgánu veřejné správy než je rozhodnutí, je možno uvažovat o faktickém jednání, respektive i nečinnosti správního úřadu, proti němuž se nelze jiným způsobem náležitě bránit.⁴⁴² Lze říci, že půjde zpravidla o jednorázový, protiprávní, a zároveň protiústavní útok orgánů veřejné správy do základních ústavně zaručených práv a svobod, který v době útoku představuje trvalé ohrožení.⁴⁴³ V potaz musí být brána i skutečnost, že tento útok není výsledkem řádné rozhodovací pravomoci těchto orgánů, a proto je oproštěn

⁴⁴⁰ MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 235.

⁴⁴¹ Např. v minulosti byl problém s dovoláním a ústavní stížností. K nápravě tohoto stavu došlo pod vlivem judikatury Evropského soudu – srov. např. *Běleš proti České republice*, 2002 nebo *Zvolští proti České republice*, 2002. Dále srov. např. WAGNEROVÁ, E. Vztah ústavní stížnosti a mimořádných opravných prostředků. In HLOUŠEK, V.; ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, s. 90-91. Dále srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. II. ÚS 452/12; usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2012, sp. zn. II. ÚS 1257/12.

⁴⁴² Srov. například FILIP, J.; HOLLÄNDER, P.; ŠIMÍČEK, V., cit. dílo, s. 295. Dále srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 3589/11.

⁴⁴³ Srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2008, sp. zn. III. ÚS 432/08.

od přezkumného řízení.⁴⁴⁴ K danému lze doplnit, že judikatura v tomto smyslu uchopuje tento pojem buď negativně⁴⁴⁵ nebo pozitivně.⁴⁴⁶

Zásahy, které nelze označit za rozhodnutí jsou například služební zákroky úředních osob (tj. policistů, celníků, osob vykonávajících správní dozor apod.). Výslovně jsou v případě policistů uvedeny úkony jako jsou předvedení, zadržení či použití donucovacích prostředků či rozpuštění shromáždění. V neposlední řadě je zmíněna možnost odepření poskytnutí veřejné služby nebo plnění, jež jsou ústavně zaručena.⁴⁴⁷

Do konce roku 2002 bylo dle tehdejší právní úpravy možno napadnout ústavní stížností přímo tento *jiný zásah*, respektive nečinnost veřejné správy, což se změnilo v důsledku přijetí soudního řádu správního. Soudní řád správní upravil právní prostředky proti jednání, respektive nečinnosti veřejné správy, a to konkrétně žalobu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení a žalobu proti nečinnosti správního orgánu. S ohledem na tuto skutečnost je nutné nejprve vyčerpat tyto právní prostředky poskytované v rámci správního soudnictví, včetně uplatnění tzv. kasační stížnosti.⁴⁴⁸

Teprve následně je možno podat ústavní stížnost s tím, že tato může být vznesena pouze proti trvajícím zásahům orgánu veřejné moci.⁴⁴⁹

⁴⁴⁴ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III. ÚS 62/95.

⁴⁴⁵ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 7. 1994, sp. zn. I. ÚS 92/94; usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 8. 1994, sp. zn. III. ÚS 98/95.

⁴⁴⁶ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III. 62/95; náleží Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 5/96.

⁴⁴⁷ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J., cit. dílo, s. 705.

⁴⁴⁸ K subsidiaritě ústavní stížnosti srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 9. 2011, III. ÚS 1976/11.

⁴⁴⁹ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 22. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 287/96, ve kterém Ústavní soud judikoval, že „domovní prohlídka sama o sobě, byť provedená za okolností a způsobem, jak v této věci byly zjištěny, má charakter jednorázového zásahu, který již v době zahájení řízení o ústavní stížnosti skončil, a jehož důsledky přetrvávají toliko v procesní oblasti následného řízení, resp. řízení, jehož je součástí; obnovení statu quo ante, stejně jako zákaz pokračování v porušování práva (svobody) adresovaný kterémukoli orgánu veřejné moci, jsou proto již pojmově vyloučeny [§ 82 odst. 3 písm. b) zákona]. Bude proto na těchto orgánech samotných a především na obecných soudech, aby v dalším řízení, a zejména pak v konečné fázi svého rozhodování k vadám Ústavním soudem zjištěným, případně i k dalším s nimi souvisejícím, přihlíželi a ve vlastním rozhodnutí je zhodnotily.“

6.1.3 Rozhodnutí o ústavní stížnosti

K proceduře řízení před Ústavním soudem⁴⁵⁰ je vhodné úvodem zmínit, že zákon upravuje zahájení řízení, které je zahájeno dnem doručení návrhu Ústavnímu soudu (srov. § 27 odst. 2 zák. o Ústavním soudu), a je tudíž plně v dispozici stěžovatele.

Ústavní stížnost musí splňovat *obecné požadavky* (srov. § 34 zák. o Ústavním soudu, § 42 odst. 1 občanského soudního řádu), tj. obsahovat zejména pravdivé vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává a samotný petit, tj. návrhové žádání. V souvislosti s podáním ústavní stížnosti je velmi důležitým faktorem uvedení odůvodnění v čem konkrétně lze spatřovat porušení ústavním pořádkem zaručených práv či svobod.

Ústavní soud není vázán argumentací stěžovatele uvedenou v odůvodnění ústavní stížnosti, neboť je mu umožněno zabývat se i případným porušením ústavně zaručených práv a svobod výslovně ve stížnosti neuvedených. Nicméně tato skutečnost „*nezbavuje stěžovatele povinnosti tvrdit a argumenty podporovat své námitky protiústavnosti aktů veřejné moci, jejichž zrušení se domáhá.*“⁴⁵¹ V této souvislosti je však nasnadě se zamyslet nad tím, zda přístup Ústavního soudu v tomto směru je aplikován vůči všem stěžovatelům stejně. Pokud se Ústavní soud necítí být petitem vázán, měl by tak přistupovat ke všem podaným stížnostem v zájmu vyloučení možnosti porušení principu rovnosti.⁴⁵²

Pokud jde o argumentaci samotnou, upozorňuje například V. Sládeček na skutečnost, že je třeba odhlédnout od běžné právní argumentace, jež byla uplatněna u soudů předchozích, neboť v rámci řízení u Ústavního soudu je dán

⁴⁵⁰ K průběhu řízení srov. blíže např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 2003.

⁴⁵¹ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 3570/11.

⁴⁵² Srov. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 2003, s. 140.

požadavek na „ústavněprávní přístup“, tj. *podložené zdůraznění ústavněprávních procesních i materiálních aspektů (problému) věci.*⁴⁵³

Lze tedy říci, že charakteristickým znakem ústavní stížnosti je vyzdvihnutí ústavněprávních aspektů posuzované věci (v porovnání se soudy obecnými). V ústavní stížnosti lze toliko namítat, že zásahem orgánu veřejné moci došlo k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod a nepostačí porušení jakýchkoliv práv, rozuměj standardních práv majících „pouze“ ochranu obyčejného zákona, pokud by současně nešlo o zásah do ústavně garantovaných práv a svobod.⁴⁵⁴

Účastníky řízení o ústavní stížnosti jsou stěžovatel a orgán veřejné moci, proti jehož zásahu stížnost směřuje.⁴⁵⁵ Pokud stížnost směřuje proti správnímu rozhodnutí, bude účastníkem řízení i správní orgán, jenž dané rozhodnutí vydal. Vedlejším účastníkem však bude tento orgán v případě, že Ústavní soud rozhoduje o rozhodnutí soudu o žalobě proti takovému rozhodnutí. Mezi vedlejší účastníky řadí zákon ostatní účastníky předchozího řízení, z něhož stížností napadené rozhodnutí vzešlo s tím, že toto postavení může být přiznáno i osobám jiným, které prokáží právní zájem na výsledku řízení (srov. § 76 odst. 1 a 2 zák. o Ústavním soudu).

Účastník řízení, respektive vedlejší účastník musí být zastoupen advokátem. Požadavek na právní zastoupení lze vnímat v tom smyslu, že cílem úpravy je vyvarovat se neúměrnému zatěžování soudu nekvalifikovanými návrhy a nekvalifikovaným přístupem účastníků.⁴⁵⁶ Tento požadavek musí být splněn již v okamžiku podání ústavní stížnosti.⁴⁵⁷

⁴⁵³ SLÁDEČEK, V., cit. dílo, 2003, s. 128-129.

⁴⁵⁴ SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J., cit. dílo, s. 707.

⁴⁵⁵ K aktivní legitimaci srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. III. ÚS 338/96, ve kterém bylo judikováno, že jestliže „stěžovatel nebyl účastníkem řízení před obecným soudem, nemá ani aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí obecného soudu, před nímž jako účastník (vedlejší účastník) nevystupoval.“

⁴⁵⁶ Ústavní soud se vyslovil ke smyslu a účelu institutu povinného zastoupení ve stanovisku ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96, kde uvedl, že „smysl a účel obecné povinnosti právního zastoupení lze spatřovat zejména ve zcela mimořádné závažnosti řízení před Ústavním soudem a s tím spjaté snaze povinným právním zastoupením nejenom zajistit právně kvalifikované uplatňování práv před Ústavním soudem, nýbrž i garantovat vyšší stupeň

Důležité je zmínit, že podmínkou úspěšného přijetí ústavní stížnosti je její přípustnost. Nepřípustná je ústavní stížnost v případě obecných důvodů typu překážky *rei iudicatae* (§ 35 odst. 1 zák. o Ústavním soudu) a *litispendence* (§ 35 odst. 2 zák. o Ústavním soudu). Dále je ústavní stížnost nepřípustná v případě, kdy stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, jež mu zákon k ochraně práva poskytuje (§ 75 zák. o Ústavním soudu).⁴⁵⁸ Ustanovení § 72 odst. 3 zák. o Ústavním soudu tyto prostředky blíže specifikuje a uvádí, že se jedná o řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek (kromě návrhu na obnovu řízení) a případně jiný procesní prostředek k ochraně práva, s nímž je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení.

Ústavní soud však má ve své pravomoci udělit z výše uvedeného výjimku, a to v případě § 75 odst. 2 písm. a) a b) zák. o Ústavním soudu, tj. *„stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo, nebo v řízení o podaném opravném prostředku dochází ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout vážná a neodvratitelná újma.“* Pokud jde o požadovaný podstatný přesah vlastních zájmů, tento pojem musí být vykládán restriktivně.⁴⁵⁹

Z judikatury Ústavního soudu lze v tomto smyslu provést následující typizaci výše uvedených případů výjimek – i) potřeba zrušení neústavního právního předpisu, ii) aplikovaný právní předpis pravidelně vyvolává potíže v praxi a vyžaduje novelizaci předpisů, iii) věc se svou povahou týká tisíců případů a její řešení by odstranilo množství soudních sporů, iv) je pocítována potřeba zajištění ústavně konformního výkladu právního předpisu, případně

objektivitu účastníků řízení při posuzování vlastního postavení. Smysl a účel institutu povinného zastoupení podle § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. lze spatřovat i v univerzálnosti řízení před Ústavním soudem z hlediska návaznosti na jiné druhy procesního řízení.“ Obdobně srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 11. 1994, sp. zn. I ÚS 89/94.

⁴⁵⁷ Blíže viz usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 2. 1998, sp. zn. II. ÚS 141/97.

⁴⁵⁸ Srov. například usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. II ÚS 143/2000; usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 690/2000.; usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 7. 2000, č.j. III. ÚS 117/2000.

⁴⁵⁹ Srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. II ÚS 143/2000.

dodržení mezinárodní smlouvy podle článku 10 Ústavy či v) je pocíťována potřeba dodržení čl. 89 odst. 2 Ústavy, tzn. respektování judikatury Ústavního soudu.⁴⁶⁰

V případě druhého důvodu, pro který může Ústavní soud učinit shora zmiňovanou výjimku, jde o situaci, kdy stěžovatel sice podal adekvátní procesní prostředek, ale při jeho vyřizování dochází ke *značným průtahům*, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout vážná a neodvratitelná újma.

Předmětné ustanovení zákona o Ústavním soudu tedy připouští zásah této instituce do dosud pravomocně neskončeného řízení toliko však za předpokladu, že ke *značným průtahům* dochází v řízení o opravném prostředku. Za takový lze označit procesní prostředek *„uplatněný v řádném instančním postupu a v jedné soustavě orgánů veřejné moci a nikoli jiný prostředek v řízení odlišném a instančně odděleném.“*⁴⁶¹

K pojmu *bez zbytečných průtahů* (ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny) Ústavní soud judikoval, že tento je *„zákonným znakem relativním, který v té které konkrétní věci nemůže být vyložen bez přihlídnutí k její povaze a stupni její obtížnosti, případně k jiným okolnostem, které podmiňují splnění vlastního účelu řízení“*.⁴⁶² Pro úplnost je třeba uvést, že pokud obecný soud změní svou dosavadní inaktivitu v činnost, neměl by podle názoru Ústavního soudu tento do věci již vstupovat.⁴⁶³

Další podmínkou pro úspěšné přijetí ústavní stížnosti je včasnost jejího podání.⁴⁶⁴ Ústavní stížnost musí být podána *ve lhůtě*, která činí šedesát dnů od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli poskytuje k ochraně práva. Jestliže takového procesního prostředku není, lze ústavní stížnost podat v téže lhůtě, ale ode dne, kdy se stěžovatel

⁴⁶⁰ Srov. FILIP, J.; HOLLÄNDER, P.; ŠIMÍČEK, V., cit. dílo, s. 343-344.

⁴⁶¹ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 65/98.

⁴⁶² Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III. ÚS 62/95.

⁴⁶³ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III. ÚS 62/95.

⁴⁶⁴ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11.

dozvěděl o zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených práv a svobod, nejpozději pak do jednoho roku, kdy k takovému zásahu došlo (srov. § 72 odst. 3 až 5 zák. o Ústavním soudu).

Téma k úvaze v tomto směru může být, zda je shora uvedená lhůta k podání ústavní stížnosti adekvátní. Mám tím na mysli otázku, zda tato „dvouměsíční“ lhůta, ve které se stěžovatel snaží zpochybnit pravomocné rozhodnutí, neznamená ohrožení právní jistoty. Je třeba si uvědomit, že napadené pravomocné rozhodnutí je výsledkem dvojinstančního správního řízení a následně bylo podrobeno soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Lhůta k podání finálního vnitrostátního právního prostředku by tak neměla přispívat ke zvýšení právní nejistoty ohledně pravomocného správního rozhodnutí. Na straně druhé je třeba zvážit přínos této lhůty v zájmu posílení a náležité ochrany práv fyzických a právnických osob, kterým bylo zasaženo orgánem veřejné moci do jejich ústavně zaručeného základního práva nebo svobody.

Pro institut ústavní stížnosti je charakteristická absence devolutivního účinku. Účinek suspenzivní pak lze připustit za zákonem daných podmínek (srov. § 79 zák. o Ústavním soudu).

Ústavní soud není vázán skutkovým zjištěním, které bylo učiněno v řízení předchozích (§ 81 zák. o Ústavním soudu), a proto může v případech, kdy to uzná za vhodné z ústavněprávního hlediska, doplnit skutková zjištění provedením vlastního dokazování.

Pokud jde o způsoby rozhodování Ústavního soudu o ústavní stížnosti, platí, že pokud Ústavní soud řízení nezastaví nebo nepřeručí, rozhodne ve věci meritorně nálezem, jímž ústavní stížnosti buď *zcela vyhoví*, nebo ji naopak *zcela zamítne*, popřípadě ji *zčásti vyhoví a zčásti ji zamítne* (srov. § 82 odst. 1 zák. o Ústavním soudu).

Důležité je rozlišovat situace, kdy Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí nebo proti jinému zásahu orgánu veřejné moci, a to z hlediska obsahu nálezu.

Pokud Ústavní soud stížnosti vyhoví, ve vyhovujícím nálezu je Ústavní soud povinen vyslovit, které ústavně garantované právo nebo svoboda a jaké ustanovení ústavního zákona byly porušeny a jakým zásahem k tomuto porušení došlo ze strany orgánu veřejné moci (srov. § 82 odst. 2 písm. a/ zák. o Ústavním soudu). Je-li tedy ústavní stížnosti vyhověno, Ústavní soud napadené soudní rozhodnutí zruší (uplatněn princip kasace). V případě druhém, tj. došlo-li k jinému zásahu než je rozhodnutí, je příslušnému správnímu orgánu zakázáno, aby v porušování práva a svobody tento orgán pokračoval, a současně, pokud je to možné, je mu ze strany Ústavního soudu nařízeno, aby obnovil stav před tímto porušením (§ 82 odst. 3 písm. a/ a b/ zák. o Ústavním soudu).

Pokud Ústavní soud stížnosti vyhověl ve smyslu shora naznačeném, obecně lze vyjít z toho, že po zrušení napadeného soudního rozhodnutí je pokračováno v procesním stadiu řízení, které bezprostředně předcházelo vydání zrušeného rozhodnutí. Současně je soud při novém rozhodování vázán právním názorem Ústavního soudu, neboť z ústavního principu obsaženém v čl. 89 odst. 2 Ústavy vyplývá, že *„vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby.“*

V této souvislosti je třeba zvážit, zda by soudní řád správní neměl obsahovat konkrétního úpravu postupu soudu po zrušení soudního rozhodnutí nálezem Ústavního soudu. Výslovně je tato úprava, včetně související problematiky, obsažena například v trestním řádu, který obsahuje speciální úpravu pro řízení po zrušení rozhodnutí nálezem Ústavního soudu (srov. § 314h a násl. trestního řádu). Zásadně se v trestním řízení pokračuje ve stadiu, které předcházelo vydání zrušeného rozhodnutí, ledaže zákon nebo náleze Ústavního soudu stanoví jinak. Příslušný orgán činný v trestním řízení je vázán právním názorem Ústavního soudu a je povinen provést úkony a případná doplnění, které Ústavní soud nařídil. Přiměřeně uvedenému způsobu se postupuje i za situace, kdy Ústavní soud svým nálezem zakázal některému orgánu činnému v trestním řízení, aby pokračoval v porušování ústavně zaručeného základního práva nebo svobody a přikázal mu, pokud je to možné, obnovit stav před jeho porušením.

Domnívám se, že výslovná právní úprava předmětného stadia řízení, včetně problematiky související, by mohla přispět k větší transparentnosti postupu soudů ve stadiu po zrušení rozhodnutí nálezem Ústavního soudu. Případně by mohla znamenat i snížení případné liknavosti soudů v tomto stadiu řízení.

Závěrem si lze položit otázku, zda by rozhodnutí Ústavního soudu nemělo obsahovat poučení o možnosti využít k ochraně svých práv stížnosti k Evropskému soudu. Rozhodujícím však musí být zdůraznění, že Evropský soud není další přezkumnou instancí a jeho přezkoumání je soustředěno toliko na posouzení, zda například proces před smluvními stranami Úmluvy splňuje požadavky práva na *fair* proces, respektive, zda došlo k porušení práv zaručených touto Úmluvou.

Domnívám se však, že by takové poučení patrně způsobilo, že stížnost k Evropskému soudu by byla podávána neúspěšným stěžovatelem zcela automaticky bez ohledu na shora naznačené podmínky jejího uplatnění.

6.2 Oprávnění související s podáním ústavní stížnosti

Při podání výkladu o ústavní stížnosti nelze v souvislosti s tématem práce opomenout skutečnost, že spolu s ústavní stížností proti rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci může být stěžovatelem za stanovených podmínek podán i *návrh na zrušení právního předpisu, respektive jeho konkrétního ustanovení*, jehož uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti (§ 74 zák. o Ústavním soudu).

Předmětné právo je důležité zmínit, neboť jednotlivec může svým úkonem přímo vyvolat právní řízení, ve kterém je soudem o zrušení právního předpisu rozhodováno.

Lze konstatovat, že stěžovatel se nemůže bránit neústavnímu, respektive nezákonnému právnímu předpisu jaksi „preventivně“, nýbrž teprve poté, kdy byl takový právní předpis v řízení vedeném proti němu použit.

Zcela okrajově, avšak v rámci tématu zkoumání, by měla být zmíněna i možnost podat takový podnět Ochránci, neboť tento může sám iniciovat návrh na zrušení podzákonného právního předpisu (srov. § 64 odst. 2 písm. f/ zák. o Ústavním soudu). Toliko podpůrně lze v tomto smyslu podat i podnět konkrétnímu správnímu orgánu, o jehož právní předpis se jedná.

6.2.1 Návrh na zrušení právního předpisu

K podání kvalifikovaného podnětu k zahájení řízení o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu⁴⁶⁵ jsou oprávněny toliko subjekty taxativně uvedené v § 64 zák. o Ústavním soudu. Lze konstatovat, že ve věci návrhu na zrušení zákona, respektive jiného právního předpisu je jednotlivci, na rozdíl od ostatních subjektů aktivně legitimovaných k takovému podání, dané právo svěřeno toliko výjimečně a za současného splnění podmínek stanovených v § 74 zák. o Ústavním soudu.

V návrhu musí stěžovatel především namítat rozpor konkrétního ustanovení s ústavním zákonem, respektive se zákonem v případě, že se jedná o jiný právní předpis. Dále je vyžadováno, aby zásah orgánu veřejné moci v této souvislosti představoval vůči stěžovateli rozhodnutí negativní, tj., aby jeho aplikací došlo k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod.⁴⁶⁶ Z daného lze usuzovat na logickou provázanost mezi předmětem ústavní stížnosti a stěžovatelem navrhovaného zrušení konkrétního právního předpisu, respektive jeho ustanovení.

V souladu s § 74 zákona o Ústavním soudu lze spolu s ústavní stížností podat návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu, případně jeho jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je

⁴⁶⁵ Srov. blíže např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, 2003; SLÁDEČEK, V. Ústavní soud. In. PAVLÍČEK, V. a kol., cit. dílo, s. 961 an.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 348 an.

⁴⁶⁶ „S ohledem na význam a obsah pojmu zásah může mít pouze (posuzováno ve vztahu k navrhovateli) negativní rozhodnutí takového orgánu.“ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 2. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 10/94.

předmětem ústavní stížnosti, a to pokud podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

Návrh na zrušení právního předpisu je podán spolu s ústavní stížností, tj. ve lhůtě k podání ústavní stížnosti. Návrh k zahájení řízení nemusí být podán jako samostatný, ale praxe připouští aby byl tento návrh obsažen v samotné ústavní stížnosti, což přispívá zejména k posouzení otázky souvislosti těchto návrhů.⁴⁶⁷

Ústavní soud zkoumá ústavnost a zákonnost právního předpisu s přihlédnutím k jeho obsahu, způsobu přijetí a způsobu vydání.⁴⁶⁸ Pokud Ústavní soud stížnost neodmítne, zabývá se nejprve posouzením existence vztahu mezi předmětem ústavní stížnosti a napadeným právním předpisem, respektive jeho konkrétním ustanovením.

V případě, že Ústavní soud dospěje k závěru, že ústavní stížnost splňuje podmínky projednání po formální stránce, včetně zjištění vztahu mezi předmětem ústavní stížnosti a napadeným právním předpisem, respektive jeho ustanovením, projedná ústavní stížnost meritorně. Shledal-li Ústavní soud, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo že jiný právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, rozhodne *nálezem*. V nálezu uvede, že takový zákon nebo jiný právní předpis, respektive jejich jednotlivá ustanovení, se zrušuje⁴⁶⁹ dnem uvedeným v nálezu. V opačném případě Ústavní soud návrh zamítne (srov. § 70 zák. o Ústavním soudu).

Z judikatury Ústavního soudu lze dovodit, že návrh podle § 74 zák. o Ústavním soudu závisí na osudu ústavní stížnosti. Ústavní soud se návrhem

⁴⁶⁷ Srov. blíže MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V., cit dílo, s. 252.

⁴⁶⁸ MIKULE, V. Kontrola ve veřejné správě. In HENDRYH, D. a kol., cit. dílo, s. 625.

⁴⁶⁹ V nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 16/94, Ústavní soud dovodil při svém rozhodování vázanost rozsahem a obsahem podaného návrhu, z jehož „hranic (*ultra petitem*) vykročit nemůže; stejně tak nemůže do posuzovaného textu zákona zasáhnout jinak než zrušujícím výrokem, takže jakákoliv úprava návrhového žádání zásahem Ústavního soudu je vyloučena.“

na zrušení předpisu totiž nezabývá, jestliže byla ústavní stížnost odmítnuta.⁴⁷⁰ Nicméně daný postup doznal změny například ve světle kauzy „Melčák“. I přesto, že Ústavní soud rozhodl o zastavení řízení ve věci ústavní stížnosti, došlo ke zrušení napadeného ústavního zákona, jehož návrh na zrušení byl podán současně s ústavní stížností.⁴⁷¹

V souvislosti s tématem rušení podzákonných právních předpisů, byť jde v této souvislosti o ochranu objektivního práva, si lze položit otázku ohledně „nevyužití“ možnosti Nejvyššího správního soudu rušit podzákonné právní předpisy (srov. čl. 87 odst. 3 písm. a/ Ústavy).

Byť návrh soudního řádu správního původně počítal v § 96 až § 104 tohoto zákona se zavedením řízení o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, tj. s realizací výše uvedeného ústavního zmocnění, tento se nezrealizoval.⁴⁷² Podle důvodové zprávy k tomuto návrhu nemělo dojít k absolutnímu přenesení této pravomoci na Nejvyšší správní soud, neboť Ústavní soud měl mít možnost například posuzovat zákonnost právních předpisů, jestliže účastník řízení takový návrh spojil s ústavní stížností.⁴⁷³

Domnívám se, že rozšíření aktivní legitimace k podání návrhu na přezkoumání podzákonného právního předpisu by mohlo efektivněji svědčit ve prospěch toho, jenž například podal správní žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.⁴⁷⁴ Jednotlivci by tak mohlo být umožněno bránit se účinněji před nezákonnými právními předpisy, což by zajisté přispělo ke zvýšení ochrany jeho práv.

⁴⁷⁰ Zásada, že návrh na zrušení právního předpisu podaný spolu s ústavní stížností, musí sdílet její osud, je-li odmítnuta je obsažen např. v nálezů Ústavního soudu ze dne 3. 10. 1995, sp. zn. III. ÚS 101/95; usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 12. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2348/11; usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 868/11.

⁴⁷¹ Srov. zejm. nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 a usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2009, sp. zn. 24/09. K pravomoci rozhodovat o ústavnosti ústavních zákonů – srov. např. SLÁDEČEK, V. Ústavní soud. In PAVLÍČEK, V., cit. dílo, s. 963 an. a literaturu zde uvedenou.

⁴⁷² Srov. zejm. MIKULE, V. *Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy*. Justiční praxe, 2002, č. 3, s. 90 an.

⁴⁷³ Srov. Důvodová zpráva k Vládnímu návrhu soudního řádu správního, Poslanecká sněmovna, [online]. Sněmovní tisk č. 1080/0, 3. volební období, 1998-2002.

⁴⁷⁴ Shodně srov. např. MIKULE, V. Právní záruky ve veřejné správě. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 695.

7. Ochrana práv u Evropského soudu pro lidská práva

Pakliže nebyl stěžovatel úspěšný ani u Ústavního soudu, zůstává mu ještě další možnost jak dosáhnout ochrany svých práv dotčených výkonem moci veřejné. Za podmínek stanovených Úmluvou⁴⁷⁵ může totiž podat stížnost na porušení lidských práv touto Úmluvou zaručených, a to v rámci systému evropské ochrany základních práv.⁴⁷⁶ Uvedená stížnost se podává k Evropskému soudu pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku, jenž je mezinárodním soudem řešícím spory vzniklé mezi státem, na straně jedné, a jednotlivcem, na straně druhé.

Česká a Slovenská Federativní Republika podepsala Úmluvu dne 21. 2. 1991 v Madridu a v platnost pro ni vstoupila ratifikací dne 18. 3. 1992. Na výsadním postavení Úmluvy, respektive jejích Protokolů nezmění nic ani fakt, že nemusí být pro všechny její smluvní strany (co do rozsahu) stejně závazná.⁴⁷⁷

Další systém evropské ochrany práv představuje Listina EU,⁴⁷⁸ slavnostně vyhlášena dne 12. 12. 2007.⁴⁷⁹ Díky legislativnímu odkazu obsaženému v čl. 6 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie byla Listina EU vstupem Lisabonské smlouvy⁴⁸⁰ v platnost fakticky inkorporována do smluvního *acquis*.

Lisabonská smlouva současně uložila Evropské unii povinnost přistoupit k Úmluvě. Přistoupení se připravuje a lze předpokládat, že si jeho realizace vyžádá delší dobu. Základní práva, jež jsou touto Úmluvou zaručena, a která

⁴⁷⁵ Ke vzniku Úmluvy srov. např. OVEY, C., WHITE, R. *The European Convention on Human Rights*. Fourth edition. New York: Oxford University Press, 2006, s. 1.

⁴⁷⁶ K systémům evropské ochrany základních práv, tj. k Úmluvě a Listině EU blíže viz např. BOBEK, M. Evropská dimenze ochrany základních práv. In WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol., cit. dílo, s. 32 an.

⁴⁷⁷ RENUCCI, J. F. *Introduction to the European Convention on Human rights and Fundamental Freedoms. The rights guaranteed and the protection mechanism*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005, s. 5.

⁴⁷⁸ Blíže viz např. SYLLOVÁ, J.; PÍTROVÁ, L.; PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

⁴⁷⁹ Blíže viz např. KNĚŽÍNEK, J.; MLSNA, P. Ústavní pořádek České republiky a právo Evropské unie. In PAVLÍČEK, V., a kol., cit. dílo, s. 1060 an.

⁴⁸⁰ Blíže viz např. SYLLOVÁ, J.; PÍTROVÁ, L.; PALDUSOVÁ, H. a kol., cit. dílo.

vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie. Základních práv Evropské unie v intencích Listiny EU se lze domáhat jednak vůči orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a pak vůči členským státům. Přistoupení k Úmluvě se nedotkne pravomocí Evropské unie, zvýší se naopak úroveň ochrany základních práv a svobod v evropském právním prostoru.

Lze konstatovat, že Úmluva je považována za minimální standard. Je však připuštěno, že právo Unie může poskytovat širší ochranu (srov. článek. 52 odst. 3 Listiny EU). Za důležité lze v tomto směru označit skutečnost, že judikatura Evropského soudu zosobňuje pro Evropský soudní dvůr, obdobně však jako pro soudy členských států, „*autoritativní zdroj výkladu jednotlivých ustanovení Úmluvy EU, od kterých se nemůže svévolně odchylovat.*“⁴⁸¹ Dané lze potvrdit, neboť v odůvodněných rozhodnutí Ústavního soudu se často setkáme s výklady pojmů týkajících se zejména jednotlivých atributů práva na *fair proces* a s argumentací soudu, jež se opírá o významné případy řešené právě před Evropským soudem.⁴⁸² Lze tedy shrnout, že při posuzování a hodnocení konkrétních případů Ústavní soud vychází z vlastní ustálené rozhodovací praxe, která však navazuje i na judikaturu Evropského soudu.

V dalším výkladu se plně soustředím na řízení před Evropským soudem, ke kterému je oprávněn podat stížnost za podmínek stanovených Úmluvou neúspěšný účastník řízení před Ústavním soudem. Podat stížnost přitom může podat fyzická či právnická osoba pro porušení lidských práv garantovaných touto Úmluvou.⁴⁸³ Podstata tohoto ochranného nadstátního ochranného mechanismu tkví v tom, že stát, který je smluvní stranou Úmluvy, uznal skutečnost, že jednotlivci mají k dispozici určitý katalog lidských práv. Pro případ jeho

⁴⁸¹ BOBEK, M.; BRÍZA, P.; KOMÁREK, J., cit. dílo, s. 389.

⁴⁸² Srov. např. aplikaci tzv. *Engel testu* v případě kárného řízení se soudci – nález Pléna Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp.zn. Pl. ÚS 33/09.

⁴⁸³ Práva a svobody jsou garantovány Úmluvou a jejími dodatkovými Protokoly, k jejichž vzniku došlo v důsledku rozvoje lidských práv. Jménem České republiky byl Protokol č. 14 podepsán ve Štrasburku dne 29. 6. 2005; vstoupil podle čl. 19 v platnost k 1. 6. 2010. Srov. Sdělení č. 48/2010 Sbírky mezinárodních smluv, o sjednání Protokol č. 14 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, kterým se mění kontrolní systém Úmluvy.

porušení, jsou pak jednotlivci oprávněni se obrátit na kompetentní evropský orgán se stížnostmi proti takovému zásahu ze strany státu.

Pokud jde o přehled⁴⁸⁴ stížností podaných k Evropskému soudu⁴⁸⁵ (respektive bývalé Evropské komise pro lidská práva a bývalého Evropského soudu pro lidská práva), lze konstatovat, že i v poslední době je v České republice trendem zejména nárůst počtu stížností na nepřiměřenou délku řízení.⁴⁸⁶ Je třeba si však uvědomit, že se tak děje nejen v oblasti správního práva.⁴⁸⁷

Ze statistik Evropského soudu obecně vyplývá, že v porovnání s rokem 2010 činil v roce 2011 nárůst stížností cca 5 % (tj. z počtu 61 300 na 64 500).⁴⁸⁸ Pokud jde o stížnosti namířené konkrétně proti České republice, Ministerstvo spravedlnosti uvádí, že se jedná toliko o zlomek z celkového počtu stížností, s čímž lze souhlasit.⁴⁸⁹ Ze statistik Evropského soudu totiž plyne, že k 31. 12. 2011 bylo za Českou republiku celkově v běhu 1207 stížností, což představuje opravdu jen nepatrné procento stížností vůči celkovému počtu

⁴⁸⁴ Srov. např. Přehled rozsudků a rozhodnutí vydaných Soudem ve stížnostech proti České republice, v nichž bylo namítáno porušení článků 6 a 7 Úmluvy a článků 2,3 a 4 Protokolu č. 7 (podrobně viz HUBÁLKOVÁ, E. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika. Judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Linde Praha, a.s., 2003, s. 109-121.

⁴⁸⁵ K historii vzniku Evropského soudu srov. např. PROUZOVÁ, A. *Evropský soud pro lidská práva. Organizace, pravomoci a řízení*. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 17 an.

⁴⁸⁶ Blíže viz HUBÁLKOVÁ, E. *Novinky z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve stížnostech podaných proti České republice*, BULLETIN ADVOKACIE, 2003, č. 9, s. 12.

⁴⁸⁷ Srov. porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy zaručující právo na přiměřenou délku řízení týkající se např. řízení občanskoprávního ve věci *Golha proti České republice*, 2011.

⁴⁸⁸ Srov. *Annual report 2011*, Evropský soud pro lidská práva, s. 151. Dostupná z http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/219E9A92-716A-4337-99DE-053358F536B3/0/2011_Rapport_Annuel_EN.pdf

⁴⁸⁹ „V roce 2010 Evropský soud rozhodl v 25 sporech proti České republice, přičemž v 16 z nich se vládě podařilo zcela obhájit postup státu z pohledu Úmluvy. V devíti případech dospěl Evropský soud k závěru, že alespoň některé z námitek porušení lidských práv a základních svobod, kterých se stěžovatelé dovolávali, jsou odůvodněné. Z titulu spravedlivého zadostiučinění štrasburští soudci v uplynulém roce úspěšným stěžovatelům přiznali částku v celkové výši 79 005 eur, což ale představuje jen několik desetin procenta z částky, jejíž vyplacení se stěžovatelé domáhali. Ve dvou případech vláda – s ohledem na ustálenou judikaturu Evropského soudu – uznala, že práva stěžovatelů byla porušena, a vyplatila jim přiměřené zadostiučinění.“ Informace o vyřizování stížností podaných proti České republice k Evropskému soudu pro lidská práva (informace z měsíce května 2011). Dostupné z <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=5099&d=316888>.

nápadu věcí na soud, které byly v běhu před Evropským soudem k témuž datu, a který činil celkem 151 624 stížností.⁴⁹⁰

Domnívám se, že právě statistiky ukazují na možná v této době největší problém vztahující se k řízení před Evropským soudem – tj. na otázku vypořádání se s narůstajícím počtem stížností podávaných k Evropskému soudu.

Lze konstatovat, že Evropský soud je v současné době zahrnut velkým množstvím nevyřízených stížností, jak bylo naznačeno již výše, a jehož počet bude pravděpodobně narůstat i dále. Zdá se, že tento soudní systém se stal problémem sám pro sebe. Tento stav „zahlcení“ nebyl způsoben však jen v důsledku přistoupení nových členských států Rady Evropy. Nárůst stížností stoupá i díky členům „starším“, což bývá zdůvodňováno zejména skutečností, že ochrana lidských práv je vyžadována v dnešní době automaticky.⁴⁹¹

V minulosti byla navržena řešení této situace, která však nebyla akceptována. Jak uvádí N. Parpworth existoval návrh na reformu tohoto soudního systému o jedné instanci. Jednalo se například o vytvoření systému regionálních tribunálů v rámci Evropy s tím, že Evropský soud by byl instancí poslední. Tento návrh byl zamítnut z důvodu rizika vzniku možné rozdílnosti v judikatuře a finanční náročnosti tohoto řešení. Další návrh počítal například s vytvořením jakého „filtru“ stížností představovaného orgánem nesoudního typu. Návrh byl odmítnut s ohledem na základní zásady a principy fungování této instituce založené na soudním principu. Jeden z posledních (a opět nerealizovaných) návrhů spočíval v navýšení kapacity volených soudců na plný úvazek.⁴⁹²

Lze připustit, že k určitému zlepšení situace dochází pod vlivem změn obsažených zejména v Protokolu č. 14. V daném případě je nutno zmínit zejména

⁴⁹⁰ Srov. *Annual report 2011*, Evropský soud pro lidská práva, s. 151. Dostupná z http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/219E9A92-716A-4337-99DE-053358F536B3/0/2011_Rapport_Annuel_EN.pdf

⁴⁹¹ RENUCCI, J. F., cit. dílo, s. 7.

⁴⁹² PARPWORD, N. *Constitutional and Administrative Law*. Sixth edition. Oxford: University Press, 2010, s. 227.

otázku pravomocí samosoudců, rozšíření podmínky přijatelnosti stížnosti, opakující se případy, ke kterým již existuje judikatura, senát rozhoduje o přijatelnosti a důvodnosti stížnosti současně, možnost dosáhnout smírných urovnání v jakékoli fázi řízení nebo dohled nad výkonem rozsudku.

7.1 Právo na fair proces

Nejprve je nutno uvést, že judikatura Evropského soudu nesmí být českými soudy, respektive orgány veřejné správy ignorována, nýbrž respektována. Povinnost řídit se judikaturou Evropského soudu má své základy v právu mezinárodním i vnitrostátním.

První hledisko závaznosti je dovozováno ze skutečnosti, že Česká republika je povinna dodržovat jí přijaté závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva (srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy), ve spojení s pravomocí Evropského soudu ohledně výkladu a použití Úmluvy a jejích Protokolů (srov. čl. 32 Úmluvy). Pokud jde o hledisko druhé, odkazují zejména na čl. 10 Ústavy,⁴⁹³ vyjadřující zásadu monistického pojetí vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva (inkorporaci zde lze dovodit nejen na mezinárodní smlouvu jako takovou, ale potažmo i na relevantní rozhodnutí instituce podávající k ní výklad), ve spojení s čl. 95 Ústavy, který opravňuje soudce posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. V případě, že soudce dojde k závěru, že příslušný zákon je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

Ústavní soud v tomto smyslu judikoval, že *„rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout*

⁴⁹³ Ke kategoriím mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy srov. blíže např. BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2010, s. 190 an.

*i ratifikované a vyhlášené mezinárodních smlouvy o lidských právech a základních svobodách.*⁴⁹⁴

S ohledem na výše uvedené, tak musí být nazíráno českými soudy právě na kvalitu procesu⁴⁹⁵ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, respektive zaručeného na ústavní úrovni čl. 36 a násl. Listiny. V tomto smyslu lze právo na *fair proces*⁴⁹⁶ označit za „nejdůležitější procesněprávní ustanovení Úmluvy,⁴⁹⁷ které „zakotvuje základní princip panství práva v demokratické společnosti a směřuje k tomu, zajistit právo na dobrou správu justice.“⁴⁹⁸ S ohledem na skutečnost, že právo na *fair proces* je natolik významné povahy, je třeba k výkladu daného ustanovení přistupovat tím způsobem, že nic nemůže odůvodnit jeho restriktivní výklad (*Kinský proti České republice*, 2012).

Judikatura Evropského soudu na *fair proces* nahlíží jako na právo jednotlivce předložit svou věc nezávislému soudu za podmínek, které neznevýhodňují základním způsobem žádnou ze stran procesu samotného (*Brandstetter proti Rakousku*, 1991). Lze jej v tomto smyslu pojmout jako profilující myšlenku ochrany práv, neboť zaručuje právo na příslušný standard procesu. Pokud tento dodržen není, nastupují právem předvídané adekvátní mechanismy. Je však nutné si uvědomit, že Úmluva „nemůže zaručit více práv než vnitrostátní právní systém.“⁴⁹⁹

⁴⁹⁴ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01; nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 310/05. Pro úplnost uvádím, že se ve vztahu k veřejné správě se může jednat např. o Úmluvu; Mezinárodní pakt o občanských a politických právech; Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech; Úmluvu o právech dítěte; Úmluvu o odstranění všech forem rasové diskriminace; Evropskou sociální chartu. Blíže viz např. SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 50 an.; MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V., cit. dílo, s. 165 an.

⁴⁹⁵ Srov. RENUCCI, J. F., cit. dílo, s. 71.

⁴⁹⁶ Blíže viz např. VOPÁLKA, V. Právo na spravedlivý proces. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 427 an.; CLAYTON, R. *Fair trial rights*, 2nd. ed., Oxford: Oxford University Press, 2010; WEISSBRODT, D. S. *The right to a fair trial under the universal declaration of human rights and the international covenant on civil and political rights*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001; LEACH, P. *Taking a case to the European Court of Human Rights*, 3rd. ed., Oxford: Oxford University Press, 2011.

⁴⁹⁷ ČAPEK, J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv. I. Část – Úmluva*. Praha: Linde Praha, akciová společnost, 2010, s. 164.

⁴⁹⁸ SUDRE, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997, s. 173.

⁴⁹⁹ HUBÁLKOVÁ, E., cit. dílo, s. 2003, s. 142.

Článek 6 odst. 1 Úmluvy⁵⁰⁰ zaručuje právo každého „na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem (v anglické verzi – „tribunal“), zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“ Z dikce výše citovaného ustanovení Úmluvy lze dovodit záruky jednak ve vztahu k organizaci a složení soudu, a pak k samotnému průběhu řízení před touto institucí.⁵⁰¹

Než přistoupím k bližšímu výkladu jednotlivých pojmů je třeba dodat, že jejich obsah je „autonomní, relativně nezávislý na právních úpravách jednotlivých států.“⁵⁰² Odborná literatura poukazuje na fakt, že anglické a francouzské znění Úmluvy je autentické. Kde se texty odlišují, je třeba předmětná ustanovení interpretovat s ohledem na předmět a cíl Úmluvy, a to v rámci sladění obou znění této Úmluvy.⁵⁰³ Při dalším výkladu proto musíme vyjít z Úmluvy samotné a zejména z judikatury Evropského soudu.⁵⁰⁴

Za hlavní aspekty práva na *fair* proces lze označit rovnost zbraní a kontradiktornost řízení (*BENet Praha, spol. s r.o. proti České republice*, 2011 nebo *3A. CZ s.r.o. proti České republice*, 2011). Právo na *fair* proces značí tzv. princip rovnosti zbraní, neboť „obě strany musejí mít možnost předložit svou věc nezávislému a nestrannému soudu za podmínek, které neznevýhodňují výrazným způsobem jednu z nich vůči druhé.“⁵⁰⁵

⁵⁰⁰ Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces je rovněž zaručeno v intencích Listiny EU (srov. čl. 47 Listiny EU).

⁵⁰¹ Blíže viz např. SUDRE, F., cit. dílo, s. 176-183.

⁵⁰² VOPÁLKA, V. Právo na spravedlivý proces. In HENDRYH, D. a kol., cit. dílo, s. 427.

⁵⁰³ OVEY, C.; WHITE, R., cit. dílo, s. 41-42. Autoři dodávají, že výklad Úmluvy je samozřejmě založen na pravidlech mezinárodního práva vztahujících se k interpretaci smluv. Současně je však připuštěno, že povaha závazků obsažených v Úmluvě, včetně regionálních omezení na její aplikaci, může měnit pohled na význam slov a frází obsažených v Úmluvě (srov. tamtéž, s. 54).

⁵⁰⁴ Shodně srov. např. HUBÁLKOVÁ, E. Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva. Praha: ASPI, a.s., 2006, s. 10.

⁵⁰⁵ ČAPEK, J., cit. dílo, s. 164.

Článek 6 odst.1 Úmluvy zaručuje projednání před *nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem*⁵⁰⁶ (respektive tribunálem, orgánem).⁵⁰⁷ Objektivní povahy je v tomto případě nezávislost a zřízení soudu zákonem, povahy objektivní i subjektivní je nestrannost soudu.⁵⁰⁸ Pokud jde o atribut nezávislosti soudu, lze ho vnímat jako fakt, že soud činí vlastní svobodný názor nezávisle na stranách sporu, respektive jeho rozhodnutí nepodléhá přezkumu orgánu, jenž by nebyl nadán obdobného atributu.⁵⁰⁹ Požadavek druhý - zřízení soudu zákonem - je „zárukou, že organizace justice v demokratické společnosti nebude podléhat neomezeným rozhodnutím výkonné moci, nýbrž že bude závislá na právní úpravě přijaté legislativním orgánem.“⁵¹⁰ V neposlední řadě soud nestranný je pak oproštěn o předsudky a možnou podjatost (subjektivní hledisko). V případě hlediska objektivního je zkoumáno, zda obava z podjatosti soudu/soudců je objektivně odůvodnitelná.⁵¹¹

Pokud jde o definici pojmů *občanská práva a závazky*, tato v Úmluvě absentuje s tím, že judikatura jednoznačně svědčí v rozsah přesahující sféru práva soukromého.⁵¹² Nutno podotknout, že výkladově lze rozměr výše citovaného článku pojmout v rozšířeném pojetí. V tomto smyslu T. Endicott připouští, že pod vlivem tohoto rozšířeného výkladu může docházet (a dochází) k přetváření správního práva samotného.⁵¹³ Určujícím faktorem je však obsah a účinky sporného práva,⁵¹⁴ neboť „*povaha zákona (občanskoprávní, obchodní,*

⁵⁰⁶ Verze anglického i francouzského znění Úmluvy operuje s termínem „tribunal“.

⁵⁰⁷ Pojem *tribunál* má být oproštěn od národních definic. Srov. RENUCCI, J. F., cit. dílo, s. 76.

⁵⁰⁸ Srov. porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy zaručující nestrannost soudců např. ve věci *Kinský proti České republice* (2012).

⁵⁰⁹ ČAPEK, J., cit. dílo, s. 166. Dále například E. Hubálková poukazuje zejména na aspekty způsobu jmenování soudců a délku jejich mandátu, ochranu proti vnějším tlakům a zda soud jako celek budí dojem nezávislosti. Srov. HUBÁLKOVÁ, E. *Stručná rukojeť českého advokáta k Evropské úmluvě o lidských právech*. Druhé doplněné a aktualizované vydání. Česká advokátní komora. Zvláštní číslo Bulletinu advokacie, prosinec 2004, s. 115.

⁵¹⁰ HUBÁLKOVÁ, E. cit. dílo, 2003, s. 163.

⁵¹¹ RENUCCI, J. F., cit. dílo, s. 77.

⁵¹² Srov. VOPÁLKA, V. Právo na spravedlivý proces. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 429.

⁵¹³ Srov. ENDICOTT, T. *Administrative Law*. First edition. Oxford: University Press, 2009, s. 87.

⁵¹⁴ Přičemž je kladen důraz na pojetí sporu ve smyslu hmotněprávním než procedurálním. Srov. RENUCCI, J. F., cit. dílo, s. 72.

správní), podle něhož má spor být řešen, ani povaha orgánu, který je ve věci příslušný (jakýkoli soudní, správní či jiný orgán), nejsou rozhodné. Relevantní je jediné „soukromý“ charakter dotyčného práva, který Soud nedefinuje abstraktně, třebaže opakovaně poukazuje na osobní či majetkovou (patrimoniální) povahu sporného práva.⁵¹⁵

Nauka přistupuje k dělení předmětných práv podle aplikační praxe, kdy rozlišuje tři hlavní skupiny - 1. práva snadno zařaditelná pod pojem občanská práva, 2. práva veřejná, nespádající pod předmětné ustanovení Úmluvy a 3. práva mající rysy obou výše uvedených skupin. Do první skupiny lze zařadit například práva osobní a osobnostní, pracovněprávní věci, věci sociálního pojištění a sociální pomoci, spory týkající se vlastnického práva a práva spravovat svůj majetek. Druhá skupina obsahuje materii vztahující se k policii ve vztahu k cizincům, některé aspekty daňového a celního práva, případně spory související s výkonem vojenské služby. Poslední skupina pak zahrnuje například uplatnění náhrady škody v důsledku vadného správního aktu, některá opatření podle stavebního práva, zásahy do práv hospodářských a sociálních, případně jsou chráněna i svobodná povolání, která jsou ve veřejném zájmu, a to zejména z hlediska práva na pokračování výkonu povolání.⁵¹⁶

Z uvedeného výčtu plyne, že danou problematiku lze vztáhnout jak na občanskoprávní či pracovní, tak i na věci náležející do oblasti rozhodování veřejné správy, ač dané výslovně neplyne přímo z díkce Úmluvy.

Obdobně lze v případě pojmu *jakékoliv trestní obvinění* uvažovat i o oblasti správních deliktů.⁵¹⁷ „Soud proto zavedl princip autonomie pojmu „trestní obvinění“, když „trestní povahu“ posuzuje podle“,⁵¹⁸ tzv. Engelovských

⁵¹⁵ SUDRE, F., cit. dílo, s. 174.

⁵¹⁶ Srov. podrob. VOPÁLKA, V. Právo na spravedlivý proces. In HENDRYH, D. a kol., cit. dílo, s. 429 – 431 a judikatura zde uvedená.

⁵¹⁷ Srov. například *Lauko proti Slovensku*, 1998, kdy stanovil, že přestupek proti občanskému soužití lze kvalifikovat jako trestní obvinění ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy.

⁵¹⁸ HUBÁLKOVÁ, E., cit. dílo, 2003, s. 149.

kritérií.⁵¹⁹ Základem pro zjištění, zda se skutečně jedná o obvinění ve smyslu Úmluvy slouží tzv. Engelovská kritéria sestávající se ze tří kroků s tím, že druhý a třetí krok se uplatňují alternativně. Soud bere v potaz: 1. určení kvalifikace deliktu podle vnitrostátního práva, 2. povahu samotného deliktu a 3. stupeň závažnosti - tvrdosti sankce.⁵²⁰

Na případy trestního obvinění, potažmo i na správní delikty, se přiměřeně vztahuje i další ochrana na základě speciálních ustanovení čl. 6 Úmluvy. V daném případě lze hovořit o presumpci nevinu, jež je obsažena v čl. 6 odst. 2 Úmluvy a zvláštní procesní práva, tzv. *minimální práva obviněného*, respektive svědčící tomu, jenž je obviněn ze správního deliktu (čl. 6 odst. 3 Úmluvy).⁵²¹

Obecně lze konstatovat, že požadavky čl. 6 odst. 3 Úmluvy vyjadřují zvláštní aspekty práva na *fair proces*, který je obecně zaručen odstavcem 1 téhož článku (*G. B. proti Francii*, 2001). Mezi tato tzv. minimální práva podle čl. 6 odst. 3 Úmluvy patří – 1. být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu, 2. mít přiměřený čas a možnost k přípravě své obhajoby, 3. obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují, 4. vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě⁵²² 5. mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.⁵²³

⁵¹⁹ Srov. *Engel proti Nizozemí*, 1976; *Öztürk proti Německu*, 1978. Tzv. *Engel test* aplikuje při svém rozhodování rovněž Ústavní soud – srov. např. náleží Pléna Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. 33/09.

⁵²⁰ ČAPEK, J., cit. dílo, s. 177.

⁵²¹ Blíže viz např. VOPÁLKA, V. Právo na spravedlivý proces. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 432.

⁵²² S odkazem na část týkající se správního řízení a v něm rozebírané právo klást svědkovi otázky srov. např. *Breukhoven proti České republice* (2011).

⁵²³ Blíže viz např. BANASZAK, R. *Fair trial rights of the accused: a documentary history*, 1.st publ., Westport, Connecticut: Greenwood Press, 2002.

Z judikatury vyplývá, že trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.⁵²⁴

Pokud jde tedy o pojem *fair proces* lze mu přisoudit znaky obsažené v článku 6 odst. 1 Úmluvy, tj. veřejnost, přiměřenou lhůtu, nezávislost a nestrannost soudu. Není v možnostech čl. 6 odst. 1 Úmluvy detailně pojmout všechny procesní záruky zaručené v příslušném sporu, avšak za všeobsahující je považováno právo na soud, jež je doplněno právě o záruky garantované tímto článkem. V případě *veřejnosti*, tento aspekt práva na *fair proces* zajišťuje ochranu před tajnou justicí (*Preto a ostatní proti Itálii*, 1983), přičemž tento princip musí být respektován, ledaže jsou dány podmínky pro omezení veřejnosti (*Hakanson a Struresson proti Švédsku*, 1990).⁵²⁵

Nárok na projednání věci v *přiměřené lhůtě* vyložil Evropský soud judikaturou obsahující základní kritéria pro posouzení délky věci u příslušných orgánů, jimiž jsou - složitost případu,⁵²⁶ postup orgánů, jež rozhodovaly⁵²⁷ a chování dotčených osob⁵²⁸ (*Missejov proti Estonsku*, 2009).⁵²⁹ Mezi další kritéria, které soud bere dále v úvahu, náleží počet stupňů řešících danou stížnost, význam předmětu samotného řízení pro stěžovatele a zájem stěžovatele versus obecný zájem na řádném výkonu spravedlnosti.⁵³⁰

Podle názoru Evropského soudu, nelze nepřiměřenou délku omlouvat přetížením soudní agendy. Přetížení se neuznává za omluvu, neboť je povinností

⁵²⁴ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č.j. 8 As 17/2007.

⁵²⁵ Srov. porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy garantujícího právo na veřejné projednání věci např. ve věci *DAY s.r.o. a statní proti České republice* (2012).

⁵²⁶ Např. značný počet účastníků nebo svědků, značný objem spisového a důkazního materiálu nebo nutnost dát vypracovat znalecké posudky.

⁵²⁷ Např. neefektivní koordinace činnosti, pochybení soudní kanceláře nebo inaktivita soudu.

⁵²⁸ Např. žádost o odročení případu či absence žadatele u nařízeného jednání.

⁵²⁹ Srov. podobně nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 566/06; nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04.

⁵³⁰ BARINKA, R. *Přiměřená délka řízení podle článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech*. Justiční praxe, 2002, č. 7, s. 432.

smluvních stran zorganizovat soudnictví v duchu, který by byl plně v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy (*De Micheli proti Itálii*, 1993).⁵³¹

K rozlišení mezi průtahy a přiměřenou délkou řízení uvádí V. Schorm, že „*obě věci spolu souvisejí. Průtah se jeví být jakousi prodlevou, kdy je soud pasivní; odstranit průtah znamená nastartovat „zamrzlé“ řízení. Naproti tomu přiměřenost délky řízení se odvíjí od kritérií známých z judikatury štrasburského soudu (...) a průtahy zde hrají důležitou roli, i když nepřiměřenou délku může mít i řízení, ve kterém jsou neustále činěny úkony.*“⁵³²

O imperativu přiměřené délky řízení dle článku 6 odst. 1 Úmluvy pak hovoří R. Barinka v rovině institucionální, jež má zosobňovat udržení jakési kredibility soudní moci, a v rovině individuální, jež je vztahována k míře nejistoty potenciálního stěžovatele.⁵³³

Pokud jde o posledně uvedený základních znak *fair* procesu, tj. přiměřenou lhůtu, lze konstatovat, že problémy týkající se obecně délky řízení jsou pro Českou republiku typické.⁵³⁴ V této souvislosti je ve vztahu ke správnímu právu důležitým, řekněme přímo pilotním rozhodnutím, případ *Hartman proti České republice* (2003),⁵³⁵ ve kterém Evropský soud dospěl k závěru, že v dané době u nás neexistovaly účinné prostředky nápravy nepřiměřené délky soudního řízení,⁵³⁶ včetně absence možnosti nemajetkového odškodnění, čímž bylo porušováno právo na projednání věci před soudem v přiměřené lhůtě.

⁵³¹ Srov. obdobně např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 391/07.

⁵³² SCHORM, V. A. *Stížnosti na Českou republiku před Evropským soudem pro lidská práva a související legislativní změny*. Právní zpravodaj, 2003, č. 3, s. 4-5.

⁵³³ BARINKA, R., cit. dílo, s. 432.

⁵³⁴ MARKOVÁ, I. *Evropský soud pro lidská práva a jeho vybraná rozhodnutí týkající se České republiky*. 1. vydání. Brno: KEY Publishing s.r.o., 2008, s. 51-52. Obdobně srov. např. KMEC, J. *Stížnosti na řízení před Ústavním soudem České republiky*. Justiční praxe, 2002, č. 7, s. 426-443.

⁵³⁵ K délce řízení dále srov. např. *Voleský proti České republice* (2004); *Fiala proti České republice*, (2006); *Chadimová proti České republice*, (2006).

⁵³⁶ Dále např. *Koudelka proti České republice* (2006).

V další významné kauze *Vokurka proti České republice* (2007) Evropský soud reagoval na změnu legislativy provedené v souvislosti s případem *Hartman proti České republice*, a to na zavedení tzv. *akceleračního prostředku*⁵³⁷ a zavedení tzv. *kompenzačního prostředku*.⁵³⁸ Evropský soud shledal za účinný pouze druhý uvedený prostředek, neboť pokud jde o prostředek akcelerační tento byl v té době podmíněn uplatněním stížností na průtahy adresované předsedovi dotčeného soudu, kterou Evropský soud již dříve prohlásil za neúčinnou.⁵³⁹

V případě *Kilián proti České republice* (2004) se Evropský soud zabýval také délkou řízení a dále zejména posouzením, zda tehdejší správní soudnictví vyhovuje požadavkům článku 6 odst. 1 Úmluvy.

V důsledku výše uvedených případů byla právní úprava správního soudnictví dána do souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tj. jednalo se zejména o novou úpravu správního soudnictví, včetně zavedení rozhodování v tzv. plné jurisdikci a novelu části páté občanského soudního řádu.⁵⁴⁰

7.2 Ochrana prostřednictvím stížnosti na porušení lidských práv zaručených Úmluvou

Stížnost na porušení lidských práv touto Úmluvou zaručených adresovaná Evropskému soudu pro lidská práva lze označit za poslední prostředek jak lze dosáhnout změny vnitrostátního rozhodnutí. Je třeba si uvědomit, že podání této stížnosti nemá vůči vnitrostátnímu, tj. stěžovatelem napadenému rozhodnutí, odkladný účinek.⁵⁴¹

⁵³⁷ Tj. návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

⁵³⁸ Tj. náhrada nemateriální újmy podle zák. o odpovědnosti za škodu.

⁵³⁹ MARKOVÁ, I., cit. dílo, s. 64.

⁵⁴⁰ Blíže viz např. VOPÁLKA, V. Právo na spravedlivý proces. In HENDRYCH, D. a kol., cit. dílo, s. 434-435.

⁵⁴¹ Jednací řád Evropského soudu však upravuje jednak možnost požádat o nařízení předběžného opatření (srov. čl. 39), které lze (ač právně nevynutitelné) bývá označován za relativně účinný prostředek nátlaku. Druhou možností je v naléhavém případě informování se u dotčeného členského státu ohledně podané stížnosti (srov. čl. 40).

7.2.1 Základní charakteristika stížnosti

Tzv. *individuální stížnost*⁵⁴² je upravena v čl. 34 Úmluvy, jenž stanoví, že „*Soud může přijímat stížnosti od každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny jednotlivců považujících se za oběti v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a Protokoly k ní jednou z Vysokých smluvních stran. Vysoké smluvní strany se zavazují, že nebudou nijak bránit účinnému výkonu tohoto práva.*“ Článek 34 lze označit za stěžejní záruku účinnosti ochrany ve smyslu Úmluvy (Protokolů) a současně, jak uvádí například J. Čapek, „*je nade všeí pochybnost nejpokrokovějším ustanovením Úmluvy.*“⁵⁴³

Stěžovatel však musí potvrdit, že byl porušením Úmluvy⁵⁴⁴ poškozen. Judikatura používá pojmu tzv. poškozená oběť⁵⁴⁵ značící osobu přímo dotčenou porušením Úmluvy (*Johnston a další proti Irsku*, 1986). Obdobně jako u vnitrostátní ústavní stížnosti nelze uplatnit tzv. *actio popularis* (*Marckx proti Belgii*, 1979).

Mezi podmínky přijatelnosti náleží zejména vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků⁵⁴⁶ s tím, že stížnost musí být podána nejpozději *ve lhůtě do šesti měsíců* od přijetí konečného vnitrostátního rozhodnutí (srov. čl. 35 odst. 1 Úmluvy – též nazývaný „*local remedies rule*“⁵⁴⁷).

Definici pojmu *vnitrostátní opravný prostředek* v judikatuře Evropského soudu nenalezneme, avšak například v případě *Nielsen proti Dánsku* (1988) se lze setkat s principem „*local remedies rule*“ (čl. 35 odst. 1 Úmluvy), jenž zosobňuje skutečnost, že „*žalovaný stát musí mít nejdříve možnost zjednat*

⁵⁴² K tzv. *mezistátní stížnosti* srov. čl. 33 Úmluvy.

⁵⁴³ ČAPEK, J., cit. dílo, s. 697.

⁵⁴⁴ Úmluva neupravuje v žádném případě hierarchii těchto práv, avšak lze připustit určité jejich rozdělení. Jedná se v prvním případě o práva neomezená (absolutní) a práva, kdy je připuštěna modifikace členského státu v rámci ochrany těchto práv (např. otázky rodiny a náboženství). Srov. blíže OVEY, C., WHITE, R., cit. dílo, s. 7.

⁵⁴⁵ Evropský soud však připouští podání stížnosti i v případě tzv. potenciální oběti (*Cambell a Consans proti Spojenému království*, 1981) či v případě tzv. nepřímé oběti, která se však na Evropský soud může obrátit toliko za splnění podmínek, že existuje přímá oběť (skutečná nebo potenciální) a mezi přímou a nepřímou obětí existuje úzké a osobní pouto (*Nolkenbockoff*, 1987).

⁵⁴⁶ Srov. např. *Melich a Beck proti České republice* (2008).

⁵⁴⁷ ČAPEK, J., cit. dílo, s. 739.

*nápravu vlastními prostředky v rámci vlastního systému odškodnit jednotlivce, kterému byla způsobena škoda.*⁵⁴⁸

Judikatura je pak bohatší ve vztahu k pojmu účinného a adekvátního opravného prostředku, kdy je vyčerpání všech dostupných opravných prostředků pojímáno „až po nejvyšší úroveň jen tehdy a v takové míře, může-li odvolání k vyššímu orgánu ještě v podstatě ovlivnit rozhodnutí o meritu věci.“⁵⁴⁹ Z čehož plyne, že jej nemusí stěžovatel využít, pokud jeho použití podle judikatury nesvědčí v úspěch, což musí stěžovatel příslušnou judikaturou doložit.⁵⁵⁰ Z daného vyplývá, že podmínka vyčerpání vnitrostátních právních prostředků svědčí o tzv. subsidiaritě, jenž je základem tohoto podpůrného kontrolního mechanismu. Jejím cílem tedy není nahradit režim ochrany práv uvnitř právního řádu smluvní strany Úmluvy, nýbrž garantovat toliko nadnárodní „dohled“. Nicméně ze shora naznačené judikatury plyne, že tato podmínka není absolutní.

Ve vztahu k České republice lze na tomto místě zmínit například případ *Zvolský a Zvolská proti České republice* (2002) nebo *Běleš a ostatní proti České republice* (2002) týkající se problému přístupu k Ústavnímu soudu v souvislosti s tehdejší úpravou lhůt k podání dovolání a ústavní stížnosti.⁵⁵¹ Evropský soud označil v tomto případě přístup Ústavního soudu za formalistický, bránící stěžovatelům v přístupu k této instituci.

Vrátím-li se k otázce včasnosti podané stížnosti, lhůta pro podání stížnosti činí šest měsíců ode dne, kdy bylo přijato konečné vnitrostátní rozhodnutí. V našem případě tedy rozhodnutí o ústavní stížnosti. Tato lhůta byla zvolena v zájmu zachování právní jistoty s tím, že k počátku běhu je důležité konečné vnitrostátní rozhodnutí (tj. vyčerpání opravných právních prostředků). Není-li

⁵⁴⁸ Tamtéž, s. 742.

⁵⁴⁹ Tamtéž, s. 742.

⁵⁵⁰ Tamtéž, s. 742.

⁵⁵¹ V obou případech Evropský soud judikoval, že je v rozporu s právní bezpečností, aby byla otázka přípustnosti dovolání plně v rukou dovolacího soudu a popřel námitku státu, že stěžovatelé mohly podat oba právní prostředky současně.

jich, je počátkem okamžik, kterým byl stěžovatel takovým opatřením dotčen, nebo se o opatření dozvěděl.⁵⁵²

Úmluva *dále vylučuje přijetí* stížnosti (tj. jiné důvody nepřijatelnosti), jež je ve smyslu čl. 35 odst. 2 Úmluvy anonymní, nebo podstatně stejná (tedy opakovaně podaná, ať už i před jinou institucí), pokud neobsahuje nové důležité skutečnosti.

Významná část judikatury je věnována pojmu *slučitelnosti* stížností, a to z hlediska místa (slučitelnost *ratione loci*),⁵⁵³ z hlediska osoby (slučitelnost *ratione personae*),⁵⁵⁴ z hlediska času (slučitelnost *ratione temporis*)⁵⁵⁵ a z hlediska předmětu (slučitelnost *ratione materiae*),⁵⁵⁶ a to v civilních věcech i v trestních věcech.⁵⁵⁷

Dané členění I. Marková rozvádí následně - ke *slučitelnosti osobní* (jež se vztahuje jak ke stěžovateli, tak ke smluvní straně) autorka uvádí, že základním rysem stěžovatele (brány v potaz všechny tři kategorie – tj. fyzická osoba, nevládní organizace, skupina osob) je status poškozeného. Aplikace Úmluvy je pak limitována výčtem států, proti kterým stížnost může směřovat (srov. čl. 1 a čl. 34 Úmluvy).

V případě *slučitelnosti časové* autorka zmiňuje období, ve kterém k porušení došlo. V potaz se tedy musí vzít okamžik ratifikování⁵⁵⁸ Úmluvy, respektive Protokolů žalovanou smluvní stranou s tím, že Evropský soud může učinit výjimku (zpravidla půjde o průtahy v řízení).

⁵⁵²MARKOVÁ, I., cit. dílo, s. 32-33.

⁵⁵³Požadavek, aby k porušení došlo v jurisdikci žalovaného státu, případně, které tento stát má pod svou jurisdikcí (např. *Drozd a Janoušek proti Francii a Španělsku*, 1992).

⁵⁵⁴Porušitelem je smluvní stát, respektive je mu toto jednání přiřitatelné. Neslučitelnost např. z důvodu podání vůči jednotlivci (*X. proti Spojenému Království*, 1976).

⁵⁵⁵Po dni ratifikace jednání smluvního státu v souladu s Úmluvou (*Kopecký proti Slovensku*, 2004).

⁵⁵⁶Pojem občanská práva a závazky nelze vyložit pouze s odkazem na vnitrostátní právo žalovaného státu.

⁵⁵⁷ČAPEK, J., cit. dílo, s. 743.

⁵⁵⁸Česká republika je Úmluvou vázána od 18. 3. 1992, a to s ohledem k právní kontinuitě.

Ke *slučitelnosti územní* zmiňuje autorka otázku jurisdikce žalované smluvní strany (srov. zejména čl. 1 Úmluvy ve spojení s čl. 56 Úmluvy), respektive otázku, kdy porušení bylo způsobeno na cizím území subjektem vykonávající státní moc.

Pokud jde o *věcnou slučitelnost* jedná se o katalog ochrany lidských práv zaručených Úmluvou, respektive dodatkovými Protokoly.⁵⁵⁹ Lidská práva zaručená Úmluvou mohou být členěna do tří kategorií v závislosti na chráněném objektu, a to nedotknutelnost osobnosti, vláda práva, pluralismus a tolerance v životě společnosti.⁵⁶⁰

Lze uzavřít, že stížnost je zkoumána z hlediska přijatelnosti a opodstatněnosti. Za příklad zjevné neopodstatněnosti lze uvést případ, kdy stížnost není podložena dostatečnými důkazy či je stížnost založená na skutečnostech, které nepřekračují rámeček omezení práv.⁵⁶¹

7.2.2 Rozhodnutí soudu o stížnosti

Opět je nutno úvodem zdůraznit, obdobně jako tomu bylo u Ústavního soudu, že Evropský soud není další přezkumnou instancí. Řízení před Evropským soudem⁵⁶² je upraveno ustanoveními Úmluvy a Jednací řádem tohoto soudu⁵⁶³ s tím, že podání stížnosti se děje na předepsaném formuláři. K základní charakteristice řízení před Evropským soudem lze uvést, že se jedná o řízení povahy kontradiktorní (srov. čl. 38 Úmluvy), zpravidla písemné, veřejné (srov. čl. 40 Úmluvy) a nepodléhá poplatkům za řízení.

⁵⁵⁹ MARKOVÁ, I., cit. dílo, s. 23-27.

⁵⁶⁰ PROUZOVÁ, A., cit. dílo, s. 37.

⁵⁶¹ Tamtéž, s. 33.

⁵⁶² Blíže k řízení před Evropským soudem viz např. HUBÁLKOVÁ, E., cit. dílo, 2003, s. 36 an. nebo HUBÁLKOVÁ, E., cit. dílo, 2004.

⁵⁶³ Dále pro podrobnější přehled jednání Soudu viz Jednací řád Evropského soudu [28.3.2012]. Dostupný z <http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=6967>.

Nejprve postačí neformální dopis, ve kterém vyjádří stěžovatel úmysl podat stížnost, následně pak musí být přistoupeno k zaslání oficiálního formuláře, včetně příslušných dokumentů. Pokud jde o osud stížnosti po jejím podání, je stížnost zaregistrována. Následně je posouzena samosoudcem, který ji může prohlásit za nepřijatelnou či ji vyškrtne ze seznamu případů Evropského soudu - takto rozhodnout může pouze v případě, není-li nutné další zkoumání (srov. čl. 27 odst. 1 Úmluvy). V opačném případě, tj. pokud samosoudce neprohlásí stížnost za nepřijatelnou nebo ji nevyškrtne ze seznamu, je povinen ji postoupit výboru (tříčlenný) či senátu (sedmičlenný) k dalšímu přezkoumání.

Výbor může jednomyslně stížnost prohlásit za nepřijatelnou nebo vyškrtnout ze seznamu případů za obdobných podmínek jako samosoudce. Jinak ji může jednomyslně prohlásit za přijatelnou a rozhodnout meritorně, pokud otázka vztahující se k výkladu nebo použití Úmluvy, respektive Protokolů je již řešena stálou judikaturou (srov. čl. 28 odst. 1 písm. b/ Úmluvy).

Není-li přijato žádné rozhodnutí podle čl. 27 nebo 28 Úmluvy ani vyneseno rozsudek podle čl. 28 Úmluvy, rozhodne o přijatelnosti a odůvodněnosti stížnosti senát (srov. čl. 29 odst. 1 Úmluvy). Případ projednávaný senátem může být postoupen sedmnáctičlennému velkému senátu, pokud se objeví závažná otázka týkající se výkladu Úmluvy, respektive Protokolů nebo pokud by se rozhodnutí senátu o otázce jím projednávané mohlo dostat do rozporu s rozsudkem dříve vneseným Soudem (srov. čl. 30 Úmluvy). Postoupení velkému senátu se může dít i na základě žádosti stran případu (srov. čl. 43 Úmluvy).

Výhodou je, že v jakékoli fázi řízení může dojít ke smírnému urovnání (srov. čl. 39 Úmluvy).⁵⁶⁴ Rovněž v kterémkoliv stadiu řízení může soud zamítnout stížnost pro její nepřijatelnost (srov. čl. 35 odst. 4 Úmluvy). Soud je povinen prohlásit za *nepřijatelnou stížnost*, jestliže se domnívá, že je stížnost neslučitelná s ustanoveními Úmluvy, respektive Protokolů, dále pokud je zjevně neopodstatnělá nebo zneužívá-li stěžovatel právo stížnost podat. Dalším

⁵⁶⁴ Srov. např. KELLER, M. (ed.) *Friendly settlements before the European Court of Human Rights: theory and practise*. 1st. pub., Oxford: Oxford University Press, 2010.

případem je skutečnost, že stěžovatel neutrpěl podstatnou újmu, ledaže je třeba meritorního přezkumu stížnosti (přezkoumání odůvodněnosti stížnosti) a v případě, kdy by měla být na základě tohoto důvodu prohlášena za nepřijatelnou stížnost, která dosud nebyla řádně posouzena vnitrostátním soudem (srov. blíže čl. 35 odst. 3 Úmluvy). Protokol č. 14 tedy připustil odmítnout méně významné, bagatelní věci, ledaže jde o shora uvedené výjimky.

Vrátím-li se ke smírnému urovnání případu, lze uvést, že výhody daného konciliačního řízení spočívají zejména v neformálnosti a flexibilitě řízení s tím, že jeho prostřednictvím lze dosáhnout relativně rychlého řešení, což hodnotím pozitivně. Evropský soud má být dotčeným stranám pouze nápomocen při dosažení smírného urovnání případu. Pokud k němu opravdu dojde, Evropský soud tento případ vyškrtne ze svého seznamu stručným rozhodnutím.

Stížnost může být dále vyškrtuta ze seznamu, jestliže stěžovatel netrvá na své stížnosti, byla-li věc již vyřešena, nebo není-li důvodné pokračovat v této stížnosti (srov. čl. 37 Úmluvy). Vyškrtnutí stížnosti ze seznamu (ve smyslu čl. 37 Úmluvy, ve spojení s čl. 39 Úmluvy) může být tudíž realizováno na základě rozhodnutí Evropského soudu či na základě zásady dispoziční.

Pokud jde o samotný způsob rozhodnutí, Evropský soud rozhodne *rozsudkem* majícím deklaratorní povahu. V daném rozsudku je konstatováno porušení, respektive porušení konkrétního článku Úmluvy. Evropský soud tedy není v žádném případě povolán k tomu, aby zrušil vnitrostátní rozhodnutí. Shledá-li Evropský soud porušení čl. 6 Úmluvy, může to mít pro dotčenou osobu velký význam, neboť například v trestním řízení může dojít ke znovuotevření případu či ve věcech civilních může být dotčené osobě přiznána náhrada škody. Existují zde však omezení spočívající ve skutečnosti, že jde o jednání státu (tj. smluvní strany Úmluvy), nikoli tedy soukromé osoby,⁵⁶⁵ v zásadě subsidiarity a v zásadě tzv. čtvrté instance, podle níž Evropský soud popírá, že by byl další

⁵⁶⁵ Srov. *Tripodi proti Itálii* (1994).

odvolací instancí, a tak mohl zasáhnout do konkrétního případu například vlastním dokazováním, aplikací národního práva apod.⁵⁶⁶

Způsob vnitrostátního výkonu rozsudku je na státu samém. Ve vztahu ke stěžovateli lze pozitivně hodnotit skutečnost, že rozsudkem může Evropský soud přiznat podle čl. 41 Úmluvy tzv. *spravedlivé zadostiučinění* spočívající ve finančním kompenzaci materiální i morální škody. V případě, že ji stát neuhradí, je povinen platit i úroky z prodlení. K danému bude přistoupeno, pokud vnitrostátní právo umožňuje pouze částečnou nápravu.

Rozsudek senátu může být ve lhůtě tří měsíců od data rozsudku ve výjimečných případech postoupen velkému senátu, a to k žádosti zúčastněných stran (srov. čl. 43 Úmluvy). Velký senát žádosti vyhoví, vyvolal-li případ závažnou otázku v souvislosti s výkladem Úmluvy, respektive Protokolů nebo závažný problém obecného významu (čl. 43 odst. 2 Úmluvy).

Rozsudek velkého senátu je konečný automaticky. Konečný je i rozsudek senátu (za stanovených podmínek článkem 44 odst. 2 Úmluvy), a to v případě, že strany prohlásí, že nebudou žádat o postoupení věci, po uplynutí tříměsíční doby od vynesení jeho rozsudku za současného nepožádání o postoupení věci, a zamítnutím žádosti ze strany velkého senátu.

Je třeba zdůraznit, že smluvní strany Úmluvy se zavázaly, že se budou konečnými rozsudky řídit, tj. rozsudek je pro ně závazný. Pokud jde o vnitrostátní rozhodnutí, soud jej není oprávněn zrušit, pouze je deklarováno porušení Úmluvy. Nadto však stanoví povinnost poskytnout tzv. *spravedlivé zadostiučinění*. Je tedy plně na volbě každého státu, jakým způsobem výkon provede, ať už formou individuální či obecné povahy.

Pro úplnost uvádím, že nad výkonem rozsudků vykonává dozor Výbor ministrů (srov. čl. 46 odst. 2 Úmluvy), který vyzývá smluvní stranu Úmluvy, aby jej informovala o opatřeních přijatých v souladu s rozsudkem. Sankcí

⁵⁶⁶ Srov. *Thomas proti Velké Británii* (2005).

pro nepodřízení se rozsudku ze strany smluvního státu může být až krajní řešení, které představuje vyloučení z organizace (srov. článek 3 a 8 Statutu Rady Evropy).

8. Závěr

V předkládané disertační práci jsem se soustředila na problematiku právních prostředků ochrany práv ve veřejné správě. Na základě provedené analýzy těchto právních prostředků jsem se pokusila o podání relativně uceleného přehledu jednotlivých možností ochrany (nejen) subjektivních práv účastníka řízení, které mu nabízí stávající platná a účinná právní úprava. Byť byla práce zaměřena zejména na ochranu subjektivních práv, věnovala jsem se v práci i subsidiárním prostředkům ochrany práv ve veřejné správě. Podpůrné prostředky sice zajišťují ochranu práva v objektivním smyslu, domnívám se však, že tyto mohou významným způsobem rovněž přispět k dosažení příslušné nápravy.

Nyní jsem dospěla k okamžiku, kdy je třeba shrnout a zhodnotit fakta a argumenty, ke kterým jsem v této práci dospěla. V této souvislosti je třeba říci, že jsem se snažila průběžně v textu disertační práce u jednotlivých kapitol provést zhodnocení stávající platné právní úpravy s uvedením případných návrhů *de lege ferenda*.

Pokud bych tedy měla přistoupit ke shrnutí jednotlivých dílčích úvah a doporučení, na jejichž bližší odůvodnění odkazují do příslušných partií této disertační práce, bylo by vhodné začít úvahami týkajícími se samotných procesních práv účastníka řízení.

Lze konstatovat, že účastník řízení má k dispozici odpovídající soubor procesních práv zaručených na ústavněprávní úrovni i na úrovni běžného zákona. V této souvislosti jsem se věnovala především základním formám procesních úkonů účastníka řízení. Nadnesla jsem otázku, zda by nebylo vhodnější, aby bylo do správního řádu navraceno ustanovení výslovně opravňující účastníka řízení klást svědkům a znalcům při ústním jednání a při místním ohledání otázku, které bylo vlastní starému správnímu řádu (srov. § 33 odst. 1 starého správního řádu).

Dané právo vyplývá v případě řízení o správních deliktech či řízení o přestupcích přímo z tzv. minimálních práv obviněného ve smyslu čl. 6 odst. 3

Úmluvy. Obecně jej lze pak dovést i nepřímo z jednotlivých ustanovení správního řádu. Nicméně jsem toho názoru, že v rámci posílení právní jistoty účastníků řízení by bylo vhodné předmětné právo výslovně v zákoně upravit. V případě této změny by mohlo dojít pravděpodobně i k zabránění vzniku případných aplikačních problémů.

Další z úvah se týkala procesního práva účastníka řízení nahlížet do spisu ve smyslu § 38 správního řádu. Jsem toho názoru, že pokud správní orgán obdrží žádost o nahlížení do spisu v případě, kdy nebylo doposud zahájeno správní řízení, je nutné primárně posoudit obsah takového podání. V případě, že se jedná o žádost o nahlížení do spisu, žadatel splňuje podmínky pro nahlížení a příslušný spis je skutečně správním orgánem v dané věci založen, měl by správní orgán přístup do spisu umožnit. V případě, že se jedná o žádost o informace podle zák. o informacích, správní orgán by měl příslušným způsobem na tuto žádost reagovat, tj. informaci poskytnout, respektive vydat negativní rozhodnutí. Dospěla jsem k závěru, že by tato problematika měla být náležitě upravena i ve stadiu, kdy není ještě zahájeno správní řízení. Lze se totiž domnívat, že by díky této úpravě mohlo dojít k případnému snížení aplikačních problémů.

Nezbytné je se v této souvislosti zaměřit i na poplatek spojený s pořízením kopií dokumentů ze spisu probíhajícího správního řízení. Doporučovala bych, aby právo účastníka řízení nahlížet do spisu nebylo i nadále spojováno s povinností uhradit s tímto úkonem spojený správní poplatek. V daném případě nesouhlasím s neúměrnou výší poplatku, která neodpovídá skutečnému nákladu na pořízení kopie. V rámci zvýšení ochrany procesních práv účastníků řízení a zaručením kvalifikovaného přístupu k informacím o vedeném správním řízení, bych proto zvážila změnu předmětné právní úpravy. Inspirací může být režim hrazení nákladů za poskytování informací podle zák. o informacích (srov. § 17 zák. o informacích). Zde uvedený režim nemá povahu předem stanovené administrativní částky spojené s tímto konkrétním úkonem, ale je vázán na skutečně vynaložené náklady při vyřizování té které žádosti o informace. Navíc dikce zákona zmiňuje v této souvislosti oprávnění správního orgánu žádat úhradu nákladů, nikoliv tedy jeho povinnost, jak je chápána u placení poplatků.

Řešením, zdá se nejideálnějším, by pak mohlo být úplné zproštění této poplatkové povinnosti toliko však pro účastníky řízení a u tzv. „živých“ spisů.

V rámci ochrany práv ve správním řízení jsem se dále věnovala zejména problematice řádných opravných prostředků. Lze se domnívat, že stávající právní úprava nabízí účastníkům řízení, respektive jiným zákonem oprávněným osobám, možnost využít za zákonem stanovených podmínek širokého spektra řádných opravných prostředků. Na tomto místě jsem vyslovila úvahu o tom, zda by rozhodnutí odvolacích orgánů neměla standardně obsahovat poučení, o možnosti následné soudní ochrany, což by mohlo přispět k větší informovanosti účastníků řízení a mohlo vést k včasným uplatněním jejich nároků ve správním soudnictví.

Pokud jde o bližší hodnocení, ve vztahu k institutu odvolání, vyslovila jsem názor, že stávající právní úprava klade na účastníka řízení, dalo by se říci, až přehnané nároky zejména co do přesného označení rozsahu a hledisek napadeného rozhodnutí, respektive řízení, které jeho vydání předcházelo. Odvolací správní orgán je sice povinen posuzovat hledisko zákonnosti *ex officio*, hledisko přezkumu věcné správnosti je však zpravidla v dispozici samotného účastníka řízení. Domnívám se, že by bylo v tomto smyslu pro účastníka řízení vhodnější, aby odvolací správní orgán postupoval při přezkumu napadeného rozhodnutí, respektive řízení, které jeho vydání předcházelo, obdobným způsobem jako tomu bylo v právní úpravě předchozí. V této souvislosti je třeba se zamyslet nad tím, zda v odvolacím řízení nezavést opětovně tzv. „plný“ revizní princip.

Obdobně se stavím i k současnému omezení uplatnění tzv. novot v odvolacím řízení. Stávající platná právní úprava je podle mého názoru o poznání přísnější pokud jde o uplatnění nových skutečností a důkazů. V zájmu posílení právní jistoty účastníka řízení by stálo proto za úvahu, zda se na řízení na prvním stupni a na řízení odvolací nedívat jako na jeden celek. V dispozici účastníka řízení by tak mohlo být činit kdykoliv v průběhu řízení (tj. na prvním i druhém stupni) nové návrhy a předkládat nové důkazy. Je zřejmé, že cílem

tzv. koncentrace řízení u prvostupňového orgánu má být snaha o soustředění průběhu řízení zejména před prvostupňové orgány. Na straně druhé se domnívám, že zejména ve spojení s rozsahem a hledisky přezkumu, tato změna právní úpravy vede ke snížení odpovědnosti odvolacího správního orgánu a naopak k posílení odpovědnosti účastníka řízení. Daný závěr se mi jeví v přímém protikladu k jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů, a to zásadě, že veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu).

Obdobné úvahy a závěry jsem vztáhla i na řízení o rozkladu, neboť na dané řízení lze aplikovat ustanovení o odvolání, pokud to připouští povaha věci. Nadto jsem si položila otázku, zda je v řízení o rozkladu zajištěna nezávislost a objektivita při rozhodování o daném opravném prostředku. Dospěla jsem k závěru, že byť je o rozkladu rozhodováno osobou personálně propojenou s institucí, kterou tato reprezentuje, k zajištění hlediska nezávislosti a nestrannosti přispívá zřízení a působení nezávislé rozkladové komise, která předkládá ministrovi nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu návrh na rozhodnutí o rozkladu.

Připustím-li skutečnost, že by přece jen mohlo dojít k narušení objektivity rozhodování, domnívám se, že do budoucna by bylo možno připustit úvahy o zřízení nové, nezávislé instituce, či případně tribunálů, které by se zabývaly toliko přezkumem prvostupňových rozhodnutí vydaných příslušnými v zákoně uvedenými subjekty. S danou úvahou jsou však spojeny otázky týkající se zajištění fungování této instituce. Zejména se jedná o personální a odborné složení této instituce, včetně otázky finančního zajištění.

Ke zbývajícím řádným opravným prostředkům, speciálně ve vztahu k uplatnění námitek při správní exekuci, lze uvést, že pozitivum spočívá v absenci prekluzivních lhůt k jejich podání. Nicméně doba pro jejich uplatnění je omezena faktickým způsobem. Obdobně není zákonem časově limitován ani sám exekuční správní orgán při rozhodování o námitkách. V tomto směru bych se proto přikláněla ke stanovení konkrétní zákonné lhůty, ve které by byl příslušný exekuční správní orgán povinen o námitkách rozhodnout.

Následně jsem se věnovala mimořádnému opravnému prostředku, tj. obnově řízení zahájené na žádost účastníka řízení. V případě možných návrhů *de lege ferenda* doporučuji prodloužit délku subjektivní lhůty k podání návrhu ze stávajících tří měsíců například na dobu šesti měsíců, jež je běžná například u návrhu na povolení obnovy řízení podle daňového řádu. Díky změně subjektivní lhůty by mohlo dojít k posílení práv účastníka řízení, kterému by byl dán širší časový prostor k uplatnění skutečností, důkazů nebo rozhodnutí, které podle jeho názoru odůvodňují jiné řešení otázky, jež byla předmětem původního řízení, a které mohly vést k vydání rozhodnutí v jeho neprospěch.

Dalším námětem je úvaha, zda výslovně v zákoně neuvést povinnost správního orgánu informovat všechny účastníky řízení (vztaženo na obě formy zahájení správního řízení), nejen tedy žadatele, o zamítnutí žádosti o obnovu řízení, respektive o nenařízení obnovy řízení z moci úřední. Byť lze na dané usuzovat nepřímo z ustanovení správního řádu, domnívám se, že výslovná úprava v rámci ustanovení o obnově řízení by přispěla k posílení transparentnosti a právní jistoty všech účastníků řízení a pravděpodobně by bylo zamezeno vzniku případných aplikačních problémů v praxi.

Poslední kapitola této části byla věnována dozorčím prostředkům ochrany práv, neboť jsem toho názoru, že tyto subsidiární prostředky mohou významně přispět k nápravě vadného stavu. Byť jde o procesní prostředky nenárokové, lze usuzovat, že mohou přispět k nápravě subjektivních práv účastníka řízení. Pokud jde o dozorčí prostředek obnovy řízení zahájené z moci úřední, pozitivem je skutečnost, že podnět k zahájení řízení může podat jakákoliv osoba nikoliv tedy pouze účastník původního řízení.

V rámci právní úpravy institutu přezkumného řízení není výslovně zákonem stanoveno, ke kterému orgánu má být podnět k zahájení přezkumného řízení podán. V rámci svých úvah jsem dospěla k závěru, že jelikož se nejedná o návrh na zahájení řízení, je možno podnět k přezkumnému řízení podat ke kterémukoliv správnímu orgánu, který ve věci rozhodoval nebo ke správnímu orgánu nadřízenému správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal,

tj. k orgánu jenž bude ve věci rozhodovat. V případě, že podnět k přezkumnému řízení podává účastník řízení, bylo by vhodnější a efektivnější, aby byl podnět podán přímo správnímu orgánu, jenž napadené rozhodnutí vydal. Tento správní orgán totiž může v případě účastníka řízení za zákonem stanovených podmínek v rámci „autoremedury“ sám rozhodnout ve smyslu § 95 odst. 2 správního řádu.

Otázkou k zamyšlení zůstává případná možnost sjednocení kratší objektivní lhůty u přezkumného řízení s delší objektivní lhůtou uvedenou například u institutu obnovy řízení. V obou případech se jedná o řízení zahajovaná z moci úřední, není tedy důvodu, proč by lhůty měly být stanoveny odlišně.

Pokud jde o podnět k prohlášení nicotnosti, vznáším v této části námět k diskuzi, zda nevybavit (alespoň) účastníka řízení kvalifikovaným návrhem na zahájení správního řízení o prohlášení nicotnosti. Dnem doručení takového návrhu by bylo zahájeno příslušné správní řízení. Judikatura stanoví, že není povinné vyčerpat tento procesní prostředek před tím, než se žalobce obrátí na soud se správní žalobou na prohlášení nicotnosti. Je na posouzení, zda by v zájmu právní jistoty účastníka řízení nemělo být dané výslovně v zákoně uvedeno.

V části věnované toliko okrajově dozorčím prostředkům jsem se zmínila i o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. Jsem toho názoru, že se jedná spíše o nenárokový procesní prostředek a plně by tedy mělo postačit, pokud žalobce správnímu soudu doloží, že tento prostředek uplatnil u příslušného nadřízeného správního orgánu. Nicméně judikatura dospěla k závěru, že žalobce je oprávněn podat žalobu na ochranu proti nečinnosti pouze v případě, že předtím bezvysledně vyčerpal procesní prostředek žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti.

Pokud by praxe měla být ve světle judikatury taková, že žalobce předtím než se obrátí na soud, musí vyčkat rozhodnutí o žádosti nadřízeným správním orgánem, měla by být, podle mého názoru, stanovena lhůta pro vydání takového rozhodnutí. Uvažovaná lhůta, ve které by byl nadřízený správní orgán povinen

o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti rozhodnout, by však neměla být, s ohledem na fakt, že jde o nečinnost, delšího trvání. V daném případě bych volila spíše lhůtu výrazně kratší než je obecná třicetidenní lhůta.

V části třetí disertační práce jsem se věnovala i tzv. jiným prostředkům ochrany práv ve veřejné správě, mezi které jsem zařadila například problematiku práva na informace. V této souvislosti jsem si položila otázku, zda je zapotřebí existence dvou právních úprav poskytování informací, a to podle zák. o informacích a podle zák. o informacích o životním prostředí. Dospěla jsem k závěru, že vhodnějším řešením by mohlo být sloučení předmětných zákonů v jeden, což by přispělo zejména k usnadnění aplikační praxe.

V této souvislosti jsem se vyjádřila kladně i k navrhované změně týkající se tzv. informačního příkazu, který by mohl zřejmě přispět k časové úspoře při rozhodování o (ne)poskytnutí informace a mohl by snížit celkovou délku realizace práva na informace. V neposlední řadě jsem nadnesla i otázku, zda by neměla právní úprava řešit problematiku správních deliktů na poli poskytování informací povinnými orgány, včetně tomu odpovídajícího procesního postupu.

V případě institutu Ochránce jsem pak dospěla k závěru, že je nevhodné dále rozšiřovat jeho kompetence. Jsem toho názoru, že prostřednictvím těchto nových oprávnění dochází toliko ke vzdalování se od klasického pojetí této instituce. Skepticky se proto dívám i na relativně nově svěřenou aktivní legitimaci Ochránce k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.

V případě zajištění ochrany před jednáním policie jsem nadnesla zejména otázku, zda je právním předpisem *de lege lata* zajištěno opravdu nezávislé a objektivní posouzení a prošetření nedostatků týkajících se jednání příslušníků policie. Lze se domnívat, že zřízení generální inspekce patrně nepřineslo v tomto směru očekávaný výsledek, neboť její úkoly jsou relativně široké a v první řadě zaměřené na kriminalitu policistů, respektive příslušníků dalších bezpečnostních sborů. Domnívám se, že by bylo vhodné vytvořit skutečně nezávislý orgán, který by se zaměřil toliko na přezkum stížností, respektive podnětů občanů na nedostatky v činnosti policejního orgánu, policisty či zaměstnance policie.

Záležitosti trestní povahy by pak mohly zůstat svěřeny v gesci nově zřízené generální inspekce.

Závěr této kapitoly jsem věnovala právní úpravě v rámci ochrany osobních údajů. Lze shrnout, že existence Úřadu je velmi významnou, a to zejména s ohledem na skutečnost, že osobní údaje mohou být v dnešní době informačních technologií velmi snadno zneužívány. V této souvislosti se lze zamyslet nad otázkou, zda by *de lege ferenda* nemělo dojít ke zvýšení počtu inspektorů oprávněných k řízení kontroly a vypracování kontrolního protokolu podle § 33 odst. 3 zák. o osobních údajích. Domnívám se, že prostřednictvím této změny by mohlo být dosaženo efektivnější kontroly.

K ochraně práv poskytované v rámci správního soudnictví lze obecně uvést, že je na žalobce kladena zvýšená odpovědnost při stanovení rozsahu soudního přezkumu. Otázkou k zamyšlení je, zda právní úprava tzv. moderačního práva v případě přezkumu správního rozhodnutí, kterým byl uložen trest za správní delikt, má být, s odkazem na teorii dělby moci v demokratickém právním státě, ponechána v právní úpravě *de lege ferenda*. V daném případě je totiž rozhodnutí závislého správního orgánu v této části zcela nahrazeno uvážením nezávislého soudu. Naznačila jsem, že by bylo vhodnější, aby se přezkum správního soudu omezil toliko na kasační zásah a věc následně vrátil správnímu orgánu k rozhodnutí ve věci. Na druhou stranu je však nutné připustit, že prostřednictvím tzv. moderačního práva soudu může být dosaženo výsledku v řízení mnohem rychleji. Otázkou tedy zůstává, zda upřednostnit rychlejší dosažení výsledku před zachování principu dělby moci v demokratickém právním státě.

Pokud jde o žalobu proti nečinnosti správního orgánu, dospěla jsem k závěru, že předmětná žaloba představuje relativně účinný prostředek ochrany před nezákonnou nečinností. Výhradou v tomto směru může být skutečnost, že soud nemá pravomoc k vynucení plnění uložené povinnosti, respektive následně kontrolovat plnění uvedené v jeho rozsudku, a tudíž sankcionovat případná porušení. Jsem toho názoru, že stojí za úvahu, zda neumožnit správním

soudům kontrolovat plnění povinností v jimi uložených rozhodnutí, včetně případného sankčního postihu například ve formě pokut.

V případě žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu hodnotím pozitivně přínos novely soudního řádu správního. Před touto novelou soudního řádu správního bylo pro žalobce častým a současně někdy i neřešitelným problémem splnění podmínky trvání zásahu nebo jeho důsledků anebo hrozby jeho opakování, a to v době podání žaloby až do doby vydání rozsudku ve věci samé. Pokud pak v době vydání rozsudku zásah již netrval, soud řízení podle § 86 soudního řádu správního v tehdejší znění musel zastavit. Stávající právní úprava v tomto směru tedy nově umožňuje vydat rozhodnutí, ve kterém soud deklaruje, že zásah byl nezákonný. S tímto je spojen pozitivní důsledek spočívající ve zvýhodnění postavení jednotlivce při uplatnění žádosti o náhradu škody jako sekundární povinnosti správního orgánu. Tématem k zamyšlení by mohlo rovněž být prodloužení subjektivní lhůty v trvání dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl.

V této části práce jsem se následně věnovala problematice mimořádných opravných prostředků, které může neúspěšný žalobce využít za zákonem stanovených podmínek k ochraně svého práva s cílem dosáhnout pro něj příznivého výsledku. Kladně hodnotím změny týkající se kasační stížnosti, které přinesla novela soudního řádu správního, neboť by mohly znamenat opravdu urychlení soudního řízení správního. Rovněž lze souhlasit a ztotožnit se s logickým zdůvodněním, že předmětná agenda má být soustředěna toliko u této instance, neboť jejím hlavním cílem je zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodováním o kasačních stížnostech. Soustředění veškeré agendy související s tímto opravným prostředkem pouze u Nejvyššího správního soudu dodává na významu předmětného mimořádného opravného prostředku.

Dále lze souhlasit i s rozšířením pravomoci Nejvyššího správního soudu v případech zákonem stanovených výjimečně ve věci rozhodnout. Dané oprávnění se vztahuje toliko na případy, o nichž by po zrušení napadeného rozhodnutí a jeho vrácení krajskému soudu, musel krajský soud rozhodnout

stejným způsobem, jakým je nyní schopen rozhodnout sám Nejvyšší správní soud. Je proto zcela v zájmu urychlení rozhodování v soudním řízení, aby takové rozhodnutí učinil přímo Nejvyšší správní soud.

Uzavírám, že novela soudního řádu správního (odhlédnu-li od jistých pochybností) může být v rámci snahy o zefektivnění soudního rozhodování označena za zlomovou. Nicméně až praxe ukáže, zda skutečně dojde k presumovanému zrychlení soudního řízení správního.

Pokud jde o ochranu práv poskytovanou v rámci soudnictví ústavního, poskytuje institut ústavní stížnosti stěžovatelům v rámci vnitrostátní úpravy poslední možnost ochrany jejich práv. Jedná se podle mého názoru o právní prostředek efektivní. Nicméně jsem vyjádřila pochybnost, zda je stávající lhůta k podání ústavní stížnosti adekvátní. Mám tím na mysli, zda by s ohledem na zásadu právní jistoty nemělo být k této lhůtě přistupováno s větší opatrností. Přece jen je (nepřímo) posuzováno již pravomocné správní rozhodnutí, které bylo již posouzeno odvolacím správním orgánem a následně podrobena přezkumu v rámci správního soudnictví. Stávající „dvouměsíční“ lhůta tak může přispívat k narušení právní jistoty ohledně práv a povinností zainteresovaných osob.

V souvislosti se zrušením soudního rozhodnutí, jsem si položila otázku, zda by soudní řád správní neměl obsahovat úpravu postupu soudu po zrušení soudního rozhodnutí nálezem Ústavního soudu. Inspirací by v tomto směru mohla být ustanovení trestního řádu, která řízení a související otázky v této fázi po rozhodnutí Ústavním soudem náležitým způsobem upravují. Lze se domnívat, že právní úprava v tomto směru by mohla přispět k větší transparentnosti postupu soudu a snížení případných aplikačních problémů.

V této části práce, i když se dané vztahuje spíše k ochraně práva objektivního, jsem vyjádřila zklamání nad faktickou nemožností Nejvyššího správního soudu rušit podzákonné právní předpisy. Původní návrh soudního řádu správního totiž počítal se zavedením řízení o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení. Je třeba se zamyslet nad tím, zda rozšířením aktivní legitimace k podání návrhu na přezkoumání podzákonného právního

předpisu například u toho, kdo podal správní žalobu proti rozhodnutí orgánu veřejné správy, by nemohlo být dosaženo efektivnější ochrany před případnými nezákonnými právními předpisy.

V části závěrečné jsem se věnovala ochraně práv poskytované Evropským soudem. Dospěla jsem k závěru, že může často docházet k situaci, že o stížnosti není vůbec rozhodnuto co do merita věci, neboť stížnost je nejprve podrobena přezkumu z hlediska přijatelnosti. Otázkou zůstává, zda by i rozhodnutí Ústavního soudu neměla obsahovat poučení o možnosti využít k ochraně práv stížnosti k Evropskému soudu. Důraz by však měl být položen na skutečnost, že Evropský soud není další přezkumnou instancí a jeho přezkoumání je soustředěno toliko na posouzení, zda (ne)došlo k porušení práv zaručených touto Úmluvou. V této souvislosti jsem však vyjádřila obavu, že by stížnost k Evropskému soudu mohla být brána neúspěšným stěžovatelem zcela automaticky, a to bez ohledu na shora naznačené.

V této části jsem rovněž zmínila významný vliv judikatury Evropského soudu. Ačkoliv rozhodnutím Evropského soudu nemůže být uložena členskému státu přímá povinnost (vyjma rozhodnutí o spravedlivém zadostiučinění), mají tato rozhodnutí významný vliv na judikaturu soudů vnitrostátních. Dotčený stát totiž pod jejich vlivem musí přijmout určitá opatření, aby do budoucna zabránil případným opětovným stížnostem, což ve svém důsledku přispívá k celkovému posílení ochrany lidských práv.

Jako nejzávažnější problém v této souvislosti shledávám potřebu vypořádat se s narůstajícím počtem stížností podávaných k Evropskému soudu. Je veřejným tajemstvím, že Evropský soud je v současné době zahrnut velkým množstvím nevyřízených stížností. Je třeba dodat, že jsou vyvíjeny snahy o nápravu tohoto neutěšeného stavu. Zatím však žádná „revoluční“ změna z řady navrhovaných změn přijata nebyla. Dílčí pokroky jsou však zaznamenány pod vlivem změn plynoucích zejména z Protokolu č. 14.

Lze tedy uzavřít, že právní úprava, byť na sebelepší úrovni, se bude muset do budoucna vyrovnat s otázkou nárůstu nápadů stížnosti na Evropský

soud, jejichž počet se pravděpodobně ještě zvýší s ohledem na přistoupení Evropské unie k Úmluvě. Domnívám se, že pravděpodobně nejschůdnějším řešením by mohlo být personální posílení řad soudců, neboť stávající počet soudců se odvíjí od počtu smluvních stran Úmluvy (srov. čl. 19 Úmluvy).

Závěrem práce, a na základě provedených kritických pohledů na danou materii, je třeba zodpovědět otázku položenou v úvodu této disertační práce - tedy, zda stávající právní úprava zaručuje jednotlivci vhodné a zejména účinné právní prostředky ochrany práv ve veřejné správě. S určitou opatrností však odpověď zní, že nikoliv. Byť lze právní úpravu vztahující se k tématu práce označit za vyhovující, nadnesla jsem určité úvahy a doporučení k zamyšlení se nad její případnou změnou. Ačkoli jsem se na některých místech vyjádřila spíše kriticky, nelze pominout i pozitivní zhodnocení některých legislativních změn.

Nicméně jsem si vědoma, že nebylo zodpovězeno úplně vše, a proto ponechávám prostor k další diskuzi, úvahám, názorům či polemice se závěry obsaženými v této disertační práci.

Abstrakt

Veřejná správa je při výkonu své činnosti vázána platnými právními normami. Dojde-li k porušení práv, plynoucích jednotlivci z právního řádu České republiky, je každému zaručen stanovený postup a tomu odpovídající příslušné právní mechanismy vedoucí k nápravě namítané činnosti, případně nečinnosti, orgánů veřejné správy. Nadto je za splnění podmínek stanovených Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod jednotlivci umožněno požádat Evropský soud pro lidská práva o přezkoumání napadeného aktu, na který je v rámci vnitrostátního práva nahlíženo jako na akt konečný.

Předmět zkoumání této disertační práce je zaměřen zejména na analýzu konkrétních právních prostředků ochrany práv ve veřejné správě a jejich vzájemný vztah v rovině právní úpravy *de lege lata*. Neopominutelnou součástí práce je i zhodnocení vlivu soudní judikatury nebo nauky, včetně uvedení vlastních poznatků z praxe, zejména pokud jde o oblast správního řízení.

V práci se zaměřuji na problematiku ochrany veřejných subjektivních práv. Z tohoto důvodu je právním prostředkům, jež mají za cíl poskytnout ochranu práva v objektivním smyslu (tj. například kontrola veřejné správy či správní dozor), věnován prostor pouze v minimálním rozsahu.

Nicméně práce se zabývá i aspekty některých dozorčích prostředků, byť se jedná o prostředky právně nenárokové, spojené s uvážením správního orgánu. Lze v této souvislosti konstatovat, že rovněž prostřednictvím některých těchto pomocných, respektive podpůrných prostředků může být významným způsobem přispěno k dosažení nápravy konkrétních práv jednotlivce.

Před přistoupením k samotné analýze právních prostředků je nutné se nejprve seznámit s naukou podávanými jednotlivými přístupy k ochraně práv ve veřejné správě, včetně jejich vzájemné komparace u mnou zvolených tří autorů. Na základě sloučení jednotlivých přístupů lze odvodit obecný systém nejvýznamnějších tzv. právních záruk.

V tomto smyslu dominuje práci přístup V. Sládečka, jenž se na danou problematiku dívá z pohledu jednotlivce, který se nachází v určité životní situaci a snaží se v rámci správního řízení dosáhnout pro něj pozitivního výsledku. V případě neúspěšného opravného prostředku zaměřuje odvolatel pozornost na oblast následné soudní ochrany, včetně možnosti využít ochrany v rámci evropského standardu ochrany práv.

Jelikož je daný přístup základem struktury této práce, věnuji se postupně problematice ochrany práv ve správním řízení, následně pak ochraně práv v rámci správního a následně ústavního soudnictví, včetně možnosti využít za určitých podmínek podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva. Podání této stížnosti však již přesahuje vnitrostátní dimenzi.

V části věnující se ochraně práv ve správním řízení je nejprve vytvořen souhrnný katalog těchto procesních práv účastníka řízení, a to s důrazem mimo jiné na tzv. *fair proces*. Dále je objasněna zejména problematika práv prostřednictvím podání řádných a mimořádných opravných prostředků. Závěrem tohoto bloku je pojednáno i o shora zmíněných dozorčích prostředcích, byť tyto zcela nesouvisí s tématem práce.

V práci je však určitý prostor věnován i tzv. jiným prostředkům ochrany práv ve veřejné správě, které lze označit za jakousi souhrnnou oblast. V tomto smyslu je zmíněna zejména problematika práva na informace, instituce Veřejného ochránce práv, ochrana poskytovaná v rámci tzv. policejního práva a ochrana práv v rámci ochrany osobních údajů.

V rámci navazující soudní ochrany ve správním soudnictví se práce zaměřuje na ochranu práv prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, žaloby proti nečinnosti správního orgánu a žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu. Závěrem této části je věnován prostor mimořádným opravným prostředkům, tj. kasační stížnosti a obnově řízení.

S ohledem na skutečnost, že relevantní právní úprava doznala s účinností od 1. ledna 2012 relativně významných změn, je posouzen rovněž dopad novely soudního řádu správního na problematiku vztahující se k tématu práce.

V případě, že není žalobce úspěšný při vymáhání svých práv v rámci ochrany poskytované mu v rámci správního soudnictví, má možnost bránit se prostřednictvím ústavní stížnosti, která směřuje zpravidla vůči pravomocnému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti. Nelze však vyloučit i situaci, že ústavní stížností bude napadáno přímo pravomocné rozhodnutí správního orgánu, které je z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno zvláštním zákonem. Právě rozhodovací pravomoc Ústavního soudu o ústavních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím, opatření a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod je svým rozsahem největší.

V souvislosti s ústavní stížností je významná i skutečnost, že spolu s ústavní stížností proti rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci lze podat návrh na zrušení právního předpisu, respektive jeho konkrétního ustanovení, jehož uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti.

Po vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků a za dalších podmínek stanovených Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod má stěžovatel možnost podat stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva na porušení jejích jednotlivých ustanovení. Nutno podotknout, že daný prostředek je ze strany stěžovatelů využíván relativně často, zejména pokud jde o stížnosti na průtahy v řízení. V této části práce je zmíněn rovněž významný vliv judikatury Evropského soudu pro lidská práva v kontextu zaručení práva na tzv. *fair proces*.

Cílem práce není pouze hodnotit platnou právní úpravu právních prostředků ochrany práv, označit její problémové oblasti a doporučit případná řešení, ale také pokusit se o vytvoření relativně uceleného přehledu právem nabízených prostředků ochrany práv ve veřejné správě.

Zjištění vyplývající z provedené analýzy by měla potvrdit, a nebo vyvrátit hypotézu, že stávající právní úprava zaručuje jednotlivci disponovat vhodnými a zejména účinnými právními prostředky ochrany práv ve veřejné správě. V příslušných částech práce jsem se v závislosti na závěrech týkajících se uvedené hypotézy snažila uvádět případná doporučení a návrhy *de lege ferenda*.

Summary

The public administration itself is bound by applicable laws rules. Therefore, in case of breach of individual rights stemming from the legal system of the Czech Republic, every person is guaranteed a strictly legal procedure with corresponding legal mechanisms, which aim to remedy of status cause by unlawfull action or inaction of the public administration. Moreover, if conditions laid down by European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms are met, an individual has a right to apply to the European Court of Human Rights (Strasbourg) for a revision of a challenged act of public administration, which is considered to be as a final and conclusive from the point of view of national law.

The object of this Thesis focuses, in particular, on analysis of individual means of protection of rights in public administration and their mutual relationships between them at level of legal regulation *de lege ferenda*. Also, it cannot be disregarded the assessment of effect of courts' decisions or doctrine, including stating own knowledge based on the practice particularly in the area of administrative law.

The Thesis focuses on the issue of the protection of individual public rights. As a consequence, legal means designed to provide protection of law in objective sense (that is control of public administration or administrative supervision) are discussed to a minimal extent.

Nevertheless, the Thesis deals also with aspects of some supervisory instruments, even if those are not enforceable and connected with discretion of bodies of public administration.

In this regard it might be stated that using these subsidiary instruments may, to a considerable extent, lead to achieving a remedy of individual rights of a person.

Before conducting a proper analysis of legal instruments it needs to be introduced to a different doctrinal approaches to the protection of rights in public

administration, including their mutual comparison with relation to the three authors I have chosen. Based on aggregating particular approaches, a general system of the most significant so called legal guarantees could be deduced.

In this regard the doctrinal approach of Mr. V. Sládeček is highlighted. He perceives the issue from the viewpoint of an individual who is in a certain situation and tries to achieve within an administrative proceeding a positive result for him. When an appeal remedy fails, the appellant draws his attention to the area of following judicial protection including the possibility of making use of a protection within the European standard of the protection of rights.

Because the above approach has become a basis for the concept of the Thesis, I discuss the issue of the protection of rights within the administrative proceeding first, then the issue of the protection of rights within the administrative justice and then constitutional justice are mentioned, including the possibility of bringing, upon certain conditions, an action to the European Court of Human Rights. However, bringing such an action goes beyond the national level.

In the part devoted to the protection of rights in public administration a catalogue of these procedural rights of the party to the proceeding is summarized, and that with the emphasis on a fair procedure in particular. Then, especially the issue of rights through bringing regular and irregular remedy measures is explained. This part concludes with the discussion on the above supervisory instruments although these are not completely related to the topic of this Thesis.

In the Thesis, some attention is paid also to so called other means of the protection of rights in public administration, which could be perceived as a summarizing area. In this sense, especially the issue of a right to information, the institute of Public Defender of Rights, the protection provided as part of so called police law and the protection of rights within the protection of personal data.

As a part of the following judicial protection within the administrative justice the Thesis puts emphasis on the protection of rights via an action against the decision of a body of public administration, an action against the inactivity of a body of public administration and an action against an unlawful interference, instruction or coercion of a body of public administration. This part concludes with discussion on irregular remedial measures, i.e. cassation complaint and renewal of proceedings.

Considering the fact that applicable laws have changed relatively considerably as from 1st January 2012, the impact of the novel of the Administrative Judicial Code on the issue related to the topic of the Thesis is assessed.

If a claimant does not succeed in enforcing his rights within protection available to him in the system of administrative justice, he can seek defence by filing a constitutional complaint usually against a final decision of the Supreme Administrative Court on a cassation complaint. A situation cannot be ruled out in which by filing a constitutional complaint a final decision of an administrative body which is excluded from the review within administrative justice by a special act is challenged directly. With regard to a constitutional complaint, it needs to be noted that together with a constitutional complaint against a decision of an administrative body or other intervention of an administrative body a motion to cancel a legal regulation or its particular provisions, application of which led to the fact which is dealt with by/in the constitutional complaint may be filed.

After exhausting all national remedies and subject to other conditions set in by the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, a complainant may file a complaint with the European Court of Human Rights to deal with a violation of its particular provisions. It is worth pointing out that complainants take advantage of this remedy quite often, in particular as far as complaints to deal with delays in administrative proceedings are concerned. In this part of the Thesis, a significant impact of

decisions of the European Court of Human Rights in the context of guaranteeing a right to have a fair trial is also touched upon.

It needs to be noted that the aim of this Thesis is not only to evaluate applicable legal regulation of legal remedies to protect rights, to determine problematic issues and recommend possible solutions, but also to provide a comprehensive overview of possible measures for the protection of rights in the public administration. Conclusions, based on this analysis, should confirm or reject the hypothesis that existing legislation provides individuals with adequate and in particular effective legal instruments for protection of their rights within public administration. Based on confirmation or rejection of this hypothesis possible recommendations and suggestions *de lege ferenda* are mentioned within relevant parts of this Thesis.

Seznam literatury a pramenů

A. Odborné publikace a učebnice

- ASIMOW, M. R. *Administrative Law*. 14th. edition. Chicago Thomson/West. 2008, 324 s. ISBN 978-0-314-19431-2.
- BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2010, s. 1533. ISBN 978-80-7201-814-7.
- BANASZAK, R. *Fair trial rights of the accused: a documentary history*, 1st. publ., Westport, Connecticut: Greenwood Press, 2002, 216 s., ISBN 031-33-0525-0.
- BARTÍK, V.; JANEČKOVÁ, E. *Zákon o ochraně osobních údajů s komentářem*. 1. vydání. Olomouc: ANAG, spol. s r.o., 2010, 383 s. ISBN 978-80-7263-613-6.
- BENEDA, I. a kol., *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*, Olomouc: Periplum, družstvo nakladatelů, 2007, s. 445. ISBN 978-80-86624-45-7.
- BOBEK, M.; BŘÍZA, P.; KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011, 606 s. ISBN 978-80-7400-377-6.
- BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha: ASPI, Publishing, s.r.o., 2004, 347 s. ISBN 80-7357-030-0.
- BOUČKOVÁ, P., HAVELKOVÁ, B., KOLDINSKÁ, K. KÜHN, Z., KÜHNOVÁ, E., WHELANOVÁ, M. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 425 s. ISBN 978-80-7400-315-8.
- CANE, P. *An Introduction to Administrative Law* 2nd edition, Oxford: Clarendon Press, 1993, 392 s. ISBN 019-8-25690-6.
- CLAYTON, R. *Fair trial rights*, 2nd. ed., Oxford: Oxford University Press, 2010, 319 s., ISBN 978-01-9957-974-7.
- CRAIG, P. *Administrative Law*. 6th edition. Sweet & Maxwell, 2008, 1045 s. ISBN 978-1-847-03283-6.
- ČAPEK, J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv. I. Část – Úmluva*. Praha: Linde Praha, akciová společnost, 2010, 887 s. ISBN 978-80-7201-789-4.
- ENDICOTT, T. *Administrative Law*. 1st edition. Oxford: University Press, 2009, 626 s. ISBN 978-0-19-927728-5.
- FILÁK, A. a kol. *Zákon o Policii České republiky s komentářem*. 1. vydání. Praha: Vydavatelství POLICE HISTORY, 2009, 285 s. ISBN 978-80-86477-49-7.
- FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2011, 370 s. ISBN 978-80-904083-8-8.

- FILIP, J.; HOLLÄNDER, P.; ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, 518 s. ISBN 80-7179-340-X.
- FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2005, 246 s. ISBN 80-7201-505-2.
- FUREK, A.; ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Linde Praha, akciová společnost, 2010, 671 s. ISBN 978-80-7201-788-1.
- FUREK, A.; ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, akciová společnost, 2012, 1032 s. ISBN 987-80-7201-868-0.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 343 s. ISBN 978-80-7380-023-9.
- HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, 501 s. ISBN 978-80-7380-104-5.
- HAVELKA, J. *Nástin zásad správního řízení. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu*. Praha: Všetečka a spol. na Král. Vinohradech, 1927, 97 s.
- HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3 rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 837. ISBN 978-80-7400-049-2.
- HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1.
- HLOUŠEK, V.; ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, 287 s. ISBN 80-210-3318-5.
- HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, a.s., 1937, 506 s.
- HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní. Vysokoškolská učebnice*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, 287 s. ISBN 80-7201-636-9.
- HRABCOVÁ, D. (ed.) *Působení ombudsmana v demokratické společnosti. Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, 139 s. ISBN 80-210-3202-2.
- HRABCOVÁ, D. (ed.) *Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci 22. března 2006 v Brně*, Masarykova univerzita, 2006, 267 s. ISBN 80-210-4001-7.
- HUBÁLKOVÁ, E. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika. Judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Linde Praha, a.s., 2003, 743 s. ISBN 80-7201-417-X.
- HUBÁLKOVÁ, E. *Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva*. Praha: ASPI, a.s., 2006, 160 s. ISBN 80-7357-124-2.

- CHROMÁ, M. *Anglicko-český právní slovník. English Czech law dictionary.* Praha: LEDA, spol. s r. o. 2. vydání, 1997, 341 s. ISBN 80-85927-25-X.
- JELÍNEK, J. a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou.* 2. vydání. Praha: Leges, 2011, 1280 s. ISBN 978-80-87212-99-8.
- JELÍNEK, J.; HERCZEG, J. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář s judikaturou.* Praha: Leges, 2012, 204 s. ISBN 978-80-87576-07-6.
- JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 640 s. ISBN 978-80-7400-157-4.
- KADEČKA, S. (ed). *Pocita Petru Průchovi.* 1. vydání. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, s. r. o., 2009, 406 s. ISBN 978-80-86775-22-7.
- KADEČKA, S. a kol. *Správní řád.* Praha: ASPI, a.s., 2006, 601 s. ISBN 80-7357-226-5.
- KADEČKA, S.; KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva, II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 269 s. ISBN 978-80-210-4489-0.
- KADEČKA, S., PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. Multimediální učební text.* 2. vydání. Masarykova univerzita, 2008, 74 s. ISBN 978-80-210-4588-0.
- KELLER, M. (ed.) *Friendly settlements before the European Court of Human Rights: theory and practise.* 1st. pub., Oxford: Oxford University Press, 2010, 312 s. ISBN 978- 80-199-6009-77.
- KNAPP, V. *Teorie práva.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
- KNAPP, V. *Vědecká propedeutika pro právníky.* 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2003, 233 s. ISBN 80-86432-54-8.
- KOLMAN, P. *Právo na informace.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 216 s. ISBN 978-80-210-5135-5.
- KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, 377 s. ISBN 978-80-7357-561-8.
- KORBEL, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář.* 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 410. ISBN 80-7201-532-X.
- KOUKAL, P. (ed.) *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009,* Brno: Omega Design, s.r.o., Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, 169 s. ISBN 978-80-5-254-6668-1.
- KOUKAL, P. (ed.) *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010.* Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011, Omega Design, s.r.o., 181 s. ISBN 978-80-904579-1-1.

- KUCSKO-STADLMAYER, G. (ed.) *European Ombudsman Institutions. A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea.* Wien: Springer-Verlag, 2008, 584 s. 978-3-211-72880-2.
- LEACH, P. *Taking a case to the European Court of Human Rights*, 3rd. ed., Oxford: Oxford University Press, 2011, 619 s., ISBN 978-0-1995-850-21.
- MARKOVÁ, I. *Evropský soud pro lidská práva a jeho vybraná rozhodnutí týkající se České republiky.* 1. vydání. Brno: KEY Publishing s.r.o., 2008, 161 s. ISBN 978-80-87071-56-4.
- MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního.* 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 226 s. ISBN 978-80-7400-357-8.
- MATES, P.; HORZINKOVÁ, E.; HROMÁDKA, M.; RAJMAN, J. *Nové policejní právo. Právní předpisy s komentářem.* Praha: Linde Praha, akciová společnost, 2009, 338 s. ISBN 978-80-7201-743-0.
- MATRASOVÁ, E.; PŘÍHODA, P.; ŠLAUF, V.; ŠMÍD, L. *Správní řád. Komentář.* 9. aktualizované vydání, Praha: Linde Praha, a.s., 2001, 418 s. ISBN 80-7201-303-3.
- MAZANEC, M. *Správní soudnictví.* Praha: Linde Praha a.s., 1996, 451 s. ISBN 80-7201-021-2.
- MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první.* Praha – Brno: Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1931, 184 s.
- MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý.* Praha – Brno: Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932, s. 244.
- MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V. *Zákon o ústavním soudu. Komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod.* 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2001, 460 s. ISBN 80-86432-10-6.
- MONTESQUIEU, CH.: *O duchu zákonů I.*, přeložila a poznámkami opatřila FOŘTOVÁ, H., 1. vydání, Praha: OIKOYMENH, 2010, 378 s. ISBN 978-80-7298-405-3.
- NOVOTNÝ, O. *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám.* 1. vydání, Praha: ASPI Publishing, s.r.o., 2002, 483 s. ISBN 80-86395-47-2.
- ONDRUŠ, R. *Správní řád - nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami.* Praha: Linde Praha, a.s., 2005, 515 s. ISBN 80-7201-523-01.
- OVEY, C.; WHITE, R. *The European Convention on Human Rights.* 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, 591 s. ISBN 978-0-19-928810-6.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. Díl. Ústavní právo České republiky.* 1. úplné vydání. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2011, 1119 s. ISBN 978-80-87212-90-5.
- PARP WORTH, N. *Constitutional and Administrative Law.* 6th edition. Oxford: Oxford University Press, 2010, 603 s. ISBN 978-0-19-957406-3.
- POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2011, 267 s. ISBN 978-80-7380-8.

- POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946, 103 s.
- PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Národní tiskárna a nakladatelství J.U.Dr. Edvard Jan Baštýř a spol., 1905, 215 s.
- PROUZOVÁ, A. *Evropský soud pro lidská práva. Organizace, pravomoci a řízení*. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s.186. ISBN 80-7201-500-1.
- PRŮCHA, P. *Místní správa*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 276 s. ISBN 978-80-210-5590-2.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, 420 s. ISBN 978-80-210-4276-6.
- PRŮCHA, P.; POMAHAČ, R. *Lexikon – Správní právo*. 1. vydání. Ostrava: nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002, 683 s. ISBN 80-7208-314-7.
- REIF, L. C. *The International Ombudsman Anthology. Selected Writings from the International Ombudsman Institute*. The Hague: International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, 1999, 745 s. ISBN 90-411-0490-9.
- RENUCCI, J. F. *Introduction to the European Convention on Human rights and Fundamental Freedoms. The rights guaranteed and the protection mechanism*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005, 127 s. ISBN 92-871-5714-6.
- SEDLÁČEK, S. *Soudní kontrola veřejné správy*. 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2011, 125 s. ISBN 978-80-210-5746-3.
- SKULOVÁ, S. (ed.) *Veřejná správa na prahu 21. století. Sborník z konference*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, 149 s. ISBN 80-210-2739-8.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 2. aktualizované a přepracované vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 463. ISBN 987-80-7357-382-9.
- SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví*, 2. podstatně přepracované a doplněné vydání, Praha: C. H. Beck, 2003, 252 s. ISBN 80-7179-694-8.
- SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 193 s. ISBN 978-80-7400-158-1.
- SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 935 s. ISBN 978-80-7179-869-9.
- SLÁDEČEK, V.; POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011, 416 s. ISBN 978-80-87212-80-6.
- SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, 257 s. ISBN 978-80-7357-510-2.
- SLOVÁČEK, D. (ed.) *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011*, Brno: Omega Design, s.r.o., Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, 102 s. ISBN 978-80-904579-2-8.
- SUDRE, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997, 364 s. ISBN 80-210-1485-7.

- SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha. Linde Praha, a.s., 2007, 359 s. ISBN 978-80-7201-676-1.
- SYLLOVÁ, J.; PÍTROVÁ, L.; PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 1299 s., ISBN 978-80-7400-339-4.
- ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. Brno: nakladatelství Doplněk, 2008, 198 s. ISBN 978-80-7239-229-2.
- ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*, 3. aktuální a přepracované vydání, Praha: Linde Praha, a.s., 2005, 359 s. ISBN 80-7201-569-9.
- ŠKÁROVÁ, M. a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*, 4. aktualizované vydání, Praha: Linde Praha, akciová společnost, 2009, 1263 s. ISBN 978-80-7201-769-0.
- VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 458 s. ISBN 978-80-7400-142-0.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 1042 s. ISBN 80-7273-134-3.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1446. ISBN. 978-5-80-7273-166-4.
- VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, 407 s. ISBN 80-86395-65-0.
- VOPÁLKA, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 556. ISBN 80-7357-109-9.
- VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; ŠIMŮNKOVÁ, V.; ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, 327 s. ISBN 80-7179-864-9.
- WAGNEROVÁ, E. *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: Linde Praha a.s., 1996, 93 s. ISBN 80-7201-035-2.
- WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 906.
- WEISSBRODT, D. S. *The right to a fair trial under the universal declaration of human rights and the international covenant on civil and political rights*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001; s. 167, ISBN 90-4111-507-2.
- WERHAN, K. *Principles of Administrative Law*. Thompson/West, 2008, 385 s. ISBN 978-0-314-14934-3.
- WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich a.s., 1937, 339 s.
- WOKOUN, R.; MATES, P.; KADEŘÁBKOVÁ, J. a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2011, 474 s. ISBN 978-80-7380-304-9.

B. Časopisecké články

- ADAMUS, V. *Poznámky k přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení*, Správní právo, č. 3, 1969, s. 157-166.
- BARINKA, R. *Přiměřená délka řízení podle článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech*. Justiční praxe, 2002, č. 7, s. 432-445.
- BÁRTA, J. *Petice a stížnosti*, Správní právo, 1990, č. 4, s. 203-209.
- BAXA, J., MAZANEC, M. *Reforma českého správního soudnictví*, Právní rádce, 2002, č. 1, s. 5-10.
- BLAŽKOVÁ, Š. *Právo na poskytnutí informace versus právo nahlížení do spisu*. Správní právo, 2009, č. 2, s. 104-106.
- BRACH, P. *Odvolání a odvolací řízení podle správního řádu*. Právní rádce, 2007, č. 5, s. 44-48.
- CAMRDA, J. *Zákon o svobodném přístupu k informacím v judikatuře správních soudů*. Správní právo, 2009, č. 6, s. 321-338.
- ČERMÁK, K. *Recyklace nebezpečných odpadů*. Bulletin advokacie, 2002, č. 5, s. 5-7.
- FRUMAROVÁ, K. *Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu*. Správní právo, 2011, č. 6, s. 354-369.
- FUREK, A. *Informační komisař – ANO či NE?* Správní právo, 2012, č. 3, s. 182-193.
- HORNÍK, J. *K některým úskalím svobodného přístupu k informacím*. Právní rozhledy, 2004, č. 10, s. 371-379.
- HUBÁLKOVÁ, E. *Novinky z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve stížnostech podaných proti České republice*, BULLETIN ADVOKACIE, 2003, č. 9, s. 12-31.
- HUBÁLKOVÁ, E. *Stručná rukojeť českého advokáta k Evropské úmluvě o lidských právech. Druhé doplněné a aktualizované vydání. Česká advokátní komora. Zvláštní číslo Bulletinu advokacie, prosinec 2004.*
- KMEC, J. *Stížnosti na řízení před Ústavním soudem České republiky*. Justiční praxe, 2002, č. 7, s. 426-443.
- KOLMAN, P. *Správní řád – není třeba zrušit institut rozkladu?* Časopis pro právní vědu a praxi, 2007, č. 3, s. 250-252.
- KOPECKÝ, M. *Odkladný účinek odvolání podle správního řádu*. Bulletin advokacie, 2007, č. 7-8, s. 56-58.
- MATES, P. *Řízení o rozkladu*. Právní rádce, 2007, č. 7, s. 39-43.
- MIKULE, V. *Nový správní řád je konečně na světě*, Právní zpravodaj, 2004, č. 9, s. 1-5.
- MIKULE, V. *Pláč nad ztracenou příležitostí aneb nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy*. Justiční praxe, 2002, č. 3, s. 85-90.

- Ministerstvo spravedlnosti České republiky, *Výchozí teze pro přípravu koncepce správního soudnictví a možné varianty jeho organizační struktury*. Právní praxe, 2000, č. 6, s. 354-378.
- MÜLLER, Z. *K zárukám zákonnosti ve státní správě*. Správní právo, 1990, č. 4, s. 210 – 219.
- PAZDERKA, S. *Dva zákony o informacích*. Právní rozhledy, 1999, č. 10, s. 526-530.
- PEČINKA, H. *Průtahy v řízení zaviněné správním orgánem*, Právní rádce, 2009, č. 8, s. 41-46.
- POMAHAČ, R. *Modality obecné správní žaloby*, Justiční praxe, 2002, č. 3, s. 100-107.
- POMAHAČ, R. *Plná jurisdikce správních soudů*, Soudní rozhledy, 2002, č. 3, s. 77-81.
- POMAHAČ, R. *Správní soudnictví a účinná ochrana*, Správní právo, 2002, č. 4, s. 193-204.
- PRŮCHA, P. *K vybraným problémům správního soudnictví*, Časopis pro právní vědu a praxi, 1998, č. 3, s. 477-486.
- SCHORM, V. A. *Stížnosti na Českou republiku před Evropským soudem pro lidská práva a související legislativní změny*. Právní zpravodaj, 2003, č. 3, s. 1 - 5.
- SLÁDEČEK, V. *Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv?* Právní rozhledy, 2002, č. 1, s. 371-375.
- SLÁDEČEK, V. *Veřejný ochránce práv: Česká varianta ombudsmana skutečností*. Právní rozhledy, 2001, č. 8, s. 351-359.
- SLÁDEČEK, V. *Veřejný ochránce práv: první rok činnosti*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2002, č. 2, s. 156-162.
- STAVINOHOVÁ, J. *Správní soudnictví a jeho další perspektivy*, Časopis pro právní vědu a praxi, 1998, č. 3, s. 487-502.
- SVOBODA, P. *Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení?* Správní právo, 1999, č. 5, s. 276-288.
- SVOBODA, P. *Odpovědnost států Evropské unie za škodu způsobenou jednotlivci*. Právní rádce, 2000, č. 1, s. 17-20.
- TĚMÍN, T. *Žaloba proti nečinnosti*, Bulletin advokacie, 2004, č. 3, s. 26-34.
- VARVAŘOVSKÝ, P. *Nejvyšší správní soud na startu*. Justiční praxe, 2002, č. 3, s. 81-84.
- VEDRAL, J. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*, Správní právo, 2012, č. 1-2, s. 1-60.
- VEDRAL, J. *Kdo rozhoduje o odvolání podle zákona o svobodném přístupu k informacím?* Správní právo, 2004, č. 3-4, s. 129-139.
- VESELÝ, T.; SLÁDEČEK, V. *Stížnosti na policii v České republice*. Správní právo, 1996, č. 4, s. 193-211.

- VOPÁLKA, V. *Nový správní řád – rozsah působnosti a vztahy k jiným právním předpisům*, Právní rozhledy, 2004, č. 21, s. 786.
- VOPÁLKA, V. Poznámka k prosazování veřejného zájmu podle nového správního řádu. In *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 68-72. ISBN 80-7357-109-9.

C. Publikace, příspěvky na internetu a další zdroje

- *Shrnutí legislativních změn, jejichž provedení je navrhováno k posílení účinnosti zákona o svobodném poskytování informací a k odstranění jeho aplikačních nedostatků*. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, verze ke dni 14. 12. 2011. Dostupná z <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-odbor-dozoru-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>
- *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů*. Zpracováno Ministerstva vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, verze ke dni 10. prosince 2007, s. 121. Dostupná z http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/mistni/dokumenty/analiza_vlada.pdf
- *Annual report 2011*, Evropský soud pro lidská práva, s. 151. Dostupná z http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/219E9A92-716A-4337-99DE-053358F536B3/0/2011_Rapport_Annuel_EN.pdf .
- Soudní ochrana proti rozhodnutí správních orgánů. [online] Kancelář veřejného ochránce práv, leden 2012 [cit. 15. 02. 2012]. Dostupné z <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/zivotni-situace-problemy-a-jejich-reseni/soudni-ochrana-proti-rozhodnuti-spravnich-organu/>>.
- The European Ombudsman: Annual report for 1997. Strasbourg, Apríl 1998, Dostupná z <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>
- Právní informační systém ASPI
- www.echr.coe.int/ECHR/Homepage_EN
- <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Decisions+and+judgments/HUDOC+database/>
- <http://nalis.usoud.cz>
- <http://www.concourt.cz>
- <http://portal.justice.cz>
- www.mvcr.cz
- www.psp.cz
- www.ochrance.cz
- <http://www.nssoud.cz>

- www.portal.gov.cz
- www.ombudsman.europa.eu
- www.epravo.cz

D. Seznam judikatury

Judikatura Nejvyššího správního soudu

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č.j. 8 As 54/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, č.j. 8 Ans 12/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2010, č.j. 5 Ans 11/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č.j. 5 Ans 9/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008,
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2011, č.j. 6 As 33/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, č.j. 1 Ans 14/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, č.j. 4 Aps 4/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č.j. 9 Aps 1/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, č.j. 2 Ads 40/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č.j. 8 Afs 21/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č.j. 2 As 79/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č.j. 2 A 38/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č.j. 3 As 13/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, č.j. 5 As 75/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, č.j. 1 Afs 56/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č.j. 2 As 56/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, č.j. 8 As 5/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č.j. 9 As 61/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2011, č.j. 2 As 99/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 96/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č.j. 7 Ans 1/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č.j. 5 As 7/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č.j. 1 As 32/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2010, č.j. 8 As 68/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č.j. 6 As 49/2003

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, č.j. 6 As 39/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č.j. 1 As 102/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, č.j. 6 A 63/2002
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č.j. 1 As 93/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009 č.j. 3 Ans 1/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2009, č.j. 8 Ans 6/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č.j. 9 As 57/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č.j. 8 Ans 1/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2004, č.j. 3 As 16/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č.j. 7 As 55/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č.j. 1 As 36/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č.j. 7 As 21/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003, č.j. 7 A 146/2001
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, č.j. 1 As 36/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2010, č.j. 8 As 16/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č.j. 4 Ans 10/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2001, č.j. 3 Ans 38/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č.j. 9 Ans 8/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č.j. 4 Aps 2/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2009, č.j. 5 As 38/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č.j. 1 As 114/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2011, č.j. 2 As 93/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, č.j. 2 Ans 7/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č.j. 2 As 58/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2011, č.j. 8 As 57/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, č.j. 2 As 27/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, č.j. 6 Ans 9/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, č.j. 5 A 65/2002
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, č.j. 1 As 95/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č.j. 2 As 58/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č.j. 1 As 93/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.11.2007 č.j. 8 As 27/2006
- rozsudek krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č.j. 29 Ca 60/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č.j. 5 Afs 37/2011

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2011, č.j. 2 As 75/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, č.j. 3 Ads 58/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2.12.2003, č.j. 7 A 56/2002
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2006, č.j. 2 Azs 75/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2007, č.j. 2 Afs 57/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, š.j. 4 Azs 176/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2010, č.j. 2 As 28/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2005, č.j. 2 Azs 92/2005
- rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č.j. 6 Ads 2/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2005, č.j. 3 As 28/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.11.2003, č.j. 7A 93/2002
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2005, č.j. 3 As 44/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.10.2004, č.j. 6 A 119/2001
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č.j. 4 As 48/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č.j. 3Afs 20/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.1.2005, č.j. 2 Azs 252/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2004, č.j. 1 As 28/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.5.2005, č.j. 2 Afi 98/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.2.2003, č.j. 7 A 30/2001
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č.j. 5 Afs 147/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č.j. 7 As 16/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č.j. 1 Aps 2/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č.j. 2 Ans 3/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.11.2007, č.j. 1 Ans 5/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2004, č.j. 7 Afs 33/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 1994, č.j. 2 As 83/2003
- rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2004, č.j. 1 Ans 1/2003
- rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25.7.2007, č.j. 2 Ans 4/2007
- rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12.6.2006, č.j. 8 Ans 3/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2004, č.j. 2 Ans 4/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č.j. 7 Ans 5/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 9 Aps 5/2010

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č.j. 5 Aps 6/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č.j. 9 Aps 1/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č.j. 5 Aps 4/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č.j. 2 Aps 2/2007
- rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 10. 2009, č.j. 30 Ca 18/2009
- rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č.j. 6 Aps 4/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.11.2005, č.j. 8 Aps 1/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, č.j. 8 Aps 1/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č.j. 5 Aps 5/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, č.j. 7 Afs 84/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, č.j. 7 Afs 28/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č.j. 7 Afs 1/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č.j. 8 As 52/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č.j. 1 As 79/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č.j. 8 Afs 48/2006
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10.2008, č.j. 1 Afs 133/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.1.2004, č.j. 2 Asf 7/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.4.2004, 3 Azs 18/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2005, č.j. 2 Azs 92/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.12.2003, č.j. 2 Ads 58/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.9.2004, č.j. 5 Ads 63/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.10. 2008, č.j. 1 As 79/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.11.2009, č.j. 4 Azs 32/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.9.2004, č.j. 1 Azs 34/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č.j. 2 Ans 1/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č.j. 4 Ans 10/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č.j. 8 Ans 1/2008
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, č.j. 8 Ans 1/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č.j. 8 As 17/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č.j. 4 As 45/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2011, č.j. 1 Afs 72/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2009, č.j. 6 Ads 130/2008
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2005, č.j. Na 50/2005.

Judikatura ostatních soudů

- rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2011, č.j. 62 A 8/2010
- rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 2. 2008, č.j. 54 Ca 1/2008
- rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 4. 2009, č.j. 62 Ca 2/2009
- usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2008, č.j. 62 Ca 39/2008
- rozsudek krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č.j. 29 Ca 60/2006
- rozsudek Městského soudu v Praze 30.1.2007, č.j. 9 Ca 71/2006
- rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 9. 2011, č.j. 62 Af 8/2010
- usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 24.10.1996, č.j. 22 Ca 218/96
- rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 2. 2000, č.j. 5 A 26/99
- rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 10. 2003, č.j. 6 A 25/92
- rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998, č.j. 6 A 202/95
- rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 3. 1995, č.j. 6 A 28/94.

Judikatura Ústavního soudu

1. nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06
2. nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10
3. nález Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 578/06
4. nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96
5. usnesení Pléna ústavního soudu ze dne 28 2. 2012, sp. zn. Pl ÚS 26/11
6. nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. II. ÚS 3552/11
7. nález Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 145/09
8. nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 2427/11
9. nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2011, sp. zn. I. ÚS 1264/11
10. nález Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 170/11
11. nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2011, sp. zn. I. ÚS 59/11
12. nález Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2011, sp. zn. III. ÚS 2153/11
13. nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. II. ÚS 207/11
14. nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 205/11
15. nález Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2010, sp. zn. II. ÚS 414/10
16. nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2010; sp. zn. II. ÚS 3280/09
17. nález Pléna Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 7/09
18. nález Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. II. ÚS 1648/10
19. nález Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 431/11.

20. nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01
21. nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 264/12
22. nález Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 145/09
23. usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2008, sp. zn. III. ÚS 432/08
24. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. II. ÚS 634/12
25. nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11
26. nález Ústavního soudu ze dne 4. 8. 1999, sp. zn. I. ÚS 544/98
27. nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. II. ÚS 2070/07
28. nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01
29. nález Ústavního soudu ze dne 29. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 74/94
30. nález Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2010, sp. zn. II. ÚS 1828/10
31. nález Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2011, sp. zn. III. ÚS 1027/11
32. nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. ÚS III. ÚS 58/2000
33. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08
34. usnesení Ústavního soudu ze dne 3.2.2012, sp.zn. II. ÚS 3167/11
35. nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/ 04
36. nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09
37. nález pléna Ústavního soudu ze dne 17.12.1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97
38. nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. 10/2005
39. nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 487/03
40. nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2003, sp. zn. II. ÚS 32/03
41. nález Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 332/04
42. nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. US 225/01
43. nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06
44. nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98
45. nález Ústavního soudu ze dne 5.5.2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09
46. nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99
47. nález Ústavního soudu ze dne 4. 9.2000, sp. zn. IV. ÚS 146/99
48. usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. III. ÚS 2997/11
49. nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 1320/10
50. nález Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2002, sp. zn. I. ÚS 663/01
51. nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09
52. nález ústavního soudu ze dne 15. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 2427/11
53. nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01
54. nález Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 60/05

55. nález Ústavního soudu ze dne 4. 11. 2010, č.j. III. ÚS 408/10
56. usnesení Ústavního soudu ze dne 14.10.2002, sp.zn. II. ÚS 355/02
57. usnesení Ústavního soudu ČSFR ze dne 9. 6. 1992, sp. zn. I. ÚS 191/92
58. nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2012 sp. zn. I ÚS 2573/11
59. usnesení Ústavního soudu ze dne 5.1.2012, sp. zn. III. ÚS 2770/09
60. nález Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 709/05
61. usnesení Ústavního soudu ze dne 28.2.2012, sp. zn. II. ÚS 452/12
62. usnesení Ústavního soudu ze dne 3.5.2012, sp. zn. II. ÚS 1257/12
63. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 3589/11
64. nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III. ÚS 62/95
65. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 7. 1994, sp. zn. I. ÚS 92/94
66. usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 8. 1994, sp. zn. III. ÚS 98/95
67. nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 5/96
68. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 9. 2001, III. ÚS 1976/11
69. nález Ústavního soudu ze dne 22. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 287/96
70. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 3570/11
71. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. III. ÚS 338/96
72. stanovisko ÚS ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96
73. usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 11. 1994, sp. zn. I ÚS 89/94
74. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 2. 1998, sp. zn. II. ÚS 141/97
75. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. II ÚS 143/2000
76. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 690/2000
77. usnesení Ústavního soudu ze dne 13.7.2000, č.j. III. ÚS 117/2000
78. usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 65/98
79. nález ústavního soudu ze dne 11.12.1997, sp.zn. I. ÚS 313/97
80. usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 2. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 10/94
81. nález Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 16/94
82. nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 10. 1995, sp. zn. III. ÚS 101/95
83. usnesení Ústavního soudu ze dne 27.12.2011, sp.zn. IV. ÚS 2348/11
84. usnesení Ústavního soudu ze dne 1.6.2011, sp.zn. IV. ÚS 868/11
85. nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09
86. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2009, sp. zn. 24/09
87. nález Pléna Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp.zn. Pl. ÚS 33/09
88. Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01
89. nález Ústavního soudu ze dne 15.11.2006, sp.zn. I. ÚS 310/05

90. nález Ústavního soudu ze dne 13. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 566/06

91. nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. ÚS 53/94

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

- *Bečvář a Bečvářová proti České republice*, 2004
- *DAY s.r.o. a statní proti České republice*, 2012
- *Běleš a ostatní proti České republice*, 2002
- *Kinský proti České republice*, 2012
- *Brandstetter proti Rakousku*, 1991
- *Drozd a Janoušek proti Francii a Španělsku*, 1992
- *Cambell a Consans proti Spojenému království*, 1981
- *Hartman proti České republice*, 2003
- *Breukhoven proti České republice*, 2011
- *Lauko proti Slovensku*, 1998
- *Vokurka proti. České republice*, 2007
- *Škodáková proti České republice*, 2004;
- *Zvolský a Zvolská proti České republice*, 2002
- *Engel proti Nizozemí*, 1976
- *Pretto a ostatní proti Itálii*, 1983
- *Hakanson a Struresson proti Švédsku*, 1990
- *Missejov proti Estonsku*, 2009
- *De Micheli proti Itálii*, 1993
- *Voleský proti České republice*, 2004
- *Fiala proti České republice*, 2006
- *Chadimová proti České republice*, 2006
- *Kopecký proti Slovensku*, 2004
- *Koudelka proti České republice*, 2006
- *Nolkenbockoff*, 1987
- *Johnston a další proti Irsku*, 1986
- *Marckx proti Belgii*, 1979
- *Cambell a Consans proti Spojenému království*, 1981
- *Nolkenbockoff*, 1987
- *X. proti Spojenému Království*, 1976
- *Nielsen proti Dánsku*, 1988

- *Öztürk proti Německu, 1978*
- *Tripodi proti Itálii, 1994*
- *Thomas proti Velké Británii, 2005*
- *G. B. proti Francii, 2001*
- *Melich a Beck proti České republice, 2008*
- *BENet Praha, spol. s r.o. proti České republice, 2011*
- *3A. CZ s.r.o. proti České republice, 2011*
- *Golha proti České republice, 2011.*

Klíčová slova

Dozorčí prostředky - Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod - Evropský soud pro lidská práva - *fair proces* - generální inspekce - kasační stížnost - koncentrace řízení - mimořádné opravné prostředky - moderační právo soudu - nahlížení do spisu - námitky při exekuci - nečinnost - nezákonný zásah - nicotnost rozhodnutí - obnova řízení - odpor proti příkazu - odvolání - ochrana práv - opatření proti nečinnosti - opravné prostředky - plná jurisdikce - právní záruky - právo na informace - princip apelace - princip kasace - procesní práva - přezkumné řízení - rozklad - řádné opravné prostředky - správní rozhodnutí - správní řízení - správní soudnictví - správní žaloba - státní správa - stížnost - Úřad pro ochranu osobních údajů - Ústava - ústavní soudnictví - ústavní stížnost - veřejná moc - veřejná správa - veřejné subjektivní právo - veřejný ochránce práv - žaloba proti nečinnosti správních orgánů - žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení - žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.