

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

JUDr. Hana Plisková

Ochrana práv ve veřejné správě
Protection of Rights in Public Administration

Disertační práce

Školitel autora disertační práce: prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 26. března 2016

Prohlašuji, že předloženou disertační práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Autor disertační práce

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 zkratk	7
Úvod	10
Téma a cíl disertační práce	10
Struktura a pojetí disertační práce	12
1. Vymezení základních pojmů a otázek	15
1.1 Základní pojmy vztahující se k dané materii	15
1.2 Základní otázky vztahující se k dané materii	20
2. Ochrana práv ve správním řízení	25
2.1 Procesní práva účastníka řízení	27
2.1.1 Ústavněprávní úprava procesních práv	28
2.1.2 Právo na <i>fair</i> proces podle Úmluvy	32
2.1.3 Zákonná úprava procesních práv	38
2.2 Řádné opravné prostředky	56
2.2.1 Odvolání	58
2.2.2 Rozklad	77
2.2.3 Námitky při správní exekuci	84
2.2.4 Odpor v příkazním řízení	87
2.3 Mimořádné opravné prostředky	90
2.3.1 Obnova řízení zahájená na návrh účastníka řízení	91

2.4 Dozorčí prostředky ve správním řízení	102
2.4.1 Obnova řízení na základě rozhodnutí správního orgánu	103
2.4.2 Přezkumné řízení	106
2.4.3 Řízení o prohlášení nicotnosti	112
2.4.4 Ochrana proti nečinnosti ve správním řízení	123
3. Exkurz k možné navazující soudní ochraně	132
3.1 Ochrana práv poskytovaná soudy	134
3.1.1 Správní soudnictví	134
3.1.2 Civilní soudnictví	140
3.2 Ústavní soudnictví	142
3.3 Evropské souvislosti	143
4. Další prostředky ochrany práv	146
4.1 Právo na informace ve veřejné správě	146
4.2 Ochrana práv v rámci ochrany osobních údajů	155
4.3 Komplementární prostředky ochrany práv	157
4.3.1 Stížnost ve smyslu § 175 správního řádu	158
4.3.2 Podnět k Ochránci	169
5. Správní dozor ve veřejné správě	175
5.1 Pojem a základní charakteristika	177
5.2 Námitky proti kontrolnímu zjištění	186
6. Ochrana soukromých práv veřejnou správou	191

6.1 Postupy veřejné správy v záležitostech soukromých práv subjektivních.....	192
6.1.1 Veřejná správa a soukromá práva subjektivní.....	197
6.2 Civilní odpovědnost za výkon veřejné moci	201
6.2.1 Základní charakteristické rysy odpovědnostního vztahu.....	205
6.2.2 Způsob a rozsah náhrady škody a nemajetkové újmy podle zákona o odpovědnosti za škodu	210
7. Ochrana práv ve veřejné správě z pohledu <i>de lege ferenda</i>	216
Závěr.....	226
Abstrakt	228
Abstract.....	231
Klíčová slova	235
Key words.....	235
Seznam literatury a pramenů	236

Přehled používaných zkratk

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
energetický zákon	zákon č. 458/2000 Sb., zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů
kontrolní řád	zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů
Listina	Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky
Listina EU	Listina základních práv Evropské unie (Úřední věstník Evropské unie C 326/391)
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
novela č. 160/2006 Sb.	zákon, kterým se mění 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, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
novela zákona o informacích	zákon č. 61/2006 Sb. ze dne 3. 2. 2006, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

nový občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
občanský soudní řád	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
občanský zákoník	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění platném do 31. 12. 2013
Ochránce	Veřejný ochránce práv
právo EU	právo Evropské unie
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie (Úřední věstník Evropské unie C 115/49)
Soudní dvůr EU	Soudní dvůr Evropské Unie (dříve Evropský soudní dvůr)
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
správní řád z roku 1928	vládní nařízení ze dne 13. 1. 1928 č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení)
starý správní řád	zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů
stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
trestní zákoník	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, 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.)
vyhláška o stížnostech	vyhláška ze dne 1. 10. 1958 č. 150/1958 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících
zákon o generální inspekci	zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZOHS	zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů
zákon o informacích	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů,
zákon o informacích o životním prostředí	zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

zákon o kompetenčních sporech

zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů

zákon o NKÚ

zákon č. 166/1993 Sb., zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

**zákon 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

zákon o ochránci

zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

zákon o osobních údajích

zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákon o policii

zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon o přestupcích

zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

**zákon o správních
poplatecích**

zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

zákon o státní kontrole

zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění platném do 31. 12. 2013

zákon o státní službě

zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

zákon o Ústavním soudu

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

Úvod

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. Současně je nutné podotknout, že tématem disertační práce je ochrana práv adresátů veřejné správy, tj. konkrétně jednotlivců v rámci veřejné správy samotné. Byť je disertační práce zaměřena zejména na ochranu veřejných práv subjektivních, je nutné věnovat určitý prostor i postupům veřejné správy v záležitostech soukromých práv subjektivních, neboť i ve veřejné správě je rozhodováno v některých věcech soukromého práva.

Aby bylo možno zcela vyčerpat téma ochrany práv ve veřejné správě, je dále zapotřebí věnovat se i ochraně práva objektivního. Jelikož je však práce soustředěna hlavně na problematiku ochrany veřejných subjektivních práv,² budu se zabývat právními prostředky, jež mají za cíl poskytnout ochranu právu v objektivním smyslu pouze v určitém rozsahu – například v rámci správního dozoru. Především se soustředím na dozorčí prostředky v rámci správního řízení, tj. prostředky právně nenárokové, spojené se správním uvážením. Prostřednictvím těchto subsidiárních prostředků může být totiž také významným způsobem dosaženo nápravy. V celkovém důsledku se tak snažím vytvořit relativně komplexní přehled ochrany práv ve veřejné správě.

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., resp. s. 115 an.

² Blíže viz např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 3. aktualizované a upravené vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 44-45; 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, čj. 3 As 73/2006.

Je nutné si uvědomit, že veřejná správa je při výkonu své činnosti vázána platnými právními normami. Zákonost (legalita)³ 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.

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*“⁴ při poskytování právní ochrany, což dovozuje mimo jiné z čl. 36 odst. 1 Listiny. Zda a do jaké míry se každý může na základě tohoto článku: „*domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech jiného orgánu,*“ bude mimo jiné nastíněno v textu následujícím.

Shrnu-li, cílem disertační práce je důsledně zmapovat ochranu práv toliko ve veřejné správě samotné. Jak jsem již naznačila, předmětem zkoumání je zejména analýza 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.

Závěry vyplývající z této analýzy by měly potvrdit, anebo 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 uvedu v příslušných částech textu disertační práce případná doporučení a návrhy *de lege ferenda*. Nutno podotknout, že náplní práce není pouze

³ Blíže viz např. BOGUSZAK, J. Vztah práva a státu. Právní stát. In: BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*, s. 211 an.

⁴ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 214.

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.

Závěrem si dovoluji upozornit na skutečnost, že obsahový záběr této práce je relativně široký, a proto nebylo možné se věnovat podrobně každému tematickému okruhu a detailně podrobit rozboru každý institut či ustanovení toho kterého zákona. Soustředila jsem se tedy toliko na problematiku, jež má nejužší souvislost s tématem práce a v ostatním je odkázáno na příslušnou literaturu, případně judikaturu.

Struktura a pojetí disertační práce

Předkládaná disertační práce se skládá, pominu-li úvod a závěr, celkem ze sedmi částí.

V první části disertační práce vymezují základní pojmy vztahující se k dané problematice ochrany práv ve veřejné správě a současně jsou nastíněny i otázky s touto tematikou úzce související.

Druhá, svým rozsahem nejobsáhlejší a tedy stěžejní, část disertační práce je věnovaná ochraně práv v rámci správního řízení. Věnuji se zde zejména otázce procesních práv účastníka řízení a opravným prostředkům. V disertační práci následují cestu právní nauky a výklad tomu odpovídající soustředí nejprve na řádné opravné prostředky⁵ – tj. odvolání, rozklad, námitky při exekuci a odpor proti příkazu. Mezi mimořádnými opravnými prostředky zmiňuji právní úpravu obnovy řízení zahájené na návrh účastníka řízení. Závěrem této části uvádím

⁵ Právní teorie rozděluje opravné prostředky na řádné a mimořádné z hlediska vztahu k právní moci rozhodnutí - srov. např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 384 an.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 146 an.; KOPECKÝ M. Opravné systémy ve správním řízení. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, Praha: Leges, 2015, s. 13 an. Pokud jde o legislativu, byť správní řád výslovně nerozlišuje mezi řádnými a mimořádnými opravnými prostředky, lze dané dovodit např. z § 5 nebo § 68 písm. a) soudního řádu správního, jež připouští možnost ochrany v rámci správního soudnictví mj. po vyčerpání řádných opravných prostředků. Dále srov. např. § 8 odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu, který zde taxativně vypočtené opravné prostředky soustřeďuje pod legislativní zkratku „řádný opravný prostředek“.

dozorčí prostředky, které však nejsou v dispozici účastníka správního řízení, a které slouží k ochraně práva objektivního.

Část třetí je zaměřena na možnou navazující soudní ochranu. Byť se jedná o kontrolu veřejné správy, která probíhá mimo oblast veřejné správy, je třeba ji v této souvislosti také zmínit, neboť ukončením konkrétního správního řízení „věc“ pro účastníka řízení zcela nekončí a otevírá se mu cesta možné soudní ochrany.

Problematiku dalších prostředků ochrany práv zmiňuji v části čtvrté disertační práce. Zde jsem se zaměřila zejména na komplementární prostředky ochrany práv, tj. stížnost ve smyslu § 175 správního řádu a podnět k Ochránci. Toliko v nezbytném rozsahu zmiňuji ochranu poskytovanou v rámci práva na informace a problematiku věnovanou ochraně osobních údajů.

V páté části disertační práce se věnuji problematice správního dozoru, tj. dohledu nad objektivním právem s tím, že se zaměřím na některé aspekty relativně nového kontrolního řádu – zejména pak na námítky proti kontrolnímu zjištění.

Část šestá je soustředěna na ochranu soukromých práv veřejnou správou. V této souvislosti uvádím stávající dualismus přezkumu rozhodnutí správních orgánů a některé příklady veřejné správy rozhodující v záležitostech soukromých práv subjektivních. V neposlední řadě se v této části věnuji i otázce civilní odpovědnosti v souvislosti s výkonem veřejné moci, tj. odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem, neboť úspěšný žalobce je oprávněn za zákonem stanovených podmínek požadovat náhradu škody a jiné újmy podle zákona o odpovědnosti za škodu.

Závěrečná sedmá část je věnována souhrnným úvahám a návrhům *de lege ferenda* v oblasti ochrany práv ve veřejné správě.

V souvislosti s obsahovým rozvržením disertační práce bych ráda doplnila, že jsem se zčásti nechala inspirovat zejména přístupem⁶ V. Sládečka, jenž na danou problematiku nahlíží z 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, soustředí svoji pozornost na oblast následné soudní ochrany.⁷ Na druhou stranu je zapotřebí dodat, že disertační práce se od zmíněného přístupu odlišuje zejména co do ochrany toliko uvnitř veřejné správy samotné (byť jsem se nevyhnula alespoň stručnému exkurzu k navazující soudní ochraně).

⁶ Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 453. V. Sládeček upozorňuje na skutečnost, že vedle jím zvoleného přístupu při uvádění přehledu ochrany práv v oblasti veřejné správy se lze v odborné literatuře setkat i s jinými přístupy, konkrétně pak odkazuje např. na V. Mikule, jenž hovoří o tzv. právních zárukách ve veřejné správě (srov. blíže MIKULE, V. *Právní záruky ve veřejné správě*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 631-698). V daném smyslu srov. dále např. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání, Brno: Doplněk, 2012, s. 323 an.; FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 23-33; MÜLLER, Z. *K zárukám zákonnosti ve státní správě*, *Správní právo*, 1990, č. 4, s. 210 an.; 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.

⁷ Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 439 an.

1. Vymezení základních pojmů a otázek

Pakliže je tématem zkoumání „*Ochrana práv ve veřejné správě*“, je nezbytné před samotnou analýzou posuzované problematiky přistoupit nejprve k vymezení ústředních pojmů, včetně věnování se některým otázkám s tímto tématem úzce souvisejícím.

1.1 Základní pojmy vztahující se k dané materii

V teorii českého⁸ 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, neboť pojem *správa* je dodnes ztotožňován především s činností, jíž jsou přisuzovány zmíněné atributy.

Z významných dřívějších představitelů odborné právní nauky uvádím například A. Merkla, jenž vymezil 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 se tímto pojmem zabýval J. Pražák, který správu definoval jako záměrnou a trvalou činnost.¹² V předmětném výčtu nelze nezmínit i F. Weyra, jenž správu

⁸ Ze zahraničních úprav srov. blíže např. 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.

⁹ Srov. blíže např. HENDRYCH, D. Správní právo. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 25 an.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 38 an. K pojmu správní právo srov. např. HENDRYCH, D. Správní právo. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 15 an.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 40 an.

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

¹¹ Blíže viz MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první*. Praha – Brno: Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1931, s. 2.

¹² Blíže viz PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Národní tiskárna a nakladatelství JUDr. Edvard Jan Baštyř a spol., 1905, s. 1.

ve smyslu obsahovém považoval za spravování určitých záležitostí v zájmu dosažení určitého cíle.¹³

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*“.¹⁴

Vymezit obecný pojem správy je důležité, neboť ten 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.¹⁵ Nicméně určit přesnou hranici mezi správou veřejnou a správou soukromou¹⁶ může být (nejen) v dnešní době obtížné, což lze doložit například na rozšířeném chápání pojmu veřejný zájem a zejména na problematice služeb veřejnosti.¹⁷

Pojetí *veřejné správy*¹⁸ chápe nauka ve dvojitým významu – tzn. 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*“.¹⁹ Druhé

¹³ Blíže viz WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich a. s., 1937, s. 57.

¹⁴ PRŮCHA, P. Administratio. In PRŮCHA, P., POMAHÁČ, R. *Lexikon – Správní právo*. 1. vydání. Ostrava: nakladatelství J. Motloch – Sagit, 2002, s. 13; dále viz např. POMAHÁČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2011, s. 12; SLÁDEČEK, V., *Obecné správní právo*, s. 18.

¹⁵ Blíže viz např. HENDRYCH, D. Veřejná správa. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 5.

¹⁶ K rozlišení pojmů veřejná a soukromá správa srov. např. POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právnický, 1946, s. 26-27. K pojmům veřejné a soukromé právo viz např. SKŘEJPEK, M. Veřejné právo a právo soukromé: Obecná východiska. In: HANDRLICA, J. (ed.) *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakladatelství Eva Rozkotová, 2014, s. 15-24.

¹⁷ Srov. HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, s. 15.

¹⁸ K pojmu veřejná správa ve vybraných státech Evropy (srov. např. tamtéž, s. 156 an.).

¹⁹ HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*, s. 17.

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*“.²⁰

V odborné literatuře se setkáváme s pokusy o více či méně úspěšné pozitivní vymezení veřejné správy, ale i s klasickým, tj. negativním vymezením tohoto pojmu. 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.²¹ Pod materiální pojetí daného pojmu by bylo lze subsumovat taxativně vymezené činnosti veřejné správy či provést zobecněný výčet příslušných činností veřejné správy, což 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.²²

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 Montesquieu²³ 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

²⁰ Tamtéž, s. 18.

²¹ Srov. blíže HENDRYCH, D. Veřejná správa. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 6. Ke stejnému názoru se přiklání např. V. Sládeček (viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 22).

²² Blíže viz HENDRYCH, D. Veřejná správa. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 6; MATES, P. Základy veřejné správy. In: WOKOUN, R., MATES, P., KADĚŘÁBKOVÁ, J. a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*, s. 317-318.

²³ Srov. MONTESQUIEU, CH. *O duchu zákonů I.*, přeložila a poznámkami opatřila FOŘTOVÁ, H., 1. vydání, Praha: OIKOYMENH, 2010; GERLOCH, A. *Teorie práva*, s. 244.

smyslu považuje ostatní činnost nespádající pod jím vymezený pojem zákonodárství v širším smyslu či soudnictví²⁴ nebo obdobně v díle A. Merkla.²⁵

Stávající právní nauka v tomto smyslu veřejnou správou rozumí: „*souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví*“.²⁶ Obdobně se k negativnímu materiálnímu pojetí veřejné správy staví i recentní judikatura.²⁷

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 jiné z členství České republiky v Evropské unii. Toto lze demonstrovat například na současném pojetí veřejné správy jako „*služby*“ nebo „*governance*“.²⁸

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.²⁹ Podle povahy nositele veřejné moci je pak veřejná správa rozlišována na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu.³⁰

Předmětné 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*

²⁴ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, a. s., 1937, s. 13.

²⁵ Srov. MERKL, A. *Obecné správní právo. Díl první*, s. 5.

²⁶ Srov. HENDRYCH, D. Veřejná správa. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 6.

²⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005; náleží Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06.

²⁸ HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*, s. 13.

²⁹ Blíže viz HENDRYCH, D. Veřejná správa. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 11-13. K jinému pojetí srov. např. HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*, s. 15.

³⁰ Blíže viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 20 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. *Správní právo. Obecná část*, s. 127 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. *Obecné správní právo*, s. 312 an.

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.

Závěrem předmětné kapitoly je vhodné se v souvislosti s tématem práce alespoň stručně zmínit o evropských aspektech správního práva.³¹ Za Evropské správní právo lze označit: „*společné správní právo mnoha evropských států a představuje rozsáhlý souhrn zvláštních úprav. Z hlediska obsahu ho lze charakterizovat jako správní právo EU a právo Rady Evropy*“.³² Ze základních dokumentů Rady Evropy v této souvislosti uvádím příkladmo Úmluvu (mj. upravující právo na fair proces).³³ Pokud jde o právně nezávazné akty,³⁴ zmíním například rezoluci (77) 31 Výboru ministrů Rady Evropy *o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům* (1977).³⁵ Velký význam má v této souvislosti i judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

Pokud jde o právo EU, na prvním místě zmiňuji z primárního práva (krom příslušných ustanovení zřizovacích smluv) zejména Listinu základních práv EU, ze sekundárního práva například judikaturu Soudního dvora EU a obecné právní zásady.³⁶ Z hlediska forem tzv. sekundárního práva uvádím v této souvislosti za velmi významná tzv. nařízení jako normativní rozhodnutí s obecným významem a závazností – například nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se

³¹ K této problematice srov. např. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*, s. 23-27; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 462-477; POMAHÁČ, R. *Evropské správní právo*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 699-780.

³² HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 28 an.

³³ Dále např. Evropská sociální charta (č. 14/2000 Sb. m. s.), Evropský zákoník sociálního zabezpečení (č. 90/2001 Sb. m. s.) nebo Evropská charta místní samosprávy (sdělení č. 181/1999 Sb., ve znění č. 369/1999 Sb.).

³⁴ U doporučení Výboru ministrů vládám členských států může Výbor ministrů podle čl. 15 odst. 2 Statutu Rady Evropy požádat příslušnou vládu, aby jej informovala o tom, jak na doporučení reagovala.

³⁵ Dále např. doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (80) 2 *týkající se správního uvážení* (1980), doporučení Výboru ministrů rady Evropy R (81) 19 *upravující přístup k informacím, jež mají k dispozici veřejné orgány*, doporučení Výboru Rady Evropy R (84) 15 *týkající se veřejné odpovědnosti*, doporučení Výboru ministrů rady Evropy R (87) 16 *upravující správní řízení týkající se velkého počtu osob*, doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (2004) 20 *o soudním přezkoumávání správních úkonů*, doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (2010) 3 *o účinných právních prostředcích nápravy nepřiměřených průtahů v řízení*, doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (2007) 7 *o dobré veřejné správě*, doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (85) 13 *o instituci ombudsmana*, aj. Srov. blíže např. POMAHÁČ, R. *Evropské správní právo*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 730; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 463 an.

³⁶ K danému blíže viz např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 470 an.; HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 28 an.

vydává *celní kodex Společenství* (jenž zůstává v platnosti a účinnosti do dne úplné účinnosti nového předpisu – tj. do 1. 5. 2016) a nařízení EP a Rady (ES) č. 450/2008, kterým se stanoví *celní kodex Společenství (Modernizovaný celní kodex)*.³⁷

Zajímavostí je, že zmíněný celní kodex je upraven pro tuto oblast komplexně, zatímco v případě obecného správního procesu tomu tak není. Správní řízení jako celek totiž (prozatím) není upraveno právem EU. Nicméně probíhají přípravné práce a diskuze v rámci Evropské unie, vztahující se k evropské obecné úpravě správního procesu, neboť mj.: „*Unie nemá k dispozici jednotný komplexní soubor kodifikovaných pravidel správního práva, je pro občany obtížné porozumět tomu, jaká jsou jejich práva vyplývající z právních předpisů EU ve správním řízení*“.³⁸ Lze se domnívat, že jde o logický krok, neboť pro středoevropské země je existence správních řádů typická.³⁹ Komise tak byla požádána o předložení návrhu nařízení o evropském správním právu procesním.

1.2 Základní otázky vztahující se k dané materii

Při ochraně subjektivního práva je důležitá zejména jeho vymahatelnost, jež je realizovaná za podmínek stanovených pozitivním právem a uskutečnitelná jednak prostřednictvím státu či svépomocí.⁴⁰ Pokud jde o vymahatelnost práva za použití veřejné moci, můžeme hledat patřičnou ochranu například u Ochránce, státního zástupce, policie apod. Důležitá je i ochrana prostřednictvím správního

³⁷ K celní unii a související problematice (srov. čl. 30-37 SFEU). Dále např. SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 270-281. Z judikatury srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 Afs 42/2011-209 (důkazní břemeno spočívá na příslušné osobě povinné zaplatit clo); dále ze dne 23. 3. 2011, čj. 1 Afs 101/2010-83 (k integrovanému sazebníku ES Taric).

³⁸ Viz usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. 1. 2013 obsahující doporučení Komisi o správním právu procesním Evropské unie (2012/2024 /INL/). Dále srov. dále např. MEUWESSE, A. a kol. *Towards a European Administrative Procedural Act. Review of European Administration Law*, 2009, č. 2, s. 3-35.

³⁹ Ke správním řádům v jednotlivých středoevropských zemích srov. např. POTĚŠIL, L. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*, 1. vydání, Brno: Masarykova universita, 2015; HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*. Praha: Linde Praha, a. s., 2011; HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*. Praha: Linde Praha, a. s., 2011.

⁴⁰ Blíže viz GERLOCH, A. *Teorie práva*, s. 169-171. Autor v textu používá pojem *svémoc* s tím, že ji právo zná v zákonem stanoveném rozsahu (např. jednání v nutné obraně, jednání v krajní nouzi, zadržení věci ke splnění povinnosti).

úřadu zejména v rámci správního řízení s tím, že následovat ji může právě soudní ochrana práv.⁴¹

V případě tzv. svépomoci⁴² (tj. vymahatelnosti vlastní silou) nutno konstatovat, že tato má své zákonné mantinely. V první řadě je třeba zdůraznit rozdíl mezi pojmy *svěpomoc* a *svémoc*. Pojem *svémoci*⁴³ je spojen s jednáním, které je společensky nežádoucí, právem nechráněné (srov. například § 1003 nového občanského zákoníku – tj. ochrana proti svémocnému rušení držby).

Byť má být primárně ochrana poskytnuta prostřednictvím státních orgánů (tj. soudů a správních orgánů), je umožněno za zákonem stanovených podmínek využít tzv. *svěpomoci*. V předchozím občanském zákoníku byla otázka svépomoci upravena § 6⁴⁴ a muselo se jednat výslovně o případ bezprostředního neoprávněného zásahu – mimo tento případ se mohl poškozený, respektive ohrožený obrátit se žádostí o ochranu na státní orgán (soud) ve smyslu § 4 občanského zákoníku či na orgán státní správy ve smyslu § 5 občanského zákoníku.⁴⁵ K případu posléze uvedenému nutno dodat, že do nového občanského zákoníku nebyla převzata právní úprava ochrany pokojného stavu

⁴¹ Blíže viz část třetí disertační práce *Exkurz k možné navazující soudní ochraně* a část čtvrtou *Další prostředky ochrany práv*.

⁴² K pojmu svépomoc srov. blíže např. MACUR, J. *Svěpomoc v právním řádu České republiky. Právní rozhledy*, 1996, č. 3, s. 97-100; ELIÁŠ, K. *Proč se svépomoci říká svépomoc. Právní rozhledy*, 2003, č. 10, s. 494-498; LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník. I. Obecná část (§ 1-654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 123-128; MELZER, F., TĚGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 -117*. Praha: Leges, 2013, s. 241-251; MACKOVÁ, A. In: ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 63-69. K problematice tzv. zdánlivé svépomoci (tj. k protiprávnímu uplatnění svépomoci) a náhradě takto vzniklé škody srov. např. MELZER, F., TĚGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 -117*, s. 251.

⁴³ K nepřípustné svémoci srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 9. 2010, sp. zn. 3 Tdo 723/2010. Dále např. MELZER, F., TĚGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 -117*, s. 244.

⁴⁴ „Jestliže hrozí neoprávněný zásah do práva bezprostředně, může ten, kdo je takto ohrožen, přiměřeným způsobem zásah sám odvrátit.“

⁴⁵ Za zvláštní případy svépomoci byly v občanském zákoníku označovány - § 127 odst. 1 (tzv. sousedská práva), § 417 odst. 1, § 418 odst. 1 (krajní nouze), § 418 odst. 2 (nutná obrana), zadržovací právo (§ 175 a § 176). Blíže viz ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J. a kol. *Občanské právo hmotné, 1. díl. 5. vydání*, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, s. 233-234; FIALA, J., KINDL, M. a kol. *Občanské právo hmotné, 2. vydání*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 178-179; BĚLOHLÁVEK, A., J., ČERNÝ, F., JUNGWIRTHOVÁ, M., KLÍMA, P., PROFELDOVÁ, T., ŠROTOVÁ, E. *Nový občanský zákoník. Srovnání dosavadní a nové občanskoprávní úpravy včetně předpisů souvisejících*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 18-19; MERITUM, *Občanské právo. 2. aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 18-19; FIALA, J., KINDL, M. a kol. *Občanský zákoník, Komentář, 1. díl. 1. vydání*, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., s. 27-30.

zajišťovaného orgány státní správy podle § 5 občanského zákoníku.⁴⁶ Předmětem řízení byla tehdy ochrana pokojného stavu proti zřejmému zásahu (v daném případě tak šlo o zásah svémocný)⁴⁷ – tj. ochrana byla poskytována faktickému stavu, nikoliv právu subjektivnímu.⁴⁸ Lze souhlasit se závěrem, že nevýhodou takové ochrany pokojného stavu byla zejména délka samotného řízení⁴⁹ v kontrastu s požadavkem rychlosti a bezprostřednosti ochrany předvídaných zákonem,⁵⁰ ale i nároky kladené zákonem na úředníky obecních úřadů. Třeba dodat, že byť nový občanský zákoník nepřevzal ochranu pokojného stavu, nahradil ji posesorní ochranou držby poskytovanou soudem podle § 1003 an., a to z důvodu nefunkční konstrukce zmíněného institutu.⁵¹ Zda jde o rozhodnutí správné, nám ukáže s odstupem času praxe.

V oblasti soukromého práva je nyní obecná skutková podstata svépomoci upravena v § 14 odst. 1 nového občanského zákoníku s tím, že: *„každý si může přiměřeným způsobem pomoci k svému právu sám, je-li jeho právo ohroženo a je-li zřejmé, že by zásah veřejné moci přišel pozdě“*. Vyžadováno je tedy kumulativně ohrožení subjektivního práva a opožděnost zásahu veřejné moci.⁵²

⁴⁶ „Došlo-li ke zřejmému zásahu do pokojného stavu, lze se domáhat ochrany u příslušného orgánu státní správy. Ten může předběžně zásah zakázat, nebo uložit, aby byl obnoven předešlý stav. Tím není dotčeno právo domáhat se ochrany u soudu.“ K ochraně pokojného stavu blíže viz např. SVOBODA, T. Ochrana pokojného stavu jako prostředek ochrany subjektivních práv. In: SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. a kol. (eds.) *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu*, Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta MU, řada teoretická, Edice Scientia, sv. 496, 2014, s. 17 an.

⁴⁷ Srov. CHROMČÁKOVÁ, M. Ochrana pokojného stavu a (nejen) nový občanský zákoník. *Právní rozhledy*. 2013, č. 1, s. 13.

⁴⁸ Srov. blíže SVOBODA, T. Ochrana pokojného stavu jako prostředek ochrany subjektivních práv, In: SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. a kol. (eds.) *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu*, s. 20 an.

⁴⁹ Ideální případ nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí o ochraně pokojného stavu činil minimálně dva měsíce od podání návrhu na jeho ochranu (srov. blíže WAGNEROVÁ, P. Úskalí správního řízení podle § 5 Občanského zákona. *Správní právo*. 2005, č. 2, s. 86).

⁵⁰ Absentovala zde zvláštní procesní úprava daného procesu, neboť řízení bylo řízením podle správního řádu (avšak bez bližších specifik v něm uvedených).

⁵¹ Srov. blíže *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu občanského zákoníku 362/0*, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010-2013. Pro zajímavost lze uvést, že ve druhé verzi návrhu (květen 2007) tato úprava byla ještě ponechána (srov. § 15 až § 17) s tím, že stanovila prekluzivní třicetidenní lhůtu pro podání návrhu na ochranu pokojného stavu a dále stanovila vykonatelnost rozhodnutí vyvěšením na úřední desce.

⁵² Dva zvláštní případy pak upravuje § 14 odst. 2 nového občanského zákoníku pro případ, že neoprávněný zásah do práva hrozí bezprostředně - zákon opravňuje každého: *„kdo je takto ohrožen, odvrátit úsilím a prostředky, které se osobě v jeho postavení musí jevit vzhledem k okolnostem jako přiměřené. Směřuje-li však svépomoc jen k zajištění práva, které by bylo jinak zmařeno, musí se ten, kdo k ní přikročil, obrátit bez zbytečného odkladu na příslušný orgán veřejné moci.“* Odstavec druhý zmiňuje bezprostřední ohrožení práva a neoprávněný zásah - blíže viz MACKOVÁ, A. In: ŠVESTKA, J., DVORÁK, J., FIALA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I.*, s. 65;

Jak uvádí A. Gerloch obecně se u svépomoci jedná o právní instituty nutné obrany a krajní nouze a o případ zadržení věci ke splnění povinnosti.⁵³ Na druhou stranu je třeba upozornit, že nutná obrana a krajní nouze se svépomocí souvisí, ale: „rozdílná spočívá v tom, že nutná obrana a krajní nouze mají výlučně defenzivní povahu, tj. odvrací se jimi buď útok, nebo hrozící nebezpečí. Nutnou obranu se svépomocí spojuje to, že obě předpokládají protiprávnost, zřejmě proto se také nutná obrana v části literatury chápe jako varianta defenzivní svépomoci. V každém případě je zřejmé, že institut svépomoci je širší a že – kdyby byla nutná obrana pod svépomoc podřazena – jí svépomoc zdaleka není vyčerpána“.⁵⁴

Institut nutné obrany a krajní nouze je, krom shora uvedeného, obsažen rovněž v oblasti veřejného práva, a to například v trestním zákoníku.⁵⁵ Pokud jde o veřejnou správu v daných souvislostech, lze zmínit, že správním deliktem je pouze jednání protiprávní s tím, že mezi okolnosti vylučující protiprávnost v obecné rovině patří mj. krajní nouze, nutná obrana, oprávněné použití zbraně, svolení poškozeného a přivolení, výkon práv a povinností, přípustné riziko, a jednání v rámci dovolené svépomoci.⁵⁶ Například zákon o přestupcích výslovně stanoví v § 2 odst. 2 písm. a) za jednání v nutné obraně jednání, jímž někdo odvrací: „přiměřeným způsobem přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem“, nebo v písmenu b) téhož odstavce za jednání v krajní nouzi považuje jednání, jímž někdo odvrací: „nebezpečí přímo hrozící zájmu

MELZER, F., TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1-117*, s. 126-128. Další případy v novém občanském zákoníku najdeme v § 1016 odstavec 2 a 3 (tj. svépomoc v souvislosti se sousedskými právy), § 1006 (tj. svémocná ochrana držby), § 2905 (tj. nutná obrana) a § 2906 (tj. krajní nouze).

⁵³ K srovnání jednotlivých institutů v rámci trestního zákona a občanského zákoníku (srov. blíže GERLOCH, A. *Teorie práva*, s. 170-171).

⁵⁴ LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník. I. Obecná část (§ 1-654)*, s. 125. Dále ke vztahu nutné obrany, krajní nouze a svépomoci srov. např. MELZER, F., TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1-117*, s. 252 (svépomoc je považována za normu obecnou a na ni pak navazují normy zvláštní – nutná obrana a krajní nouze).

⁵⁵ K okolnostem vylučujícím protiprávnost činu srov. § 28 až § 32 trestního zákoníku. K dané problematice srov. např. DRAŠTÍK, A., FREMR, R., DURDÍK, T., RŮŽIČKA, M., SOTOLÁŘ, A. a kol. *Trestní zákoník. Komentář. 1. díl*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 247-261; JELÍNEK, J. a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 5. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 58-63; KRATOCHVÍL, V. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 425-454.

⁵⁶ Viz PRÁŠKOVÁ, H. *Správní trestání*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 424.

*chráněnému zákonem, jestliže tímto jednáním nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil, a toto nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak“.*⁵⁷

V praxi se může jednat například o svépomocné zadržení osoby podezřelé ze spáchání přestupku, respektive civilního deliktu (například zadržení zloděje soukromou ostrahou supermarketu nebo zadržení černého pasažéra v hromadné dopravě revizorem za účelem zjištění totožnosti, zajištění důkazu nebo odnětí věci, kterou si tento delikvent přisvojil).⁵⁸

⁵⁷ K dané problematice blíže viz např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 2-23. Z judikatury srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, čj. 5 As 10/2011-111, resp. ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008.

⁵⁸ Předchozí právní úprava k danému výslovně mlčela (výjimkou byl § 76 odst. 2 trestního řádu) s tím, že judikatura dané vztahovala i na přestupky a civilní delikty (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 5. 2006, sp. zn. 8 Tdo 572/2006, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, čj. 1 As 34/2010 – zde se jednalo o černého pasažéra, ale soud připustil i ochranu proti zlodějům nebo proti hostu restaurace, který nezaplatil za objednané jídlo či osobě, která poškodila věc).

2. Ochrana práv ve správním řízení

Byť je předmětná kapitola stěžejní částí disertační práce, nekladla jsem si za cíl podrobně popsat každé ustanovení zákona, ale toliko se věnuji těm ustanovením správního řádu, která mají souvislost s tématem této práce. Než přistoupím k jednotlivým možnostem ochrany práv v rámci správního řízení, zmíním se alespoň okrajově o samotném pojmu *správního řízení*.⁵⁹

V rámci teorie českého správního práva definuje pojem *správní řízení* například A. Merkl, podle něhož: „*v zásadě jest celá správa správním řízením, a jednotlivé správní akty se nám jeví jako produkty tohoto správního řízení. V užším a technickém smyslu se však mluví o právním řízení jedině tehdy, je-li způsob postupu při uskutečňování aktu právně upraven, není-li tedy zůstaven na libovůli příslušného orgánu, takže uskutečňování aktu jest nejen aplikací normy, stanovící cíl jednání orgánu, nýbrž i aplikací normy, upravující způsob uskutečňování tohoto cíle (aktu)*“.⁶⁰ J. Hoetzel pod pojmem správní řízení rozumí: „*obyčejné řízení, jehož účelem je tvoření konkrétních rozhodnutí a opatření, ale pod správní řízení možno subsumovati i tvoření aktů osvědčovacích (sčítání lidu), resp. aktů, jejichž právní povaha jest hybridní (stálé voličské seznamy). Zcela výjimečně správní řízení slouží ke vzniku nařízení ve smyslu abstraktních norem, a to tak, že v tomto řízení vystupují strany v technickém smyslu, mající i právo opravných prostředků (srov. finanční výsost obce). Něco takového se při tvoření zákonů nevyskytuje*“.⁶¹ Za řízení správní považuje J. Havelka: „*všeobecně formy a zevnější úpravu jednání správních úřadů. Do této široké definice zahrnujeme vše, co s tím souvisí*“.⁶² Na vybraných

⁵⁹ Blíže viz např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 343 an.; HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 30 an.; SVOBODA, P. *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.; PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*, s. 281 an.

⁶⁰ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl první*, s. 244.

⁶¹ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*, s. 317-318.

⁶² HAVELKA, J. *Nástin zásad správního řízení. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu*. Praha: Všetečka a spol. na Král. Vinohradech, 1927, s. 98.

definicích lze vidět, že dnešní chápání správního řízení ze strany odborné veřejnosti je vesměs stejného rázu.

Současná teorie českého správního práva vymezuje pojem *správní řízení*⁶³ zpravidla 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.

Pozitivní platná právní úprava⁶⁴ obsahuje legální definici *správního řízení*⁶⁵ v § 9 správního řádu⁶⁶ 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. Předmětné klasické správní řízení⁶⁷ je upraveno v části druhé a třetí správního řádu, respektive v části sedmé.⁶⁸ Rozdělení správního řízení do dvou

⁶³ K pojmu správní řízení srov. blíže např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 347; PRŮCHA, P. Správní řízení. In: PRŮCHA, P., POMAHÁČ, R. *Lexikon – Správní právo*, s. 478; SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, s. 13 an.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 144 an.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Např. srov. problematiku vydání opatření obecné povahy podle § 172 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu (blíže viz např. SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, s. 15, poznámka pod čarou č. 7).

⁶⁶ V kontrastu k pojmu *správní řízení* (srov. § 9 správního řádu) operuje správní řád i s pojmem *řízení*, který bývá myšlen ve smyslu prvně uvedeného pojmu, ale v některých případech je používán odlišně. Tak je tomu např. v souvislosti s vydáním opatření obecné povahy (srov. např. § 172 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu). Jak uvádí k této terminologii P. Svoboda: „*zde máme de lege lata dvě množiny „řízení“ před správním orgánem*“ (SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, s. 15, poznámka pod čarou č. 7).

⁶⁷ Ke správnímu řízení ve středoevropském kontextu srov. např. POTĚŠIL, L. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*, s. 27 an.; HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*; HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*.

⁶⁸ Srov. např. § 178 správního řádu obsahující definici „*nadřízeného správního orgánu*“.

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. Vzhledem k zaměření této práce lze uvést, že správní řád lze aplikovat i na provádění tzv. jiných správních úkonů správních orgánů (srov. část čtvrtou správního řádu - § 154 an.),⁶⁹ na veřejnoprávní smlouvy (srov. část pátou správního řádu - § 159 an.)⁷⁰ či na tzv. opatření obecné povahy (srov. část šestou správního řádu - § 171 an.)⁷¹

Správní řád, jako obecná procesní norma, se tedy vztahuje na výkon veškeré veřejné správy s tím, že předmět jeho úpravy je širší než úprava správního řízení.

2.1 Procesní práva účastníka řízení

Správní řád zaručuje účastníkovi řízení⁷² příslušná procesní práva⁷³ s tím, že účastník řízení má v tomto smyslu k dispozici zejména možnost využít

⁶⁹ Jedná se o dvě skupiny neformalizovaných aktů – výslovně specifikované vyjádření, osvědčení, sdělení či provedení ověření ve smyslu § 154 správního řádu a jiné úkony, resp. akty (srov. § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 správního řádu). Blíže viz např. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 6. 2015, Praha: Leges, 2015, s. 425 an.; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1218 an.; KLIKOVÁ, A. Ochrana před nezákonnými či nesprávnými závaznými stanovisky. In: SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ. D. (eds.) *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*, s. 31-39. Dále srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76 (za jiné úkony podle části čtvrté správního řádu lze považovat souhlasy vydávané stavebním úřadem – zejm. ve smyslu § 96, § 106, § 122 a § 127 stavebního zákona).

⁷⁰ Jedná se o veřejnoprávní smlouvy koordinační (ve smyslu § 160 správního řádu), subordinální (ve smyslu § 161 správního řádu) a smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu práv a povinností (ve smyslu § 162 správního řádu). V této souvislosti srov. zejm. možnost podat nenárokový podnět k provedení přezkumného řízení (tj. soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy) - srov. blíže § 165 správního řádu. K dané problematice blíže viz např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 1241 an.; HAVLAN, P. Veřejnoprávní smlouvy v současné české veřejné správě. In: SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ. D. (eds.) *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*, s. 111-118.

⁷¹ Ve smyslu § 171 správního řádu se jedná o akt smíšené povahy, jenž není rozhodnutím ani právním předpisem. Správní řád umožňuje účast veřejnosti na jeho tvorbě (tj. možná změna jeho obsahu) v důsledku uplatnění připomínek a námitek (srov. § 172 odst. 4 a 5 správního řádu). Jakmile je opatření vydáno, nelze podat opravný prostředek, ledaže by šlo o mimořádný opravný prostředek nenárokový – tj. přezkum. Blíže k této problematice srov. např. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 459 an.; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 1328 an.; HEJČ, D. Prostředky ochrany subjektivních práv neodkladně účinná opatření obecné povahy. In: SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ. D. (eds.) *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*, s. 93-110.

⁷² Blíže viz např. NOVOTNÝ, V. Účastníci řízení a jejich postavení. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 77 an.; VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 370-374; PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*, s. 284; PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 98-103; KOPECKÝ, M. Účastníci správního řízení. *Právní rozhledy*. 1998, č. 3, s. 105-113 (včetně historických souvislostí – srov. tamtéž, s. 105-106) a zejm. SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, s. 231 an., včetně judikatury zde uvedené. Dále srov. např. HORZINKOVÁ, E. Právní postavení účastníka řízení návrhového přestupku. In: *ACTA IURIDICA*

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 orgánu⁷⁴ 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.

2.1.1 Ústavněprávní úprava procesních práv

Základní procesní práva účastníků řízení jsou upravena na ústavněprávní úrovni⁷⁵ a jejich výslovnou konkretizaci pak nalezneme 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“.⁷⁶

„Profilující myšlenkou ochrany práv“⁷⁷ a imanentním znakem správního procesu v nejobecnějším smyslu je veřejné subjektivní právo na tzv. *spravedlivý*

OLOMUCENSIA, Subjekty správního řízení, 2014, ročník 9., č. 5, s. 127-139; VETEŠNÍK, P. Poškozený jako účastník v řízení o přestupku. In: ACTA IURIDICA OLOMUCENSIA, Subjekty správního řízení, 2014, ročník 9., č. 5, s. 141-151.

⁷³ Tzv. účastníci hlavní, resp. nepominutelní podle § 27 odst. 1 správního řádu mají z procesního hlediska nejprivilegovanější postavení, oproti tzv. vedlejším účastníkům řízení (srov. § 27 odst. 2 správního řádu) a tzv. účastníkům podle zvláštních právních předpisů (bližší viz PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 98-103). Dále např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 326 an. „Ve stávajícím správním řádu se rozsah procesních práv a povinností účastníků řízení odvíjí od jejich hmotněprávního poměru k věci, která je předmětem správního řízení, což se promítá zejm. do § 46 odst. 1 a 2, § 49 odst. 3, § 84 odst. 1, § 91 odst. 1, § 144 odst. 6, § 161 odst. 1, § 162 odst. 2, která dávají větší rozsah procesních práv účastníkům řízení podle § 27 odst. 1. (...) účastníci řízení si jsou v řízení rovni v těch procesních právech a procesních povinnostech, které jim zákon přiznává, resp. ukládá“ (tamtéž, s. 327).

⁷⁴ Ke správním orgánům srov. bližší např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 158 an.; PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 48 an.; SLÁDEČEK, V. Správní orgány jako subjekty správního řízení (vybrané otázky). In: *ACTA IURIDICA OLOMUCENSIA, Subjekty správního řízení*, s. 17-24.

⁷⁵ Obecná základní procesní práva lze dělit 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. bližší SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, s. 127 an.).

⁷⁶ 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.

⁷⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 440.

*proces*⁷⁸ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (srov. níže)⁷⁹ a čl. 36 an. Listiny. Za spravedlivý proces lze označit: „*celý postup a ucelený řetězec postupů, kdy jsou soudní cestou chráněna práva a právem chráněné zájmy osob*“.⁸⁰ Lze shrnout, že se jedná o právo, které má každému zaručit, že jeho proces bude veden zákonem předpokládaným způsobem.⁸¹

Ačkoliv jsem 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*“,⁸² lze se však setkat i s pojmem „*právo na řádný proces*“⁸³ nebo „*právo na fair proces*“.⁸⁴ 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*.⁸⁵ Na druhé straně tu máme autory, kteří vyzdvihují překlad pojmu *právo na spravedlivý*

⁷⁸ K právu na spravedlivý proces srov. blíže např. SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, s. 127 an.; 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. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*, s. 679 an.; MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012; VOPÁLKA, V. *Právo na spravedlivý proces*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 405 an.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 439 an.; ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*, 3. aktuální a přepracované vydání, Praha: Linde Praha, a. s., 2005, s. 197; ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*, Praha: Leges, 2015.

⁷⁹ Pokud jde o evropské souvislosti je právo na *fair proces* ve veřejné správě konkretizováno i v dokumentech Výboru ministrů Rady Evropy (blíže viz např. KOŠIČIAROVÁ, S. *Procesné práva dotknutých osob v správním konání jako obsah práva na spravedlivý proces ve veřejné správě*. In: *Acta Iuridica Olomucensia, Subjekty správního řízení*, 2014, ročník 9., č. 5, s. 11 an.); MASLEN, M. *Princip zákonnosti a procesné práva účastníka konání* (tamtéž, s. 35-44).

⁸⁰ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10.

⁸¹ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 578/2006; náleží Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96.

⁸² Srov. 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.

⁸³ Srov. 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.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 440.

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.⁸⁶ Pro úplnost uvádím, že například správní řád ani soudní řád správní tento pojem nepoužívají a zmíněny jsou pouze jeho jednotlivé dílčí aspekty.

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.⁸⁷ 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 originálního⁸⁸ adjektiva, tj. právo na *fair* proces s cílem předejít možným názorovým střetům ohledně nuancí v překladu.⁸⁹

Základ tohoto práva⁹⁰ nalezneme v čl. 36 odst. 1 Listiny, který zaručuje každému možnost domoci se: „*svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*“. Na ústavněprávní úrovni lze vysledovat i další dílčí atributy obsažené v navazujících člancích.⁹¹ Z judikatury

⁸⁶ Blíže viz SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, s. 113-114.

⁸⁷ Blíže viz např. CHROMÁ, M. *Anglicko český právní slovník. English Czech law dictionary*. Praha: LEDA, spol. s r. o. 2. vydání, s. 132.

⁸⁸ K používání cizích slov v českém právním řádu srov. např. ČERMÁK, K. Recyklace nebezpečných odpadů. *Bulletin advokacie*, 2002, č. 5, s. 5.

⁸⁹ Shodně srov. 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*, s. 725 an.

⁹⁰ Předmětné právo se v právní úpravě vyskytlo již v tzv. Stadionově Ústavě z roku 1849 (srov. § 24 a § 27); v tzv. Prosincové ústavě z roku 1867 (srov. čl. 2 a čl. 8 odst. 3 Základního zákona státního č. 142/1867 ř. z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených a čl. 5, čl. 6, a čl. 14, dále čl. 10 a čl. 15 Základního zákona státního č. 117/1867 ř. z., o moci soudcovské; v Ústavní listině Československé republiky č. 121/1920 Sb. (srov. hlava čtvrtá a § 94 odst. 2, § 96, § 97 až § 99, § 101 odst. 2, § 104, § 105) s tím, že byť posléze uvedené pojetí převzala i Ústava 9. května (tj. ústavní zákon č. 150/1948 Sb.), dělo se tak toliko formálně. Viz blíže MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*, s. 18-26.

⁹¹ 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 pátá Listiny, tj. právo na soudní a jinou právní ochranu). Srov. blíže ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*, s. 197. Dále např. MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*, s. 27-32.

Ústavního soudu pak vyplývá, že zejména čl. 36 odst. 1 Listiny lze pojmout za: „*v podstatě obecnou (či též jakousi sběrnou) klauzuli spravedlivého procesu*“.⁹²

V této souvislosti můžeme též konstatovat, že právo na *fair* proces vytváří celý komplex práv jednotlivce, a to počínaje stěžejními principy (tj. právo na soud, na přístup k soudu, respektive právo na přístup k zákonem stanovenému orgánu, jenž poskytuje ochranu; zákonem stanovený postup a upravený proces; spravedlivé rozhodnutí; efektivní prostředky nápravy; nárok na náhradu za nespravedlivé rozhodnutí), přes dílčí zásady některé výslovně garantované v hlavě páté Listiny nebo Úmluvě (například nezávislost a nestrannost soudu, právo na přiměřenou dobu řízení, rovnost zbraní) a konče zásadami dotvořenými judikaturou Ústavního soudu či Evropského soudu pro lidská práva (například zákaz odepření spravedlnosti, opomenuté důkazy, hodnocení důkazů v takové podobě, aby se skutková zjištění nedostala do extrémního nesouladu s provedenými důkazy).⁹³

Podle P. Svobody: „*základní procesní práva tvoří ve svém souhrnu koncept či super/princip tzv. práva na spravedlivý (nebo také řádný či „fair“) proces*“.⁹⁴ 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.⁹⁵ 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,

⁹² 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*, s. 728.

⁹³ Blíže viz 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*, 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) aj.

⁹⁴ SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, s. 101.

⁹⁵ K výjimkám srov. tamtéž, s. 259.

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 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.⁹⁶

2.1.2 Právo na *fair proces* podle Úmluvy

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva nesmí být českými soudy, respektive orgány veřejné správy za žádných okolností ignorována. Povinnost řídit se judikaturou Evropského soudu pro lidská práva má své základy v právu mezinárodním i vnitrostátním.⁹⁷ 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 i ratifikované a vyhlášené mezinárodních smlouvy o lidských právech a základních svobodách*“.⁹⁸ S ohledem na uvedené, tak musí být nazíráno českými soudy právě na kvalitu procesu⁹⁹ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, respektive zaručeného na ústavní úrovni čl. 36 an. Listiny.

⁹⁶ Blíže viz tamtéž, s. 32 a s. 259-340.

⁹⁷ Blíže viz např. BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZSKÝ, M., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2010, s. 190 an.

⁹⁸ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01; nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 310/05. Pro úplnost uvádím, že se ve vztahu k veřejné správě 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. *Obecné správní právo*, s. 54 an.; 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. 165 an.

⁹⁹ Srov. 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. 71.

V tomto smyslu lze právo na *fair proces*¹⁰⁰ označit za „nejdůležitější procesněprávní ustanovení Úmluvy,“¹⁰¹ které: „zakotvuje základní princip panství práva v demokratické společnosti a směřuje k tomu, zajistit právo na dobrou správu justice“.¹⁰² 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.¹⁰³

Jelikož se jedná o téma, kterému je věnováno v příslušné literatuře značného prostoru, věnuji se dále toliko základním znakům této tematiky, a to v souvislosti s výkonem veřejné správy. Článek 6 odst. 1 Úmluvy¹⁰⁴ zaručuje právo každého: „na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu“. Z dikce výše citovaného ustanovení Úmluvy lze dovodit záruky ve vztahu k organizaci, složení a k samotnému průběhu řízení před touto institucí.¹⁰⁵

Článek 6 odst. 1 Úmluvy zaručuje projednání před *nezávislým a nestranným soudem*¹⁰⁶ zřízeným zákonem. Například v anglické verzi je však použito termínu „*tribunal*“, a proto se jeví vhodnějším používat spíše pojmu

¹⁰⁰ Blíže viz např. VOPÁLKA, V. Právo na spravedlivý proces. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 405 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.

¹⁰¹ ČAPEK, J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv. I. Část – Úmluva*. Praha: Linde Praha, akciová společnost, 2010, s. 164.

¹⁰² SUDRE, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997, s. 173.

¹⁰³ Srov. rozsudek ze dne 9. 2. 2012 *Kinský proti České republice*, stížnost č. 42856/06.

¹⁰⁴ Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces je rovněž zaručeno v intencích Listiny EU (srov. čl. 41 *Právo na řádnou správu* a celou hlavu šestou *Soudnictví*, zejm. pak čl. 47 *Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces*). V porovnání s Úmluvou jde o širší dosah. Právo není totiž soustředěno jen na občanská práva nebo závazky a trestní obvinění (srov. blíže Vysvětlení k Listině základních práv EU/Ú.V. C 303, 14. 12. 2007, s. 17-35/). K Listině EU v těchto souvislostech srov. blíže např. MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*, s. 32-34. K úmluvám, jež mají vztah k předmětnému právu na úrovni Rady Evropy (srov. tamtéž, s. 68-69) a k ochraně na úrovni univerzální, resp. další úrovně ochrany (srov. tamtéž, s. 69-72).

¹⁰⁵ Blíže viz např. SUDRE, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*, s. 176-183.

¹⁰⁶ Verze anglického i francouzského znění Úmluvy operuje s termínem „tribunal.“

tribunál¹⁰⁷ či (rozhodovací) orgán s tím, že přiměřeně se daný článek vztahuje i na rozhodování správního orgánu v rámci veřejné správy.¹⁰⁸

Pokud jde o definici pojmů *občanská práva a závazky*, tato v Úmluvě absentuje. Judikatura však jednoznačně svědčí v rozsah přesahující sféru práva soukromého.¹⁰⁹ Nutno podotknout, že výkladově lze rozměr výše citovaného článku pojmout v rozšířeném pojetí. V tomto smyslu T. Endicott připouští, že pod vlivem rozšířeného výkladu může docházet (a dochází) k přetváření správního práva samotného.¹¹⁰ Určujícím faktorem je však obsah a účinky sporného práva,¹¹¹ neboť: „*povaha zákona (občanskoprávní, obchodní, 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*“.¹¹²

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

¹⁰⁷ Pojem *tribunál* má být oproštěn od národních definic (srov. RENUCCI, J. F. *Introduction to the European Convention on Human rights and Fundamental Freedoms. The rights guaranteed and the protection mechanism*, s. 76).

¹⁰⁸ Princip spočívá v tom, že rozhodnutí závislého správního orgánu má být podrobeno přezkumu nezávislého orgánu (soudu) v plné jurisdikci. Blíže viz např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 440; ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*, s. 62 an.

¹⁰⁹ Srov. VOPÁLKA, V. Právo na spravedlivý proces. In: HENDRYCH, D. a kol. *Obecné správní právo*, s. 407.

¹¹⁰ Srov. ENDICOTT, T. *Administrative Law*. First edition. Oxford: University Press, 2009, s. 87.

¹¹¹ Přičemž je kladen důraz na pojetí sporu ve smyslu hmotněprávním než procedurálním (srov. RENUCCI, J. F. *Introduction to the European Convention on Human rights and Fundamental Freedoms. The rights guaranteed and the protection mechanism*, s. 72).

¹¹² SUDRE, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*, s. 174.

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.¹¹³

Z uvedeného výčtu vyplývá, 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 dikce Úmluvy.

Obdobně lze v případě pojmu *jakékoliv trestní obvinění* uvažovat i o oblasti správních deliktů (tzn., že záruky dané čl. 6 odst. 1 Úmluvy jsou poskytovány jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním).¹¹⁴ „*Soud proto zavedl princip autonomie pojmu „trestní obvinění“, když „trestní povahu“ posuzuje podle*“¹¹⁵ tzv. Engelovských kritérií.¹¹⁶ 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. Orgán bere v potaz: 1. určení kvalifikace deliktu podle vnitrostátního práva, 2. povahu samotného deliktu a 3. stupeň závažnosti - tvrdosti sankce.¹¹⁷

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

¹¹³ Srov. blíže např. VOPÁLKA, V. Právo na spravedlivý proces. In: HENDRYH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 407-408 a judikatura zde uvedená.

¹¹⁴ Srov. např. rozsudek ze dne 2. 9. 1998 *Lauko proti Slovensku*, stížnost č. 26138/95, kde bylo stanoveno, že přestupek proti občanskému soužití lze kvalifikovat jako trestní obvinění ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy. Dále např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. 16/99; nález pléna Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 15/04; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007. K extenzivnímu výkladu daného pojmu srov. např. ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*, s. 46 an.

¹¹⁵ HUBÁLKOVÁ, E. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika. Judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva*, s. 149.

¹¹⁶ Srov. rozsudek ze dne 8. 6. 1976 *Engel proti Nizozemí*, stížnost č. 5100/71. Tzv. Engel test aplikuje při svém rozhodování rovněž Ústavní soud (srov. např. nález Pléna Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. 33/09).

¹¹⁷ ČAPEK, J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv. I. Část – Úmluva*, s. 177.

svědčící tomu, jenž je obviněn ze správního deliktu (čl. 6 odst. 3 Úmluvy).¹¹⁸ 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.¹¹⁹ Z judikatury pak vyplývá, že trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.¹²⁰

Pokud jde o pojem *fair proces* lze mu přisoudit znaky obsažené v článku 6 odst. 1 Úmluvy, tj. veřejnost, přiměřenou lhůtu, nezávislost a nestrannost orgánu.¹²¹ Nárok na projednání věci v *přiměřené lhůtě*¹²² vyložil Evropský soud pro lidská práva judikaturou obsahující základní kritéria pro posouzení délky věci u příslušných orgánů, jimiž jsou¹²³ - složitost případu,¹²⁴ postup orgánů, jež rozhodovaly,¹²⁵ a chování dotčených osob.¹²⁶ Mezi další kritéria, která bere

¹¹⁸ Blíže viz např. VOPÁLKA, V. Právo na spravedlivý proces. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 410 an.; ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*, s. 100 an. Dále např. náleží Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. II. US 82/07, ve kterém jsou v řízení o přestupku stěžovatele přisuzována i další minimální práva.

¹¹⁹ Srov. rozsudek ze dne 2. 10. 2001 *G. B. proti Francii*, stížnost č. 44069/98.

¹²⁰ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007.

¹²¹ V oblasti veřejné správy nelze zcela vztáhnout na řízení před správním orgánem (tj. např. znak veřejnosti či nezávislosti). Situace je však jiná od 1. 1. 2003 v českém správním soudnictví. K naplnění jednotlivých požadavků srov. blíže např. ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*, s. 158 an. Pro úplnost uvádím, že není v možnostech čl. 6 odst. 1 Úmluvy detailně pojmut všechny procesní záruky zaručené v příslušném sporu, avšak za všeobshující 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 (srov. rozsudek ze dne 8. 12. 1983 *Pretto a ostatní proti Itálii*, stížnost č. 7984/77), přičemž tento princip musí být respektován, ledaže jsou dány podmínky pro omezení veřejnosti (srov. porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy garantujícího právo na veřejné projednání věci - srov. např. rozsudek ze dne 16. 2. 2012 *DAY s.r.o. a ostatní proti České republice*, stížnost č. 48203/09). Dále srov. porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy zaručující nestrannost soudců - např. rozsudek ze dne 9. 2. 2012 *Kinský proti České republice*, stížnost č. 42856/06. Za hlavní aspekty práva na *fair proces* lze pak označit rovnost zbraní a kontradiktornost řízení (srov. rozsudek ze dne 24. 2. 2011 *BENet Praha, spol. s r.o. proti České republice*, stížnost č. 33908/04; rozsudek ze dne 10. 2. 2011 *3A. CZ s.r.o. proti České republice*, stížnost č. 21835/06). Blíže k danému tématu viz např. ČAPEK, J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv. I. Část – Úmluva*, s. 166 an.; HUBÁLKOVÁ, E. *Stručná rukověť českého advokáta k Evropské úmluvě o lidských právech. 2. doplněné a aktualizované vydání. Česká advokátní komora. Zvláštní číslo Bulletinu advokacie*, prosinec 2004, s. 115; 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. 163 an.; RENUCCI, J. F. *Introduction to the European Convention on Human rights and Fundamental Freedoms. The rights guaranteed and the protection mechanism*, s. 77.

¹²² Byť je právní řád inspirován v této souvislosti Úmluvou, hlavní rozdíl spočívá v tom, že Úmluva se věnuje celkové době řízení (tj. projednání v přiměřené lhůtě), zatímco čl. 38 odst. 2 Listiny zabránění zbytečným průtahům mezi soudními úkony (srov. blíže MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*, s. 296).

¹²³ Srov. podobně náleží Ústavního soudu ze dne 13. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 566/06; náleží Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04.

¹²⁴ Např. značný počet účastníků nebo svědků, značný objem spisového a důkazního materiálu nebo nutnost dát vypracovat znalecké posudky.

¹²⁵ Např. neefektivní koordinace činnosti, pochybení soudní kanceláře nebo inaktivita soudu.

¹²⁶ Např. žádost o odročení případu či absence žadatele u nařízeného jednání.

orgán 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.¹²⁷

K rozlišení mezi pojmy *průtahy* a *přiměřená*¹²⁸ *délka* 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*“.¹²⁹ Problémy týkající se obecně délky řízení jsou (nejen) pro Českou republiku typické.¹³⁰ V této souvislosti je ve vztahu ke správnímu právu důležitým, řekněme přímo zásadním rozhodnutím, případ *Hartman proti České republice*,¹³¹ ve kterém Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že v dané době u nás neexistovaly účinné prostředky nápravy nepřiměřené délky soudního řízení, včetně absence možnosti nemajetkového odškodnění.¹³²

¹²⁷ BARINKA, R. Přiměřená délka řízení podle článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech. *Justiční praxe*, 2002, č. 7, s. 432.

¹²⁸ K přiměřené délce řízení srov. např. ZLOCH, P. Početnost subjektů správních konání a zásada rozhodování v primeranej lehote. In: *Acta Iuridica Olomucensia. Subjekty správního řízení*, s. 25-34; MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*, s. 295-320.

¹²⁹ 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.

¹³⁰ Srov. blíže 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; KMEC, J. Stížnosti na řízení před Ústavním soudem České republiky. *Justiční praxe*, 2002, č. 7, s. 426-443.

¹³¹ Srov. rozsudek ze dne 10. 7. 2003 *Hartman proti České republice*, stížnost č. 53341/99. K délce řízení dále srov. např. rozsudek ze dne 29. 6. 2004 *Voleský proti České republice*, stížnost č. 63627/00; rozsudek ze dne 18. 7. 2006 *Fiala proti České republice*, stížnost č. 26141/03; rozsudek ze dne 16. 4. 2006 *Chadimová proti České republice*, stížnost č. 50073/99, rozsudek ze dne 20. 7. 2006 *Koudelka proti České republice*, stížnost č. 1633/05.

¹³² V rozsudku ze dne 16. 10. 2007 *Vokurka proti České republice*, stížnost č. 40552/02 Evropský soud pro lidská práva reagoval na změnu legislativy provedené v souvislosti s případem *Hartman proti České republice*, a to na zavedení tzv. *akceleračního prostředku* (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 tehdejších předpisů) a zavedení tzv. *kompenzačního prostředku* (tj. náhrada nemateriální újmy podle zákona o odpovědnosti za škodu). Za účinný byl shledán pouze druhý uvedený prostředek, neboť pokud jde o prostředek akcelerační, tento byl v té době podmíněn uplatněním stížnosti na průtahy adresované předsedovi dotčeného soudu, kterou Evropský soud pro lidská práva již dříve prohlásil za neúčinnou. V rozsudku ze dne 7. 12. 2004 *Kilián proti České republice*, stížnost č. 48309/99 se Evropský soud pro lidská práva zabýval mj. délkou řízení a posouzením, zda tehdejší správní soudnictví vyhovovalo požadavkům čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V důsledku uvedených případů byla právní úprava správního soudnictví dána do souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

2.1.3 Zákonná úprava procesních práv

Konkretizaci základních procesních práv garantovaných každému na ústavněprávní úrovni nalezneme v jednotlivých ustanoveních správního řádu. Pokud jde o výčet nejvýznamnějších práv¹³³ 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.¹³⁴

V praxi uplatňuje účastník řízení svá procesní práva prostřednictvím tzv. procesních úkonů¹³⁵ (srov. § 36 správního řádu), které lze označit 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.

¹³³ Pokud jde o jeho povinnosti, jedná se zejm. o povinnost součinnosti, povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení, prokázat totožnost, jako žadatel je povinen označit jemu známé účastníky a nahradit náklady řízení v případech zákonem stanovených.

¹³⁴ Blíže viz VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 373-374. Jednotlivým právům se podrobněji věnuje zejm. P. Svoboda (viz SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*), a proto se v dalším soustředím toliko na nejvýznamnější z nich a ve zbytku plně odkazuji na citovanou literaturu.

¹³⁵ K procesním úkonům srov. blíže např. NOVOTNÝ, V. Úkony ve správním řízení. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 123 an.

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.¹³⁶ Dříve bylo možno hovořit o zásadě jednotnosti řízení,¹³⁷ která je však nyní určitým způsobem modifikována v případě odvolacího řízení, respektive řízení o rozkladu, kdy je stanoven zákaz některých novot v odvolacím řízení (srov. § 82 odst. 4 správního řádu).¹³⁸ Správní orgán může usnesením prohlásit, do jakého nejzazšího okamžiku je účastník řízení oprávněn činit své návrhy ve smyslu § 36 odst. 1 věta za středníkem správního řádu, a to v zájmu reálně uskutečnitelného zhodnocení důkazů a vydání rozhodnutí v příslušné lhůtě. Podle mého názoru 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. V tomto směru lze pozitivněji chápat právní úpravu obsaženou například ve starém správním řádu,¹³⁹ kde byla obecně upravena možnost zásady koncentrace řízení stanovená ve zvláštních zákonech (srov. § 21 odst. 2 věta druhá starého správního řádu, jenž uváděl, že zvláštní právní předpis stanoví, ve kterých případech se k později uplatněným

¹³⁶ Jinak mohou stanovit zejm. zvláštní právní předpisy, které mohou upravit výslovně tzv. koncentraci řízení.

¹³⁷ Zásada jednotnosti řízení (a možnost uplatnění tzv. novot v odvolacím řízení, ledaže se podle zvláštních právních předpisů uplatní koncentrace řízení) byla vlastní starému správnímu řádu (srov. § 21 odst. 2).

¹³⁸ Zásada koncentrace je opakem zásady jednotnosti s tím, že na později učiněné úkony nesmí, příp. nemusí být brán zřetel (viz HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*, 2. rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2003, s. 303). K zásadě koncentrace řízení u orgánu I. stupně (která je oproti starému správnímu řádu novinkou) - viz dále část disertační práce věnující se řádným opravným prostředkům.

¹³⁹ Pro úplnost uvádím, že např. již v prvorepublikové úpravě se lze setkat s uplatněním zásady koncentrační (soustředovací), jež byla typická pro řízení ediktální. Znamenala, že strany musely všechny své námítky uplatnit v určitém procesním stadiu (zejm. šlo o tzv. komisionální jednání) s tím, že správní úřad měl v určitém stadiu zjistit veškerý skutkový základ pro rozhodnutí – blíže viz HOETZEL, J. *Československé správní právo, Část všeobecná*, s. 313. V této souvislosti srov. např. úpravu slovenskou, kde je zásada koncentrace řízení (srov. § 21 zákona č. 71/1967 Z. z., o správnom konaní /správny poriadok/, ve znění pozdějších předpisů) upravena některými zvláštními předpisy.

připomínkám a námitkám nepřihlíží s tím, že na tuto skutečnost musí být výslovně upozorněno). V současné době lze nalézt obdobné ustanovení v některých zvláštních úpravách správního řízení,¹⁴⁰ anebo ji zvláštní zákon může zcela vyloučit.¹⁴¹

Pokud jde o odbornou literaturu, je možno v souvislosti s § 36 odst. 1 správního řádu zmínit J. Vedrala, který uvádí, že správnímu orgánu je dána: „možnost určité omezené koncentrace správního řízení“.¹⁴² Při zmeškání takto stanovené lhůty, by pak měl účastník řízení požádat o prominutí zmeškaného úkonu, jinak nebude k danému úkonu přihlíženo. J. Vedral upozorňuje však na skutečnost, že § 36 odst. 1 správního řádu nelze chápat bez souvislosti s ostatními ustanoveními správního řádu (zejm. § 50 odst. 3 správního řádu). Pokud by byl tedy učiněn návrh po uplynutí stanovené lhůty, J. Vedral připouští povinnost přihlídnutí k danému návrhu, a to z úřední povinnosti pro případ, že se jedná o § 50 odst. 3 správního řádu a pravděpodobně i pro případ podle § 52 věty druhé správního řádu.¹⁴³ Shodně míní například P. Mates, podle něhož pokud by se skutečně o koncentraci nejednalo, bylo by dané ustanovení ve správním řádu nadbytečné a pozbývalo by na svém významu. Hovoří proto o tzv. *omezené koncentraci* s cílem eliminovat riziko neúměrného protahování správního řízení

¹⁴⁰ Srov. např. v § 22 odst. 2 zákona č. 186/2006 Sb. o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů; § 89 odst. 1, § 112 odst. 1 a 2 stavebního zákona; § 25 odst. 2 zákona č. 441/2003 Sb. o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002, o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách), ve znění pozdějších předpisů; § 28 odst. 3 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů; § 18 odst. 3 zákona č. 61/1988 o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů; § 11 odst. 1 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkovém úřadu a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů; § 115 odst. 8 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Blíže k této problematice (včetně rozboru příslušných ustanovení zvláštních právních úprav týkajících se zásady koncentrace řízení) srov. např. KOPECKÝ, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení, *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, s. 461-465; MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 57; VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 70.

¹⁴¹ Srov. např. řízení o přestupcích. Z judikatury vyplývá, že obviněný z přestupku je oprávněn ve smyslu § 73 odst. 2 přestupkového zákona uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy i v odvolání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23).

¹⁴² VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 398.

¹⁴³ Tamtéž, s. 399.

ze strany účastníků, neboť správní orgán nemá povinnost koncentrace, nýbrž toliko možnost.¹⁴⁴

Možnost koncentrace řízení v daných souvislostech připouští rovněž V. Novotný¹⁴⁵ či S. Kadečka¹⁴⁶ s tím, že otázku, zda bude správní orgán přihlížet k opožděným návrhům, si bude muset vyřešit judikatura. P. Průcha pak zmiňuje skutečnost, že pokud není koncentrační zásada stanovena zvláštním právním předpisem, může ji stanovit sám správní orgán. V této souvislosti používá pojem: „*tzv. fakultativní koncentrace, kdy je správnímu orgánu dána možnost, aby dle potřeby usnesením omezil navrhování a předkládání jiných návrhů s tím, že prohlásí, dokdy mohou účastníci činit své návrhy*“.¹⁴⁷ Tato tzv. fakultativní koncentrace se stane účinnou doručením předmětného usnesení účastníkům řízení, neboť se proti němu nelze odvolat.¹⁴⁸ Dále například kolektiv autorů komentáře správního řádu připouští, že zásada koncentrace řízení může být stanovena zákonem či být uplatněna usnesením správního orgánu (ve spojení s § 39 odst. 1 správního řádu).¹⁴⁹

Například M. Kopecký popírá, že by v případě § 36 odst. 1 věta za středníkem šlo o koncentraci ve správním řízení a argumentuje především skutečností, že zákon postrádá výslovnou dikci koncentrace, tj. neuvádí, že k návrhům učiněným po lhůtě správní orgán nepřihlíží (jak je tomu například ve zvláštních zákonech). Dospívá proto k závěru, že správní orgán k opožděně učiněnému návrhu musí vždy přihlédnout.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Srov. MATES, P. Koncentrační zásada ve správním řízení, *Právní rádce*, 2012, viz <http://pravniradce.ihned.cz/c1-55114680-koncentracni-zasada-ve-spravnim-rizeni>

¹⁴⁵ Srov. HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 132.

¹⁴⁶ Blíže viz KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 167.

¹⁴⁷ Viz PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*, s. 285.

¹⁴⁸ Srov. blíže PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 119.

¹⁴⁹ Srov. blíže JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 171 (neuveďeno, jak se má správní orgán zachovat k opožděným návrhům).

¹⁵⁰ Blíže viz KOPECKÝ, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení, *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, s. 461-465. Dále srov. např. KOPECKÝ, M. Řízení před správním orgánem v prvním stupni – vybrané otázky. In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24 th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a. s., 2005, s. 140.

Pakliže úmysl zákonodárce není z § 36 odst. 1 správního řádu výslovně seznatelný, může nám pomoci judikatura, jež používá v souvislosti s § 36 odst. 1 správního řádu pojem *tzv. koncentrace neúplné*,¹⁵¹ neboť pokud by šlo o pravou koncentraci řízení, správní orgán by nepřihlížel k opožděným návrhům účastníka řízení. Naopak u *tzv. neúplné* či *nepravé koncentrace* takový důsledek v zákoně výslovně absentuje, a proto by se správní orgán měl návrhem zabývat vždy, pokud k němu došlo (byť po lhůtě stanovené správním orgánem) do doby skončení správního řízení. Správní řád, byť v § 36 odst. 1 větě za středníkem upravuje fakultativní možnost správního orgánu stanovit lhůtu, ve které mohou účastníci řízení činit návrhy, rezignoval na stanovení důsledků spojených s jejím nedodržením a: „*jedná se tudíž o případ neúplné koncentrace, nikoli zakotvení koncentrační zásady v pravém slova smyslu*“.¹⁵²

Podle shora uvedených informací by se dalo kontrovat, že pokud by tomu tak opravdu bylo a nejednalo by se ve smyslu § 36 odst. 1 věty za středníkem o *tzv. pravou koncentraci řízení*, je s podivem, proč by zákonodárce vůbec opravňoval správní orgán k určitému jednání bez příslušných důsledků, pokud by tímto nechtěl naznačit více. Nicméně na druhou stranu nelze než souhlasit s doktrínou a judikaturou, jež podporují závěry o tom, že se nejedná o *tzv. pravou koncentraci řízení*, nýbrž toliko o *tzv. koncentraci neúplnou*, respektive *nepravou*, a to zejména s odkazem na absentující znak koncentrace řízení, tj. správním řádem neřešené důsledky vydání takového rozhodnutí spočívající v nepřihlížení k později uplatněným návrhům.¹⁵³

Správní orgán proto musí podle mého názoru k opožděným návrhům přihlídnout vždy, a to nejenom pokud by takový návrh měl vést k získání dalšího

¹⁵¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2011, čj. 8 As 40/2010-61; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, čj. 4 Ads 114/2009-49; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, čj. 4 Ads 77/2011-80.

¹⁵² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2011, čj. 8 As 40/2010-61 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, čj. 4 Ads 114/2009-49 (k § 49 odst. 2 písm. b/ ve spojení s odst. 5 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění tehdejších předpisů).

¹⁵³ Shodně např. POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 189.

poznatku významného pro posouzení dané věci (J. Vedral).¹⁵⁴ Pokud by některému návrhu správní orgán nevyhověl, musí tuto skutečnost náležitě odůvodnit v rozhodnutí (srov. § 68 odst. 3 správního řádu), jinak by se mohl vystavit riziku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Závěrem podotýkám, že by mělo být dbáno pokynu J. Hoetzela, jenž zásadu soustředovací (koncentrační) spojoval s možným způsobem narušení zásady objektivní pravdy. Z předmětného důvodu požadoval, aby byla vyloučena všude tam, kde by v jejím důsledku mohlo dojít k poškození účastníka řízení.¹⁵⁵ Lze uzavřít, že je-li zákonem dáno *de lege lata* toliko fakultativní použití, nesmí na takový případ být vztahovány důsledky koncentrace řízení v pravém slova smyslu.

Ve vztahu k § 36 odst. 1 stávajícího správního řádu, 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).¹⁵⁶ Předmětné právo náleželo účastníkovi řízení v prvoinstančním i v odvolacím řízení s tím, že v potaz byly brány takové důkazy, které se týkaly předmětu řízení.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Z dikce zákona upravujícího odpovědnost správního orgánu za shromáždění podkladů (§ 50 správního řádu) a náležité zjištění stavu věci (§ 52 správního řádu) vyplývá, že správní orgán má přihlídnout i k opožděným návrhům účastníka řízení. Jedná se o základní zásadu činnosti správních orgánů (obsaženou 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 officio* (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. 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) - blíže viz VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s 397-399.

¹⁵⁵ Srov. HOETZEL, J. *Československé správní právo, Část všeobecná*, 1934, s. 312 an., resp. *Československé správní právo, Část všeobecná*, 1937, s. 337-338.

¹⁵⁶ Na Slovensku předmětné právo zůstalo v nezměněné podobě - srov. § 33 odst. 1 zákona č. 71/1967 Z. z., o správnom konaní (správny poriadok), ve znění pozdějších předpisů. Právo se odvíjí od skutečnosti, zda správní orgán takový důkaz použije či nepoužije. Pokud však nařídí ústní jednání, resp. místní ohledání, nesmí dané právo účastníkovi řízení odejmout - blíže viz např. SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár. 5. přepracované vydání*, Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2011, s. 137-138. Např. v Německu z práva na slyšení nevyplývá právo na osobní přítomnost při provádění důkazů, na to, aby účastník svědky sám vyslyšel či byl s nimi konfrontován, anebo aby svědkům a znalcům kladl otázky. Nicméně právo klást otázky je výslovně upraveno pro trestní správní řízení před nezávislými správními senáty (blíže viz HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*, s. 93 an.).

¹⁵⁷ ŠLAUF, V., MATRASOVÁ, E., PŘÍHODA, P., ŠMÍD, L. *Správní řád. Poznámkové vydání*. 11. aktualizované vydání podle stavu k 1. 1. 2003. Linde Praha, a. s., 2003; MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních*, s. 91; VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 101.

Nutné je mít na paměti, že zvláštní zákon¹⁵⁸ může tuto úpravu stanovit od správního řádu odlišně, tj. upravit v tomto smyslu výslovné oprávnění účastníka řízení. Podle J. Vedrala účastníkovi řízení však dané právo nebylo zcela odejmuto, jen je upraveno poněkud odlišně,¹⁵⁹ neboť je třeba si v této souvislosti zejména uvědomit, že účastník řízení má právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení. Rovněž je správní orgán za určitých okolností oprávněn povolit, aby podklady potřebné pro vydání rozhodnutí opatřil namísto něj sám účastník řízení (srov. § 50 odst. 2 věta druhá správního řádu).¹⁶⁰

Na druhou stranu je pravdou, že pokud zákon dané právo výslovně neupravuje, lze dovozovat, že není dána ani výslovná povinnost takto účastníkem dotázaných osob na položené otázky odpovědět. Možným řešením (v praxi aplikovaným například na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) by bylo, kdyby účastník řízení navrhl správnímu orgánu otázky, které by chtěl položit, následně by správní orgán vyhodnotil, které z otázek jsou nezbytné ke zjištění stavu věci (srov. § 52 správního řádu) a vyslychané osobě je po důkladném zvážení položil s tím, že je o tomto učiněn záznam do protokolu (tj. ohledně případného doplnění důkazu, respektive důkazu, který proveden nebyl).

Shrnu-li, jelikož zákon předmětné právo *de lege lata* výslovně neobsahuje, účastník řízení právo klást otázky svědkům nebo znalcům podle mého názoru nemá. Postup, kdy otázky (po náležitém vyhodnocení a odůvodnění jejich případného odmítnutí) položí sám správní orgán, pak považuji za zcela legitimní. Navíc jde o způsob možné nápravy absentujícího ustanovení, které je podle mého názoru spíše k újmě účastníka řízení. Na druhou stranu lze pochopit, že zákonodárce tímto krokem eliminoval (možné) riziko protahování řízení v důsledku kladení bezpředmětných otázek, čemuž však lze zabránit například shora uvedenou praxí. Nicméně se domnívám, že právní úprava podle starého

¹⁵⁸ Srov. např. § 21 odst. 4 zákona č. 360/1992 Sb., zákon o výkonu povolání autorizovaných architektů a autorizačních techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů, jež opravňuje autorizovanou osobu, proti které je disciplinární řízení vedeno mj. k tomu, aby položila svědkům nebo znalcům otázky při ústním jednání, které musí být vždy nařízeno.

¹⁵⁹ Blíže viz např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 401.

¹⁶⁰ Blíže viz VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář* Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 265.

správního řádu vylučovala v tomto směru případné aplikační problémy a zaručovala účastníkovi řízení v tomto směru větší právní jistotu.

Pro doplnění uvádím zajímavý názor J. Vedrala, že odlišná je pravděpodobně situace u řízení o správních deliktech, kdy 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.¹⁶¹ Dále je oprávněn dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě.¹⁶² Autor proto dovozuje, že s odkazem na přímou aplikaci Úmluvy: „*v případě řízení o přestupcích a dalších správních deliktech spadajících pod režim čl. 6 Úmluvy toto právo účastníci těchto řízení mají, přesněji řečeno má ho ten účastník řízení, který je ze správního deliktu obviněn*“.¹⁶³

V komentáři k Úmluvě, konkrétně k článku upravující právo na výslech svědků, je uvedeno, že předmětný článek Úmluvy,¹⁶⁴ nevyžaduje explicitně, aby výslech svědka vedl sám obviněný ze správního deliktu, ale danému aspektu práva na *fair proces* odpovídá toliko možnost klást svědkovi otázky či možnost vyjádřit se k výpovědi svědka. Jak je zde uvedeno, obviněný ze správního deliktu je však limitován co do obsahu otázek vnitrostátním soudem/správním orgánem, jenž má právo provádět určitý dohled.¹⁶⁵

V tomto případě se rovněž kloním ke shora uvedenému závěru učiněnému k dnes již neplatnému § 33 odst. 1 starého správního řádu, respektive shledávám výhody v aplikační praxi (viz shora) s tím, že v daném případě správní orgán

¹⁶¹ „... je na správním orgánu rozhodnout o tom, které důkazy v řízení provede; tím však nesmí omezit právo osob, které čelí obvinění trestní povahy v širším slova smyslu, vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě....“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, čj. 4 As 2/2005 /k přestupkovému řízení/).

¹⁶² Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 401 an.

¹⁶³ Srov. tamtéž, s. 401.

¹⁶⁴ K právu obviněného vyslyšet svědky srov. dále např. MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*, s. 389-405.

¹⁶⁵ Srov. blíže KMEC, J., KOSAR, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 811 an.

vykonává v tomto směru určitý dohled tak, jak je uvedeno v komentáři k Úmluvě. Domnívám se, že pokud není toto právo výslovně v zákoně zakotveno, nemá svědek v těchto případech povinnost na takto položenou otázku obviněného odpovědět. S ohledem na skutečnost, že jednotlivé členské státy by měly: „přijmout taková opatření, aby byla zajištěna co nejvyšší míra interakce obviněného a svědků, kteří proti němu svědčí“,¹⁶⁶ a že situace je v tomto směru (zejména pak s odkazem na výše zmíněná ustanovení Úmluvy) nevyhovující, lze jednoznačně přivítat změny, jež mj. přináší navrhovaný Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.¹⁶⁷ Pojem přestupek má nově zahrnovat jak přestupky, tak i jiné správní delikty. Návrh upravuje v § 82 odst. 3 oprávnění účastníků řízení klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům s tím, že dotazovaná osoba má právo odmítnout odpovědět a nesmí být tázána za stejných podmínek jako svědek. Správní orgán je povinen ji v tomto smyslu poučit.¹⁶⁸

Další významné právo účastníka řízení spočívá v oprávnění *vyjadřovat v řízení své stanovisko* s tím, že správní orgán jím není vázán. Předmětné právo upravené v § 36 odst. 2 správního řádu 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).

Rovněž je správním řádem v této souvislosti upraveno právo účastníka řízení vyžadovat 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

¹⁶⁶ ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*, s. 113. Pokud se jedná o případy tzv. jediného a rozhodujícího důkazu (tj. rozhodnutí o vině je založeno na výpovědi osoby, které obviněný nemohl /v jakékoli fázi řízení/ klást dotazy), může se jednat o porušení čl. 6 Úmluvy (tamtéž, s. 113).

¹⁶⁷ K dané problematice srov. zejm. příspěvky ze Semináře k novému zákonu o přestupcích, *Správní právo*, 2014, č. 1-2, s. 118 an. – zejm. články P. Průchy, J. Vedrala, M. Kopeckého či H. Práškové.

¹⁶⁸ Srov. blíže *vládní návrh Zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*, Sněmovní tisk 555/0, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, od 2013 – 3. čtení (schválen), včetně Důvodové zprávy k návrhu zákona, s. 199 an.

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).

Účastníkovi řízení musí být také dána možnost *vyjádřit se k podkladům rozhodnutí*, nestanoví-li zákon jinak (srov. § 36 odst. 3 správního řádu).¹⁶⁹ Výjimku představuje žadatel v případě, že je jeho žádosti v plném rozsahu vyhověno a účastník, který se předmětného práva vzdal. Obdobné ustanovení obsahoval rovněž starý správní řád ve svém § 33 odst. 2, který umožňoval účastníkovi řízení vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí, včetně způsobu jeho zjištění a byla mu rovněž dána možnost navrhnout jeho doplnění.¹⁷⁰ Nejvyšší správní soud již v minulosti judikoval, že se jedná o závažné porušení procesních práv účastníka řízení, pokud prvním jeho úkonem ve věci bylo doručení rozhodnutí účastníkovi řízení.¹⁷¹

Účastníkovi 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 (i k jeho vyjádření) –

¹⁶⁹ „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“ (náleží Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. ÚS 58/2000). Dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, čj. 8 Afs 21/2009. K možnosti případného upuštění od daného práva v případě nařízení odstranění stavby hrozící zřícením (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 3. 2013, čj. 30 A 3/2012-84).

¹⁷⁰ Rovněž i zde bylo dovozováno, že se tak nemusí dít pro případ, že správní orgán v plném rozsahu vyhoví žádosti účastníka řízení a rozhodnutí se netýká jiného, a to vše v zájmu rychlosti a hospodárnosti řízení (blíže viz MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 91-92); VOPÁLKA V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 101-103.

¹⁷¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2003, čj. 7 A 130/2002-28. Rovněž Ústavní soud dané potvrdil (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04).

jedná se o právo účastníka řízení, nikoliv o jeho povinnost.¹⁷² Za závažné porušení procesních práv účastníka řízení označuje standardně Nejvyšší správní soud skutečnost, že prvním úkonem ve věci bylo doručení rozhodnutí účastníkovi řízení.¹⁷³ Účastník řízení prostřednictvím daného práva může získat povědomí o tom, z jakých podkladů bude správní orgán vycházet při vypracování rozhodnutí ve věci. 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.

Správní orgán je oprávněn stanovit účastníkovi řízení lhůtu,¹⁷⁴ ve které je účastník řízení povinen se k takto nashromážděným podkladům vyjádřit s tím, že pokud tato marně uplyne, správní orgán přistoupí k vyhotovení rozhodnutí. 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. 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 seznámení účastníka řízení s podklady rozhodnutí, jehož součástí je opět možnost účastníka řízení se k nim vyjádřit.¹⁷⁵ V případě, že správní orgán

¹⁷² Srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 9. 2008, čj. 22 Ca 73/2008-33.

¹⁷³ Jak uvádí P. Průcha běžné je tzv. minimum tří zásek účastníkovi v *ex officio* řízení (tj. oznámení o zahájení řízení, vyrozumění podle § 36 odst. 3 správního řádu a rozhodnutí), ledaže by byl o předmětném právu vyrozuměn již v oznámení o zahájení řízení, a tudíž by byl minimální požadavek zásek zredukován celkem na dvě - blíže viz PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 120-121. K redukci počtu na dvě zásekky srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, čj. 8 Afs 21/2009-243.

¹⁷⁴ Lze připustit, aby se účastník řízení seznámil (a současně měl možnost vyjádřit) s podklady řízení v rámci ústního jednání – srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 5. 2008, čj. 22 Ca 92/2007-25.

¹⁷⁵ Jestliže po využití předmětného práva účastníkem, resp. po uplynutí lhůty k jeho využití, správní orgán doplňuje podklady, je nutno účastníka opět vyzvat k uplatnění předmětného práva, ledaže půjde o dílčí doplnění provedené či navržené samotným účastníkem řízení (blíže viz PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 121).

návrhům účastníka řízení nevyhoví, musí se s touto skutečností náležitě vypořádat v odůvodnění rozhodnutí.

Relativně nově je zákonem upraveno *právo účastníka správního řízení při jednání se správním orgánem na konzultace s osobou (tzv. podpůrcem)*, která mu podle nového občanského zákoníku může napomáhat při jeho rozhodování¹⁷⁶ (srov. § 36 odst. 4 správního řádu).¹⁷⁷ Podpůrce je oprávněn vlastním jménem namítat neplatnost některých předchozích jednání takového účastníka řízení s tím, že k takovéto námitce musí správní orgán přihlédnout.¹⁷⁸

Z Důvodové zprávy k novému občanskému zákoníku (srov. § 45 až § 48 nového občanského zákoníku) vyplývá, že: „*návrh zákonné úpravy podpory při rozhodování vychází z pojetí tzv. podporovaného rozhodování (supported decision-making). Podle tohoto pojetí v určitých případech postačí asistence jiné osoby – ve funkci do určité míry formalizované – která se bude účastnit právních jednání podporované osoby, aniž je nutné zasahovat do svéprávnosti. Podpůrce tudíž na rozdíl od opatrovníka nejedná namísto osoby se zdravotním postižením, ale jedná společně s ní*“.¹⁷⁹ Účastník řízení činí úkony v řízení zásadně sám za sebe. Podpůrce tedy není jeho zástupcem, jde toliko o jeho asistenci, a tudíž disponuje právy pouze v tom rozsahu, jaký mu správní řád vymezuje.¹⁸⁰

Postavení podpůrce je ve správním řádu upraveno zejména v § 36 odst. 4 a odst. 5. Dále v souvislosti s nahlížením do spisu je v § 38 odst. 1 správního řádu sice stanoveno, že pokud není účastník řízení zastoupen, může spolu s účastníkem nahlížet do spisu i jeho podpůrce. Nicméně pokud jde o utajované

¹⁷⁶ Předmětná úprava vychází z čl. 12 odst. 1 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Pro úplnost srov. zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva - čl. LXVI (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 384/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb. a zákona č. 167/2012 Sb.), jímž byla novelizována některá ustanovení správního řádu – např. procesní způsobilost byla nahrazena svéprávností nebo došlo k zavedení institutu tzv. podpůrce.

¹⁷⁷ Ke vztahu podpůrce a podporovaného, jenž je upraven smlouvou mezi nimi, jež vyžaduje ke své platnosti schválení soudem (srov. § 46 nového občanského zákoníku) – blíže viz např. MELZR, F., TĚGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář, Svazek I. § 1 – 117*, s. 412-432; POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*, s. 194 an.

¹⁷⁸ Srov. blíže *Závěr poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu č. 131* ze dne 14. 2. 2014.

¹⁷⁹ Srov. blíže *Důvodovou zprávu k vládnímu návrhu nového občanského zákoníku*, Sněmovní tisk 362/0, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010-2013.

¹⁸⁰ Srov. blíže *Závěr poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu č. 131* ze dne 14. 2. 2014.

informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti ve smyslu § 38 odst. 6 správního řádu, je do takových částí spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, oprávněn nahlédnout toliko účastník řízení či jeho zástupce za zde uvedených podmínek. Dále je v § 49 odst. 5 správního řádu podpůrce účastníka řízení oprávněn zúčastnit se neveřejného jednání.

Domnívám se, že zavedením předmětného institutu do právního řádu, potažmo do správního řádu, bylo zajištěno zlepšení postavení osob s duševní poruchou.¹⁸¹ Na druhou stranu je třeba uvést, že některá ustanovení správního řádu by v této souvislosti měla být upravena ve prospěch postavení osoby podpůrce. Jedná se zejména o výše zmíněný § 38 odst. 6 správního řádu a právo nahlížení do spisu, neboť podpůrce není (byť i v přítomnosti podporovaného) oprávněn do předmětných částí spisu nahlédnout, ačkoliv správní řád dané právo neupírá zástupci účastníka řízení (srov. § 38 odst. 6 a § 31 správního řádu). Pokud má odpůrce efektivně plnit svou roli, měl by být podle mého názoru rovněž informován o stavu řízení, a proto by bylo vhodné podpůrci doručovat příslušné písemnosti ve smyslu § 19 a § 20 správního řádu s tím, že procesní důsledky doručení by byly vztaženy toliko na účastníka řízení.¹⁸²

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 činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil k žádosti účastníka řízení kopie

¹⁸¹ Srov. § 45 nového občanského zákoníku – „Potřebuje-li člověk nápomoc při rozhodování, protože mu v tom duševní porucha působí obtíže, třebaže nemusí být omezen ve svéprávnosti, může si s podpůrcem ujednat poskytování podpory; podpůrců může být i více.“

¹⁸² Shodně srov. např. ŠKUREK, M. Institut podpůrce ve správním řízení. In: *Acta Iuridica Olomucensia. Subjekty správního řízení*, s. 77-85. Autor navrhuje v rámci posílení postavení podpůrce úpravu následujících ustanovení správního řádu - zejm. § 36 odst. 4 správního řádu, jenž by měl být spojen s procesními úkony; novelizaci § 19 a § 20 ohledně doručování; § 38 odst. 5 správního řádu ohledně nahlížení do spisu; upozorňuje dále, že správní řád neřeší situaci, kdy podpůrce přestane z vlastní vůle být podpůrci nápomocen a zde navrhuje zejm. možnost ustanovení procesního opatrovníka správním orgánem, jehož funkce by zanikla ke dni, kdy by bylo prokázáno uzavření nové smlouvy o nápomoci před správním orgánem; dále neřeší povinnost podpůrce informovat opatrovníka o stavu řízení v případě, že civilní soud omezí podporovanou osobu v její svéprávnosti s tím, že právní mocí soudního rozhodnutí o ustanovení takového opatrovníka, by podpůrce pozbyl svého postavení (srov. zejm. § 60 nového občanského zákoníku a § 31 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů) a úpravu § 36 odst. 5 správního řádu, kdy by podpůrce nebo podporovaný měli prokázat tento stav pravomocným rozhodnutím soudu o schválení dohody o nápomoci (viz tamtéž, s. 81-85). Dále např. VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 72-76.

spisu nebo jeho části. Právo nahlížet do spisu (krom protokolů o hlasování) a právo pořizovat si z nich výpisy bylo upraveno také ve starém správním řádu (srov. § 23 starého správního řádu) s tím, že správní orgán mohl povolit nahlédnout do spisu i jiným osobám, pokud prokázali odůvodněnost svého požadavku (například prokázáním právního zájmu – byla-li někomu způsobena škoda či v případě domnělé urážky na cti či pomluvy). Případné odmítnutí jejich požadavku se dělo toliko formou úředního záznamu. Dané právo mohlo být omezeno podle odstavce 3 téhož ustanovení, tj. jednalo-li se o ochranu státního, hospodářského nebo služebního tajemství, nebo o zákonem uznanou nebo uloženou povinnosti mlčenlivosti. Naopak nebyly chráněny skutečnosti utajované podnikateli v jejich podnikatelském zájmu a tvořící předmět obchodního tajemství a pravděpodobně obdobný byl postup i v případě povinnosti mlčenlivosti v soukromoprávních vztazích.¹⁸³

Je třeba pro úplnost uvést, že soudní judikatura již řešila vztah předmětného práva a práva na informace podle zákona o informacích (respektive zákona o informacích o životním prostředí). Zásadní rozdíl spočívá v rozdílné povaze těchto práv. Zatímco v případě práva na informace podle zákona o informacích se jedná o prostředek realizace hmotného práva, právo nahlížení do spisu je naopak realizací práva procesního. Institut nahlížení do spisu by měl mít v případě správních řízení přednost a postup podle zákona o informacích (respektive zákona o informacích o životním prostředí) by měl přicházet v úvahu pro případ, že by nebylo možno daného účelu dosáhnout právě prostřednictvím práva nahlížet do spisu.¹⁸⁴ Předmětné ustanovení správního řádu je tedy ve vztahu k zákonu o informacích ustanovením zvláštním.¹⁸⁵

¹⁸³ Blíže viz MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 60-64; VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 72-76.

¹⁸⁴ Srov. blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78.

¹⁸⁵ K dané problematice srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, 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; ROTHANZL, 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; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 184-185. Z judikatury srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 2 As 58/2007; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 2 As 79/2008; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007; rozsudek

Nahlížet do spisu mají *de lege lata* 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).¹⁸⁶

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.¹⁸⁷

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 skutečnost, že správní řád výslovně neupravuje problematiku nahlížení do „spisu“ před zahájením správního řízení. V praxi je

Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, čj. 3 As 13/2007; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2011, čj. 8 As 57/2011.

¹⁸⁶ Právní zájem na nahlédnutí do spisu (ve smyslu 38 odst. 2 správního řádu) může mít např. osoba, která se nezúčastnila jednání nebo provedení úkonu, o němž byl sepsán protokol, a již se jeho obsah přímo dotýká a je ve smyslu § 18 odst. 4 téhož zákona oprávněna proti jeho obsahu podat stížnost. Rovněž se může jednat o právního nástupce účastníka řízení ve smyslu § 73 odst. 2 věta poslední téhož zákona. Za jiný vážný důvod lze považovat např. vědeckou či pedagogickou činnost (blíže viz JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 185).

¹⁸⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, čj. 5 As 75/2009.

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 šetření podnětu. Probíhá tedy shromažďování jednotlivých podkladů a vyhodnocování, zda bude přistoupeno k zahájení řízení *ex officio*. Otázkou tedy je, jaká má být reakce správního orgánu na tuto žádost, respektive jakou má mít formu.

Například J. Vedral připouští, že období před zahájením řízení je v tomto ohledu problematické, a to zejména s odkazem na adekvátní reakci správního orgánu, kterou se požadavku osoby nevyhovuje. Dospívá k závěru, že neformální sdělení ve smyslu části čtvrté správního řádu zde nelze použít. Předně uvažuje, že by mohlo jít o jiný postup upravený správním řádem než v případě klasického správního řízení (srov. § 154 správního řádu) s tím, že by bylo vydáno usnesení o odmítnutí žádosti ve smyslu § 38 odst. 5 správního řádu. V opačném případě připouští, že by daný požadavek musel být vyřízen v režimu zákona o informacích.¹⁸⁸

Byť lze v této souvislosti dovozovat z § 65 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, že se všechny dokumenty týkající se téže věci (tj. ostatní případy úředních písemností) spojují v jeden spis, půjde jej podle mého názoru aplikovat všude tam, kde není možné uplatnit § 17 správního řádu – tj. právě v případě, že se jedná o období před zahájením správního řízení. Podle P. Průchy se v případě, že se nejedná o spis vedený v rámci správního řízení ve smyslu § 17 správního řádu (respektive právní úprava nepočítá s přiměřeným použitím § 17 správního řádu), ale o shora zmíněný soubor jiných podkladů, použije postup podle zákona o informacích,¹⁸⁹ s čímž lze souhlasit. Jsem toho názoru, že právo nahlížet do správního spisu je spojeno s formou spisu ve smyslu § 17 správního řádu, tj. spisu vedeného ve správním řízení (případně tam, kde právní úprava připouští přiměřené použití § 17 správního řádu). Pokud by mělo být dané právo nahlížet

¹⁸⁸ Blíže viz VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 431-432.

¹⁸⁹ Srov. blíže PRŮCHA, P. *Správní řád: poznámkami a judikaturou*, s. 132-133 a s. 69-71.

do spisu aplikováno i na fázi před zahájením řízení, mělo by být podle mého názoru výslovně zmíněno v rámci postupu správního orgánu před zahájením řízení ve smyslu § 42 an. správního řádu.

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 zákona o správních poplatcích,¹⁹⁰ což je 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 bránit 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.¹⁹¹ Stejného názoru je i Ochránce, jenž apeluje na možné omezení účastníka řízení vyjádřit se ke všem podkladům řízení, neboť: „*výše poplatku zcela zjevně převyšuje nezbytné materiální náklady na pořízení kopie dokumentu*“.¹⁹²

Uvedenému závěru 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 se seznámit 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“

¹⁹⁰ Pro úplnost srov. § 2 odst. 2 zákona o správních poplatcích, jenž stanoví, že úkony zahájené *ex officio* (kromě místního šetření) a úkony, které souvisejí s přestupkovým a trestním řízením nepodléhají poplatku, ledaže stanoví sazebník jinak. Dané lze aplikovat i na jiné správní delikty (blíže viz JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 186).

¹⁹¹ 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.

¹⁹² 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.

bezproblémově uhradit (srov. například řízení vedená se soutěžiteli podle ZOHS).

Pravděpodobné řešení spočívající v udělení výjimky z dané zákonné povinnosti by však mohlo být chápáno jinými účastníky řízení jako „*nepřípustná pozitivní diskriminace*“.¹⁹³ Jednu z možných variant řešení představuje možnost úhrady pouze ve výši skutečně vynaložených nákladů, neboť stávající částka může také v některých případech působit na žadatele spíše odstrašujícím způsobem a tento pak raději práva nahlížet do spisu (vůbec nebo napodruhé) nevyužije.¹⁹⁴ Za určitý vzor nám může posloužit režim úhrady nákladů za poskytování informací podle zákona o informacích (srov. § 17 zákona o informacích).¹⁹⁵ Úhrada nákladů v daném případě nemá povahu předem stanovené administrativní částky spojené s tímto konkrétním úkonem, ale je vázána 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, písemně informuje o této částce žadatele o informace. Součástí musí být podle § 17 odst. 3 zákona o informacích i poučení o možnosti podat proti požadavku úhrady nákladů stížnost ve smyslu § 16a odst. 1 písm. d) téhož zákona.¹⁹⁶ Jestliže by správní orgán předmětnou poučovací povinnost nesplnil, ztratil by nárok na úhradu nákladů. Závěrem je třeba zdůraznit, že pokud žadatel do šedesáti dnů ode dne

¹⁹³ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 437.

¹⁹⁴ V této souvislosti srov. položku č. 3 písm. a) Sazebníku (příloha zákona o správních poplatcích) - za pořízení kopie dokumentů ze správního spisu činí 15 Kč za první stránku a 5 Kč za každou další i započatou stránku, pokud je pořizována na kopírovacím stroji nebo na tiskárně počítače.

¹⁹⁵ Zákon je založen na principu bezplatného poskytování informací a opravňuje povinné subjekty vyžadovat uhrazení částky ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt však může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací (srov. § 17 odst. 1 zákona o informacích). 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. 12. 1999, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o informacích. K úhradě za vyhledání informace (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, čj. 5 As 76/2014).

¹⁹⁶ Srov. např. usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009.

oznámení konkrétní výše částky tuto nezaplatí, povinný subjekt jeho žádost odloží, tj. poskytnutí informací je podmíněno zaplacením požadované úhrady (srov. § 17 odst. 5 zákona o informacích).

Jsem toho názoru, že tato forma je vhodnější variantou v porovnání s výše naznačenou úpravou při nahlížení do spisu, a to s odkazem na zavedený správní poplatek. Domnívám se, že není důvodu, aby při dosahování stejného cíle, kterým je zjistit určité informace, docházelo k odlišnostem při stanovení finanční částky s tímto úkonem spojené. Účastníci řízení si však našli sami způsob, jak se s poplatkovou povinností vypořádat, a to tím způsobem, že si obsah spisu zaznamenávají prostřednictvím elektronické techniky (například fotoaparátem). Taktéž lze souhlasit s P. Průchou, který v tomto případě rozlišuje, zda jde o „obyčejnou kopii“ dokumentu či o „stejnopis“ s příslušnou parafou úřední osoby. V posléze uvedeném případě autor připouští možnost zaplacení správního poplatku, na rozdíl od případu prvního, kdy by podle jeho názoru přicházela v úvahu úhrada skutečných nákladů vynaložených na její pořízení.¹⁹⁷

2.2 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,¹⁹⁸ které jsou vyjádřením tzv. dvojinstančnosti řízení.¹⁹⁹ Stávající právní úprava nenahlíží (na rozdíl od předcházející právní úpravy) na řízení v první a druhé instanci výslovně jako na jeden celek, a to

¹⁹⁷ Srov. blíže PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 133.

¹⁹⁸ Opravným prostředkem rozuměl např. J. Hoetzel: „*právní pomůcka, kterou se stěžovatel domáhá u vyšší stolice správní odpomoci proti aktu stolice nižší a na jejíž vyřízení má právní nárok*“ (HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*, s. 349). „*Opravným prostředkem je úkon účastníka, jímž se tento domáhá zrušení nebo změny napadeného rozhodnutí a na jehož vyřízení má účastník právní nárok. Dozorčí prostředek je naproti tomu úkonem, na základě něhož správní orgán z moci úřední vyvolává postup směřující ke zrušení nebo změně rozhodnutí, které je dle správního orgánu vadné.*“ (KOPECKÝ, M. *Opravné systémy ve správním řízení*. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 14).

¹⁹⁹ K danému pojmu viz např. KOPECKÝ, M. *Opravné systémy ve správním řízení*. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 13 an.

z důvodu rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí a uvádění tzv. novot v řízení.²⁰⁰ Opravný prostředek²⁰¹ (tj. řádný i mimořádný) je procesním institutem určeným k ochraně subjektivního práva účastníka řízení, a je tudíž plně v jeho dispozici. Za splnění zákonem stanovených podmínek tak existuje právní nárok na přezkoumání namítaného rozhodnutí.²⁰² 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), rozeznáváme²⁰³ v rámci řádných opravných prostředků odvolání, respektive rozklad, odpor a námitky,²⁰⁴ v rámci mimořádných pak obnovu řízení zahájenou na návrh účastníka řízení.²⁰⁵

²⁰⁰ Srov. blíže např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 384 an.

²⁰¹ Ze zahraničí srov. např. právní úpravu v Německu - za specifikum správního řízení lze označit skutečnost, že základní zásadou správního řízení je jeho neformálnost, ledaže zvláštní právní předpis stanoví jinak. Spolkový zákon o správním řízení (1976) pak neupravuje řízení o opravných prostředcích. V případě formálních prostředků ochrany práv proti správním aktům (tj. zejm. odpor, dále pak námitky či stížnosti podle zvláštních právních předpisů) je odkazováno na soudní řád správní, resp. právní předpisy vydané k jeho provedení, jinak se použije zmíněný zákon. Pokud jde o neformální prostředky – souhrnně označované jako petice, z nichž lze uvést např. tzv. remonstrace (požadující po úřadu změnu nebo zrušení svého rozhodnutí), stížnosti v rámci odborného dozoru (namířená proti obsahu rozhodnutí) a stížnost v rámci služebního dozoru (proti chování určité úřední osoby a je podávána nadřízenému správnímu úřadu) - blíže viz HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*, s. 134 an.; dále např. HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*.

²⁰² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, čj. 1 Afs 56/2004.

²⁰³ Blíže viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 148 nebo MATES, P. In: MATES, P, KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 25 an. Dále např. M. Kopecký řadí mezi řádné opravné prostředky odvolání, rozklad a odpor s tím, že námitky zmiňuje jako opravný prostředek *sui generis*. K mimořádným opravným prostředkům pak obnovu řízení zahajovanou na žádost a navrácení v předešlý stav. Jako dozorčí prostředky pak označuje obnovu řízení zahajovanou z moci úřední a přezkumné řízení - blíže viz KOPECKÝ, M. *Opravné systémy ve správním řízení*. In: MATES, P, KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 15.

²⁰⁴ 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*, s. 153-154.

²⁰⁵ V minulosti např. v rámci vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízeních ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řád) bylo možno hovořit ve smyslu § 74 an. o odvolání (resp. v praxi zavedeném rozkladu), námitkách (srov. § 74 odst. 4) a odporu (srov. § 67 odst. 2), institut zrušení/změny z moci úřední (§ 83), navrácení v předešlý stav (srov. § 84 an.) a obnovu řízení (srov. § 86 an.). Později v rámci vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), včetně k němu provádějící vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 73/1955 Ú. I. – šlo hovořit o řádném opravném prostředku (odvolání) a mimořádných opravných prostředcích (přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení a řízení o protestu generálního prokurátora - zde šlo zkoumat nejen rozhodnutí, ale veškeré postupy v rámci tzv. všeobecného dozoru). V nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení (správní řád) bylo možno přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu v řízení odvolacím, mimoodvolacím řízení a na základě protestu prokurátora. Ve starém správním řádu bylo upraveno v rámci přezkoumávání rozhodnutí - odvolání (§ 53 an.), rozklad (§ 61), obnova řízení (§ 62 an.), přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65 an.), protest prokurátora a řízení o něm (§ 69) a přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů soudem (§ 70).

2.2.1 Odvolání

Za základní řádný opravný prostředek²⁰⁶ lze označit odvolání (§ 81 an. správního řádu), jež bylo obdobně upraveno i v předchozím správním řádu (srov. § 53 an. starého správního řádu),²⁰⁷ jako zosobnění zásady dvojinstančnosti správního řízení. Odvolání je v rukou účastníka řízení a je tedy projevem zásady dispoziční.²⁰⁸ Odvolání je zásadně přípustné proti jakémukoliv dosud nepravomocnému prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu, ledaže zákon stanoví jinak.²⁰⁹ 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)²¹⁰ a devolutivní (odvalovací)²¹¹ 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 řádu vyloučit. S posléze uvedeným účinkem je spojena skutečnost, že

²⁰⁶ „Řádné opravné prostředky jsou takové prostředky, jejichž uplatnění přichází v úvahu v době, resp. do té doby, dokud předmětné správní rozhodnutí nenabýlo právní moci. Jakmile správní rozhodnutí právní moci již nabylo, nelze proti nim úspěšně řádné opravné prostředky uplatnit. Dalším charakteristickým znakem řádných opravných prostředků je, že tam, kde jejich uplatnění přichází v úvahu a za předpokladu, že byly uplatněny včas, je na přezkoumání řádnými opravnými prostředky napadených správních rozhodnutí právní nárok a povinnost příslušných orgánů potom je takto napadená rozhodnutí přezkoumat“ (PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 259, poznámka pod čarou č. 27).

²⁰⁷ Blíže viz např. MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 140 an.; VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 155 an.

²⁰⁸ K právu na vzdání se odvolání srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2012, čj. 5 As 120/2011-80.

²⁰⁹ K odvolání a odvolacímu řízení srov. blíže např. MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*; HORZINKOVÁ, E. *Řádné opravné prostředky*. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 236 an.; VOPÁLKA, V. *Správní řízení*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 384-389; BRACH, P. *Odvolání a odvolací řízení podle správního řádu, Právní rádce*. 2007, č. 5, s. 44 an.; PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 259 an.; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 402 an.

²¹⁰ Blíže viz např. KOPECKÝ, M. *Odkladný účinek odvolání podle správního řádu. Bulletin advokacie*, 2007, č. 7-8, s. 56 an.

²¹¹ Výjimkou je případ autoremedury (srov. § 87 správního řádu).

o odvolání rozhoduje orgán instančně nadřazený prvostupňovému orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.²¹²

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 (srov. § 83 správního řádu).²¹³ 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.²¹⁴ 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, která spočívá ve formulaci konkrétního rozsahu a hledisek přezkumu napadeného rozhodnutí, respektive řízení, které jeho vydání předcházelo.²¹⁵

²¹² K výkladu obou účinků blíže viz např. HORZINKOVÁ, E. Řádné opravné prostředky. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 239 an.; VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 384-385; JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 422-423; PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 271 an.

²¹³ Zvláštní zákon může pro odvolání stanovit i lhůtu kratší – srov. např. § 60 odst. 19 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (tj. ve lhůtě tří pracovních dnů od oznámení rozhodnutí ředitele střední školy o výsledku přijímacího řízení). Např. ve Francii s odkazem na zásadní liberálnost ohledně podání daného opravného prostředku (s výjimkou kdy tak stanoví zvláštní zákon), je odvolací lhůta k podateli vstřícná, neboť jej lze podat v podstatě kdykoliv. Odvolací orgán je pak povinen o něm rozhodnout ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení. Neučiní-li tak, uplatní se fikce zamítavého rozhodnutí (ve smyslu zákona č. 321/2000 z 12. 4. 2000, o právech občanů v jejich vztazích s veřejnou správou) – srov. blíže např. TCHEN, V. *Recours administratif*. In: *JurisClasseur Administratif*. Fasc. 1009. Paris: LexisNexis SA, 2011, s. 9 an.

²¹⁴ Správní orgán není povinen vyzvat účastníka k doplnění odvolání, pokud odvolání obsahuje alespoň jeden projednatelný důvod a je z něj zřejmé, v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy. Obdobně je tomu v případě, že odvolatel výslovně označil odvolání za blanketní a naznačil v něm, že odvolacích důvodů hodlá vznést více (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011, čj. 5 Ca 298/2008-52).

²¹⁵ 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 odvolání“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. 2 As 56/2007). Dále srov. např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 385 an.

Oproti tomu podle právní úpravy ve smyslu § 59 odst. 1 starého správního řádu²¹⁶ totiž platil princip plné apelace. Odvolací orgán byl povinen přezkoumávat napadené rozhodnutí v celém jeho rozsahu, tj. nebyl vázán odvolacími důvody a rozhodnutí nepřezkoumával toliko v mezích, v jakých se odvolatel domáhal přezkoumání napadeného rozhodnutí.²¹⁷ Odvolací orgán tedy nepřezkoumával *ex officio* (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 officio* stanoven přezkum napadeného rozhodnutí v celém jeho rozsahu,²¹⁸ bylo účastníkovi řízení umožněno disponovat s tímto oprávněným 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 tedy odvolací orgán vázán návrhy účastníka řízení, které uvedl v odvolání, a *reformatio in peius* (tj. změnu k horšímu) správní řád nezakazoval, tudíž lze mít za to, že byla obecně dovolena, ledaže by zvláštní zákon stanovil výjimku. Nicméně z pohledu historicko-právního²¹⁹ zmiňuji v této souvislosti zejména § 81 odst. 2

²¹⁶ Blíže viz např. MATRASOVÁ, E., PŘÍHODA, P., ŠLAUF, V., ŠMÍD, L. *Správní řád. Komentář*. 9. aktualizované vydání, Praha: Linde Praha, a. s., 2001, s. 102 an.; VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 180 an.; MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 150 an. Pro úplnost uvádím, že na Slovensku zůstal rozsah přezkumu odvolání v celém jeho rozsahu - tj. přezkum správnosti a zákonnosti rozhodnutí (blíže viz § 59 odst. 1 zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní /správny poriadok/, ve znění pozdějších předpisů) - k danému viz blíže např. SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*, s. 233 an.

²¹⁷ „Je to vyvoláno zejména tím, že ve správním řízení zpravidla proti sobě nestojí dvě strany s opačnými zájmy: veřejný zájem reprezentuje správní orgán, který však proti svému vlastnímu rozhodnutí odvolání podat nemůže a žádný samostatný ochránce veřejného zájmu tu nepůsobí. Odvolatel tedy tím, že podal odvolání ve svém zájmu, umožňuje odvolacímu orgánu, aby napadené rozhodnutí přezkoumal i z hlediska zájmu veřejného (kdyby odvolání podáno nebylo, mohl by se veřejný zájem na právnosti rozhodnutí prosadit jiným způsobem, např. postupem podle § 65 spr. ř.)“ (MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 150 an.).

²¹⁸ A to i za předpokladu, že odvolání nebylo (i přes výzvu) odůvodněno, resp. bylo odůvodněno nedostatečně či právně irelevantními skutečnostmi (srov. VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 180).

²¹⁹ Blíže viz např. MATES, P., PIPEK, J. Úvahy nad zákazem reformace *in peius* ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*, 1995, č. 11, s. 457 an.; MATES, P. *Reformatio in peius* ve správním řádu. *Právní rozhledy*, 2006, č. 18, s. 671-673; KOPECKÝ, M. K otázce uplatňování zákazu *reformatio in peius* ve správním řízení obecném a trestním. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2010, č. 1, s. 203-212; MATES, P. Odvolání podle správního řádu. In: SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.) *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu*, s. 67-83. Ze zahraničí - např. ve Francii je odvolací orgán oprávněn změnit původní rozhodnutí i v neprospěch odvolatele s tím, že nesmí zpřísnit sankce, které byly uloženy původním rozhodnutím - blíže viz TCHEN, V. *Recours administratif*, s. 12. Německo - v případech nezávislých správních senátů, které působí ve správním řízení trestním jako odvolací instance, se v případech odvolání, které je podáno výhradně obviněným (nebo

správního řádu z roku 1928, podle kterého naopak: „*ve věci, na jejímž konečném vyřízení není veřejný zájem zúčastněn, jest odvolací úřad, pokud není jinak stanoveno, vázán návrhem odvolání a může změnit rozhodnutí v neprospěch odvolatele jen k odvolání odpůrcovu souběžně projednávanému*“.²²⁰ Judikatura tehdejšího Nejvyššího správního soudu zastávala restriktivní pohled na určení toho, v případě jakého veřejného zájmu by šlo pozici odvolatele zhoršit – jednalo se o tzv. veřejný zájem nezadatelný, nikoli jakýkoli veřejný zájem.²²¹

Ze starého správního řádu pro odvolací správní orgán vyplývalo oprávnění změnit nebo zrušit rozhodnutí i v neprospěch odvolatele, ledaže zvláštní zákon stanovil jinak (srov. § 59 odst. 2 téhož zákona). Bylo-li tedy napadené rozhodnutí v důsledku opravného řízení zrušeno, bylo možné novým rozhodnutím postavení této osoby zhoršit, pokud zákon nestanovil výjimku. Jednoznačně byl v tomto smyslu stanoven zákaz změny k horšímu v § 82 zákona o přestupcích²²² a výslovně se vztahoval toliko na sankci, a tudíž se nevztahoval na další součásti výroku. Pokud jde o jiné správní delikty než přestupky, tato výjimka upravující zákaz změny k horšímu se neuplatila a z judikatury vyplývalo, že není-li tato zásada stanovena výslovně zvláštním zákonem, nelze ji dovodit obecně ve správním trestání.²²³

V odborné literatuře se však objevovaly i opačné názory. Například autoři P. Mates a J. Pipek v dané věci (zcela oprávněně) plédovali po použití evropské

jiným legitimovaným) v jeho prospěch, uplatňuje zásada zákazu reformace *in peius*. Blíže viz HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*, s. 118 an.

²²⁰ „*Druhá stolice je oprávněna změnit rozhodnutí první stolice z moci úřední v neprospěch strany jen tam, kde to zákon připouští*“ (Boh. A/98/19 (N. 7. 5. 1919 č. 2156/18).

²²¹ Blíže viz např. HOETZEL, J. *Československé správní právo*, 1937, s. 356 – „*Tento vágní pojem ohrozil právní jistotu a udělal z opravného prostředku bič na odvolatele (...)*“ Tehdejší Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*nemůže jít o jakýkoliv veřejný zájem, nýbrž jen o veřejný zájem nezadatelný, chráněný speciálním předpisem*“ (Boh. Adm. 10.340, 10.475, 12.184). Dále srov. např. MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 153-155; KOPECKÝ, M. *Opravné systémy ve správním řízení*. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 18-19.

²²² „*V odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku*.“ (§ 82 zákona o přestupcích, v tehdejší znění). Jmenovitě tento zákon danou zásadu upravuje od počátku své účinnosti až dodnes.

²²³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2004, čj. 7 A 4/2001-72; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 1995, čj. 28 Ca 31/2005 – popírající analogii § 82 přestupkového zákona v tehdejší znění na oblast jiných správních deliktů.

judikatury, jež není svázána s formálním označením deliktu, a navrhovali zavedení výslovného zákazu změny k horšímu pro oblast správního práva trestního.²²⁴ Jiné správní delikty než přestupky by rovněž měly podléhat zákazu změny k horšímu, neboť: „*je tak zpochybněna sama funkce odvolání*“.²²⁵ Rovněž M. Šolín si v komentáři ke starému správnímu řádu klade otázku, zda v řízení o jiném správním deliktu lze v této souvislosti (a za situace, kdy správní řád, ale ani jiné zákony upravující ukládání sankcí zákaz změny k horšímu neobsahují), změnit prvoinstanční rozhodnutí v neprospěch účastníka. Upozorňuje na skutečnost, že převládá názor, byť názory na tuto otázku nejsou jednotné, že: „*s výjimkou řízení o přestupcích je „reformace in peius“ ve správním řízení možná. Kromě jiných správních sankcí to lze vztáhnout i na řízení o sankcích ukládaných obcemi v jejich samostatné působnosti*“.²²⁶

S novým správním řádem z roku 2004 (srov. § 90 odst. 3 správního řádu) přišla změna, tj. do správního řádu byl zaveden obecný zákaz změny k horšímu v odvolacím řízení (který však nelze uplatňovat absolutně, neboť správní řád stanoví výjimky, pro které se dané pravidlo neuplatní - srov. níže), a to poprvé od shora citovaného správního řádu z roku 1928. Kategoricky je zákaz změny k horšímu upraven pro oblast správního trestání²²⁷ toliko v řízení o přestupcích (srov. § 82 zákona o přestupcích)²²⁸ s tím, že se váže opět k uložené sankci.²²⁹

²²⁴ Srov. blíže MATES, P., PIPEK, J. Úvahy nad zákazem reformace *in peius* ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*, 1995, č. 11, s. 457 an.

²²⁵ MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních*, *Stavební právo*, s. 153.

²²⁶ Srov. blíže VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 182.

²²⁷ Dále srov. § 168 odst. 4 zákona o státní službě: „*Odvola-li se státní zaměstnanec proti rozhodnutí o uložení kárného opatření, nelze mu v řízení o odvolání uložit přísnější kárné opatření.*“

²²⁸ „*V odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku.*“ (srov. § 82 zákona o přestupcích). Zákaz je vztahován i na případ, kdy je rozhodnutí zrušeno a vráceno prvostupňovému orgánu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, čj. 8 As 5/2009-80). Na druhou stranu se lze setkat i s názorem opačným – tj. pokud bylo rozhodnutí vráceno prvostupňovému orgánu a tento zjistí nové přitěžující okolnosti, může tento uložit i přísnější sankci (srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*, C. H. Beck, Praha, 2011, str. 398). Za změnu v neprospěch odvolatele lze označit i případ, kdy byl odvolatel uznán odpovědným za více správních deliktů, a to i tehdy, kdy nedochází ke zvýšení uložené sankce, ani mu není uložena nová povinnost (blíže viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2010, čj. 10 Ca 33/2008-66). Zákaz změny k horšímu se má tedy vztahovat nejen na řízení odvolací, ale i na nové řízení v téže věci, resp. na další jeho stadia – blíže viz MATES, P., PIPEK, J. Úvahy nad zákazem reformace *in peius* ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*, 1995, č. 11, s. 457 an. K přezkumu v rámci mimořádných či dozorčích opravných prostředků, a to s odkazem na popření smyslu daného institutu (srov. blíže MATES, P. Postup odvolacího orgánu. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 133-134.

²²⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, čj. 8 As 5/2009.

Obdobně je tomu tak v příkazním řízení, kdy obviněný z přestupku může podat proti příkazu odpor, přičemž nelze obviněnému uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze (srov. § 87 odst. 4 přestupkového zákona). U jiných správních deliktů než přestupků tato otázka výslovně upravena není. Ústavní soud judikoval, že: „*pro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele (zákaz reformationis in peius). Takový zákaz nelze odvodit ani z práva na spravedlivý proces, zakotveného v článku 6 odst. 1 Úmluvy, ani z článku 36 odst. 1 Listiny, ani z článku 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě*“.²³⁰

Kritika předmětného nálezu směřuje opět stejným směrem. Podle názoru P. Matese by *per analogiam* tento zákaz mohl být aplikován ve prospěch pachatele deliktu. Takto je do oblasti správního trestání „*zaváděn dvojí metr*“.²³¹ Obdobného názoru je i M. Kopecký, jenž uvádí, že zákaz změny k horšímu by měl být standardem v řízeních trestní povahy o správních deliktech jako je tomu v řízení trestním s odkazem na čl. 6 Úmluvy.²³² V daném si dovoluji souhlasit se shora uvedenými autory, neboť se domnívám, že se v oblasti správního trestání tuzemská úprava dostává do rozporu s čl. 6 Úmluvy a právem na *fair* proces. V příslušné kapitole věnované právě právu na *fair* proces jsem uvedla, že judikatura Evropského soudu pro lidská práva se vztahuje obecně na veškerá rozhodnutí, ve kterých jsou ukládány sankce s tím, že nedochází k rozlišení, zda ji ukládá soud či správní orgán. Z daného dovozují, že stávající právní úprava v případě jiných správních deliktů zaručuje pachateli deliktu horší postavení než v řízení o přestupcích, potažmo v řízení trestním (ve smyslu čl. 6 Úmluvy).

²³⁰ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08. Judikát se v dalším opírá o doktrinální názory: „*uznávaných autorit české právní vědy. Např. J. Pražák a J. Hoetzel uznávali možnost změny v neprospěch odvolatele v případech, kdy prvoinstančním rozhodnutím nebyl dostatečně chráněn veřejný zájem.*“ Dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, čj. 10 A 240/2010-71.

²³¹ Srov. MATES, P. Odvolání podle správního řádu. In: SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.) *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu*, s. 79. Analogii s úpravou přestupkového práva zde odůvodňuje autor mj. tím, že zákonodárce v tomto smyslu provádí kategorizaci často i bez věcných důvodů.

²³² Uvádí např. v této souvislosti nesprávně posouzené rozhodnutí prvostupňového orgánu, jež je sice zákonné, ale věcně nesprávné z hlediska veřejného zájmu (srov. KOPECKÝ, M. K otázce uplatňování zákazu *reformatio in peius* ve správním řízení obecném a trestním, *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2010, č. 1, s. 203-212).

V této souvislosti je třeba si uvědomit, že pozitivní právo neobsahuje pro tuto oblast zvláštní procesní předpis a na jiné správní delikty je tak obecně vztažen správní řád, byť tento není procesním předpisem trestní povahy.

Změny je možno dosáhnout novým procesním předpisem – tj. návrhem Zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který upravuje zákaz změny k horšímu v § 98 odst. 2 s tím, že odvolací orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného. Z Důvodové zprávy k návrhu vyplývá, že: „...zvláštním způsobem budou stanoveny meze pro uplatnění zákazu změny napadeného rozhodnutí odvolacím správním orgánem v neprospěch obviněného. Proti výroku o vině se může odvolat pouze obviněný a ve prospěch mladistvého obviněného také jeho zákonný zástupce, opatrovník a orgán sociálně-právní ochrany dětí. Tento výrok lze tedy změnit v neprospěch obviněného za podmínek stanovených správním řádem. Výrok o správním trestu nemůže odvolací správní orgán změnit v neprospěch obviněného, v případě jeho nezákonnosti nebo nesprávnosti musí tento výrok zrušit a vrátit věc správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení. V případě výroku o náhradě škody nebo o vydání bezdůvodného obohacení rovněž není změna tohoto výroku v neprospěch obviněného možná. Ve vztahu k ostatním výrokům rozhodnutí o přestupku se použije úprava zákazu změny napadeného rozhodnutí odvolacím správním orgánem v neprospěch odvolatele podle správního řádu. Dále se stanoví pravidlo rozhodování ve prospěch všech účastníků řízení, jimž svědčí důvod pro zrušení nebo změnu rozhodnutí, ačkoliv jej uplatnil pouze jeden z nich. Pokud tedy nebudou výroky ve vztahu k ostatním obviněným pravomocné, rozhodne ve prospěch těchto ostatních obviněných v rámci projednávání odvolání. Pokud však již výroky ve vztahu k ostatním obviněným nabyly právní moci, rozhodne správní orgán ve prospěch ostatních obviněných v přezkumném řízení“.²³³

²³³

Srov. Důvodová zpráva k návrhu Zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s. 215.

Z daného lze usuzovat na pozitivní přínos (v porovnání se stávající právní úpravou správního trestání či úpravou původně navrhovanou v Záměru zákona o přestupcích).²³⁴ Nicméně ve finální podobě zákona se má výrok o vině posuzovat ve smyslu správního řádu, což není podle mého názoru řešením šťastným a odkazují na závěry učiněné shora zejména pak na skutečnost, že správní řád není předpisem trestní povahy.

Jak jsem již shora naznačila, stávající právní úprava na jedné straně sice zakotvuje zákaz *reformatio in peius* pro obecné správní řízení, na straně druhé odvolací správní orgán je oprávněn změnit rozhodnutí k tíži odvolatele za zákonem stanovených výjimek. Daný zákaz tedy není absolutní. Za předmětné výjimky správní řád označuje případ, kdy odvolání podal také jiný účastník řízení, jehož zájmy nejsou shodné se zájmy odvolatele. V daném případě bude rozhodujícím faktorem, jak uvádí například J. Vedral, charakter samotného řízení a jeho předmět (uplatní se v případě sporného řízení či v případě udělení oprávnění k nějaké činnosti, s nímž jiný účastník nesouhlasí).²³⁵ Dalšími důvody jsou rozpor s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem (srov. § 90 odst. 3 správního řádu). Zákonodárce zde upřednostňuje ochranu objektivního práva (zásada legality a zásada ochrany veřejného zájmu jako podmnožina zásady legality)²³⁶ před zájmy odvolatele. Kolektiv autorů v komentáři ke správnímu řádu v této souvislosti upozorňuje na možnost popření samotného zákazu změny k horšímu, a to v případě, kdy je posuzována správnost napadeného rozhodnutí jako jiný veřejný zájem.²³⁷ Lze souhlasit s M. Kopeckým, jenž doporučuje v této

²³⁴ Ve věcném Záměru zákona o odpovědnosti za přestupek a řízení o nich (zákon o přestupcích), byl zákaz změny k horšímu (srov. čl. 2. 5. 2) upraven následovně: „*Odvolací orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o trestu v neprospěch obviněného, ledaže byl uložen v rozporu se zákonem*“. Takto navrhovaná a zamýšlená právní úprava by spíše podle mého názoru této zásadě uškodila, kdyby ji ponechala provázanou s výjimkou nezákonně uloženého rozhodnutí v neprospěch obviněného. V této souvislosti srov. např. úpravu v trestním právu, kde tento zákaz platí výslovně: „*Byl-li napadený rozsudek zrušen jen v důsledku odvolání podaného ve prospěch obžalovaného, nemůže v novém řízení dojít ke změně rozhodnutí v jeho neprospěch*“ (srov. § 264 odst. 2 trestního řádu). K historickému vývoji této zásady v oblasti trestního práva - viz blíže např. KOPECKÝ, M. K otázce uplatňování zákazu *reformatio in peius* ve správním řízení obecném a trestním, *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2010, č. 1, s. 203-212.

²³⁵ Viz VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 779-780. Shodně srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 441.

²³⁶ Viz VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 780.

²³⁷ Blíže viz JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, K. *Správní řád. Komentář*, s. 441. Správní orgán bude posuzovat, zda: „*jeden či více partikulárních zájmů, vyrůstajících zejména ze zvláštních zákonů,*

souvislosti využít judikaturu bývalého Nejvyššího správního soudu k § 81 odst. 2 správního řádu z roku 1928, neboť tento upřednostnil restriktivní pohled, co se týče pojmu veřejný zájem.²³⁸ K obdobnému závěru dospěla i recentní judikatura, jež považuje za nutné, aby byl (i v řízeních v oblasti správního práva trestního vedených podle obecné úpravy obsažené ve správním řádu) aplikován restriktivní výklad zákonem dovoleného prolomení zásady zákazu změny k horšímu.²³⁹

I například P. Průcha upozorňuje na skutečnost, že v konečném důsledku může být zákaz změny k horšímu vyloučen, neboť: „jsou přímo správním řádem stanoveny významné výjimky, které toto pravidlo výrazně relativizují, neb ve značné části případů mohou uplatnění tohoto pravidla přímo vyloučit“.²⁴⁰ Dále zmiňuje, že pokud měla být věc v prvním stupni posouzena přísněji: „bude nedostatečně přísné původní posouzení věci v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem, a tudíž se nakonec zákaz změny k horšímu neuplatní, resp. prolomí“.²⁴¹ Možnost průlomu tohoto zákazu P. Průcha spojuje toliko s rozhodnutím oprávněnostním a povolenostním²⁴² s tím, že i zde si klade otázku,

ospravedlní či neospravedlní prolomení zákazu reformationis in peius z důvodu nesprávnosti přezkoumávaného rozhodnutí. Veřejný zájem na správnosti rozhodnutí by pak měl stát v popředí zejména u řízení zahajovaných z moci úřední, zejména pak u řízení o správních deliktech, v nichž je správní orgán takřka výsostným strážcem správnosti rozhodnutí“ (tamtéž, s. 441).

²³⁸ „Lze se přiklonit k restriktivnímu vymezení pojmu veřejný zájem, který umožňuje prolomit zákaz reformace in peius, veřejný zájem je třeba proporcionálně posuzovat se zájmy soukromými a požadavkem fair procesu“ (KOPECKÝ, M. Opravné systémy ve správním řízení. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona), s. 21).

²³⁹ Tj. průlom do zásady zákazu změny k horšímu odůvodněný rozparem s právními předpisy či jiným veřejným zájmem je třeba i v oblasti správního trestání vykládat omezujícím způsobem. „Nepochybně není možné zákonný znak „rozporu s právními předpisy“, obsažený v ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu, vyložit tak, že je naplněn při každé konstatované aplikační nesprávnosti, ale musí jít o jednoznačný a příkrý rozpor s jednoznačnými ustanoveními zákona neumožňujícími výkladovou volnost či nedávajícího prostor k uvážení (například uložení pokuty pod zákonnou sazbou). U znaku „jiného veřejného zájmu“ nutno zdůraznit, že jde bezesporu o jiný veřejný zájem, než je některý ze zájmů, které jsou se správním trestáním spojeny vždy. Nemůže proto jít například o zájem na potrestání pachatele. Jinak by byl v zákoně zakotven zákaz změny k horšímu, tak jak jej stanovil zákonodárce, obsahově vyprázdněn, což je s ohledem na ústavní garance nepřipustné“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, čj. 2 Afs 67/2013-53).

²⁴⁰ Srov. blíže např. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 283-284.

²⁴¹ Srov. blíže tamtéž, s. 284; MATES, P. *Reformatio in peius* ve správním řádu. *Právní rozhledy*, 2006, č. 18, s. 671-673.

²⁴² Neboť podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu nelze provést změnu rozhodnutí nebo jeho částí, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost (tj. povinností řízení), hrozila újma z důvodu ztráty možnosti se odvolat. Blíže viz PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 284.

zda nebude příslušný účastník omezen v možnosti se odvolat (srov. § 90 odst. 1 písm. c/ správního řádu).²⁴³

V této souvislosti zmiňují i názor J. Vedrala, že zákaz změny k horšímu (§ 90 odst. 3 správního řádu) by neměl mít přednost před zákazem změnit rozhodnutí (§ 90 odst. 1 písm. c/ správního řádu), jenž zakazuje provést změnu rozhodnutí nebo jeho části, pokud by tím některému z účastníků, kterým je ukládána povinnost (tj. povinnostní řízení – srov. P. Průcha), hrozila újma z důvodu ztráty možnosti se odvolat. V daném případě by mělo být rozhodnutí zrušeno a věc vrácena na první stupeň k novému rozhodnutí.²⁴⁴ Jak však uvádí P. Mates, na dané lze nahlédnout i naopak, tj. zda nemá přednost právě zákaz změny k horšímu a dodává, že: „*zůstává otázkou, nakolik je vůbec zákaz změny k horšímu ve správním řádu reálný a uplatitelný*“.²⁴⁵

Předmětnou otázku bych uzavřela slovy M. Kopeckého, zda: „*použití příliš vágní formulace ve skutečnosti myšlenku tohoto zákazu do značné míry nedevaluje*“.²⁴⁶ M. Kopecký poukazuje na fakt, že pokud by měl mít zákaz skutečný význam: „*měla by tedy být spíše vyžadována konjunkce rozporu s právním předpisem a rozporu s veřejným zájmem. Jinak vzniká nebezpečí přílišného rozšíření obsahu pojmu veřejný zájem s možným ignorováním principu zákazu reformatio in peius*“.²⁴⁷ A navrhuje možné řešení spočívající ve změně toliko rozhodnutí vydaného v řízení vedeném z moci úřední pro případ, že je na tom závažný veřejný zájem, který je založen právním předpisem.²⁴⁸

²⁴³ Srov. tamtéž.

²⁴⁴ Blíže viz VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 780.

²⁴⁵ MATES, P. *Reformatio in peius* ve správním řádu. *Právní rozhledy*, 2006, č. 18, s. 671-673.

²⁴⁶ KOPECKÝ, M. K některým otázkám postavení obviněného v trestním řízení - viz <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3z1hKj3ZHNIJ:www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-12-14w-kopeccky-pdf.aspx+&cd=1&hl=cs&ct=clnk&gl=cz>

²⁴⁷ Blíže viz tamtéž. Aby měl tento zákaz skutečný význam: „*mohlo by jeho vyloučení přicházet v úvahu v případě rozporu prvostupňového rozhodnutí s právním předpisem přijatým za účelem ochrany veřejného zájmu*“ (KOPECKÝ, M. *Opravné systémy ve správním řízení*. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 20).

²⁴⁸ KOPECKÝ, M. *Možnosti přezkumu rozhodnutí v odvolacím řízení*. In: *Všeobecné správné konanie. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie 8. - 9. októbra 2009*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, s. 163.

Lze konstatovat, že zavedení zásady zákazu *reformatio in peius* do správního řádu bylo odůvodněno zejména skutečností, že 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,²⁴⁹ s čímž lze v plné míře souhlasit. Byť správní řád zákaz změny k horšímu v současné době obecně upravuje, zákonodárce stanovil zákonné výjimky, za kterých se daný zákaz neuplatní, respektive dojde k jeho prolomení. Zůstává tedy otázkou, do jaké míry je ve skutečnosti tento zákaz správním řádem uplatněn, když v mnoha případech může docházet k jeho prolomení zejména z důvodu rozporu s právním předpisem nebo jiným veřejným zájmem. Jako pozitivní jev lze hodnotit postoj recentní judikatury, jež zdůrazňuje restriktivní výklad zákonem dovoleného prolomení zásady zákazu změny k horšímu.

Předchozí právní úprava byla v tomto smyslu jednoznačná – zákaz neplatil, ledaže zvláštní zákon stanovil opak. Odvolatel si mohl být velmi dobře vědom „do čeho se pouští“, když podává opravný prostředek. Nyní se odvolatel ve správním řízení dostává do pozice, kdy musí vyhodnotit, zda není splněna některá z podmínek předvídaných v § 90 odst. 3 správního řádu, a zda mu v daném případě nehrozí, že podáním opravného prostředku mu může být způsobena větší újma.²⁵⁰ Podle mého názoru je zákaz změny k horšímu, byť správním řádem obecně upraven, spojen s řadou výjimek a je tak do jisté míry značně omezen.

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). Nepřihlíží se však k vadám, o nichž lze mít důvodně za to,

²⁴⁹ Srov. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona správního řádu*. Sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006.

²⁵⁰ Jak však poukazuje L. Potěšil, pokud by tento korektiv nebyl použit, podání opravného prostředku může být účastníku řízení na újmu. Nicméně je: „*však sporné, zda lze újmu účastníkovi řízení ospravedlnit nezákonností rozhodnutí nebo rozporem s veřejným zájmem*“ (POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*, s. 455).

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 offio*. 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).²⁵¹

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.²⁵² Výjimkou je existence veřejného zájmu, jenž opravňuje odvolací orgán k přezkoumání věcné správnosti *ex offio* (srov. § 89 odst. 2 správního řádu).²⁵³ Pokud jde o pojem *správnosti*, například komentář ke starému správnímu řádu uvádí k § 59, že odvolací orgán posuzuje, zda se: „*rozhodnutím správně a efektivně zabezpečují cíle a účel, které mají tyto předpisy na zřeteli, tedy zda je rozhodnutí i věcně správné a účelné*“.²⁵⁴ V. Vopálka uvádí, že tento pojem: „*vždy vychází ze zákonnosti a prokazuje ji službu tím, že ji představí v podobě vhodného, citlivého, účelného, snad i chytrého a nápaditého řešení výběrem z více nabízených alternativ v mezích správního uvážení, jestliže je zákon umožňuje. Většinu těchto vlastností dnes již zahrnuje kritérium zákonnost (srov. zásady v § 2-8 SpŘ), doplní-li v příslušných věcech správní orgán zbytek, osvědčuje svou kvalitu.*“²⁵⁵ Soudní judikatura pak

²⁵¹ Dále srov. např. § 149 odst. 4 nebo § 140 odst. 7 správního řádu.

²⁵² Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 2. 2008, čj. 54 Ca 1/2008; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, čj. 9 As 61/2009; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2011, čj. 2 As 99/2010.

²⁵³ V této souvislosti upozorňuje M. Kopecký na fakt, že bude činit obtíže rozlišit mezi „správností“ a „zákonností“ - viz KOPECKÝ, M. Opravné systémy ve správním řízení. In: MATEŠ, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 18. Obdobně k šíři přezkumu správnosti srov. MATEŠ, P. Postup odvolacího orgánu. In: MATEŠ, P., KOPECKÝ, M. (tamtéž, s. 118 an.).

²⁵⁴ ŠLAUF, V., MATRASOVÁ, E., PŘÍHODA, P., ŠMÍD, L. *Správní řád. Poznámkové vydání*, s. 101. Odvolací orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v celém rozsahu, což znamená, že jej nepřezkoumává: „*jen z hlediska zákonnosti, ale může přezkoumat i volné uvážení správního orgánu prvního stupně či věcné řešení a dospět k jinému závěru*“ (VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 182).

²⁵⁵ VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*, s. 387. „*Správnost rozhodnutí totiž vždy vychází ze zákonnosti a slouží k vyplnění prostoru v mezích zákonných limitů vhodným, hospodárným, efektivním, rozumným, účelným či citlivým řešením, které se správnímu orgánu nabízí z různých variant v rámci jeho správního uvážení*“ (JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 432). Dále např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 758 an.; PRŮCHA, P. *Správní řád*.

pojmem věcné správnosti rozumí: „*jak správnost skutkových zjištění, tak správnost právního posouzení*“.²⁵⁶

Ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu je pak naukou označováno za omezení revizního principu,²⁵⁷ na rozdíl od starého správního řádu, jenž v této souvislosti byl spojován s „plným“ revizním principem. Někdy je však připouštěno, že se odvolací správní orgán: „*často očitne na samé hranici plného revizního principu, jak ho znal správní řád z roku 1967, který má být ovšem způsobem stanoveným v tomto ustanovení částečně omezen, a bude tak na odvolacím správním orgánu v každé jednotlivé posuzované věci tuto hranici rozpoznat*“.²⁵⁸ Důvodová zpráva k návrhu správního řádu tuto změnu podpořila mj. skutečností, že omezení „plného“ revizního principu, představujícího 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.²⁵⁹ P. Průcha v této souvislosti upozorňuje, že: „*výjimkou z režimu přezkoumání rozhodnutí nad rámec uplatněných námitek tedy mohou být toliko případy, v nichž by šlo o přezkoumání věcné správnosti rozhodnutí, jemuž by veřejný zájem nesvědčil. V takovém případě je správní orgán oprávněn přezkoumávat tuto věcnou nesprávnost jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání*“.²⁶⁰

Domnívám se, že změnou právní úpravy došlo spíše k posílení odpovědnosti samotného účastníka řízení, neboť tento je nyní sám odpovědný za rozsah a hlediska přezkumu napadeného rozhodnutí, respektive řízení, které

s poznámkami a judikaturou, s. 279-281; STAŠA, J. *Zákonnost a věcná správnost rozhodnutí správního orgánu*, Zborník SR – Rada Evropy a Veřejná správa, 2009.

²⁵⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. 2. 2003, čj. 28 Cdo 408/2002.

²⁵⁷ K omezení revizního principu srov. blíže např. HORZINKOVÁ, E. *Řádné opravné prostředky*. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 236 an. K principu vymezeného rozsahu přezkoumávání – srov. blíže KOPECKÝ, M. *Opravné systémy ve správním řízení*. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 18.

²⁵⁸ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 433.

²⁵⁹ Srov. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona správního řádu*. Sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006.

²⁶⁰ PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 280. Dále srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 AfS 54/2007-62.

vydání napadeného rozhodnutí předcházelo.²⁶¹ Dále lze připustit, že účastník řízení může mít při uplatnění této povinnosti problém se samotným pochopením pojmů zákonnost a správnost, případně jejich rozlišením.²⁶² 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.

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.²⁶³ Tímto se dostávám k problematice tzv. novot, jejichž uplatnění bylo v porovnání se starým správním řádem omezeno. V této souvislosti lze hovořit o tzv. *zásadě koncentrace řízení*²⁶⁴ u *prvoinstančního orgánu*,²⁶⁵ 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.

²⁶¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. 2 As 56/2007-71.

²⁶² Srov. např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 386 an. Nadto sama judikatura uvádí, že není v praxi účelné tato kritéria od sebe uměle oddělovat (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116).

²⁶³ Byť tato povinnost není pro správní orgán výslovně stanovena v souvislosti s koncentrací řízení, lze ji dovozovat právě z § 4 odst. 2 správního řádu. Blíže viz např. KOPECKÝ, M. Řízení před správním orgánem v prvním stupni – vybrané otázky. In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*, s. 141 an. Vhodnějším řešením je úprava koncentrace řízení v civilním sporném řízení, kde je uplatňována tato zásada s tím, že odvolací orgán je povinen poučit účastníka řízení v tomto směru - srov. režim koncentrací podle § 118b odst. 1 a § 114c odst. 5 občanského soudního řádu (zavedené novelou č. 7/2009 Sb.), které jsou označovány za přísnější koncentraci v porovnání s koncentrací předchozí, dosud zachovalou koncentrací ve smyslu § 119a odst. 1 téhož zákona. Blíže k poučovací povinnosti soudu ve smyslu uvedených ustanovení včetně § 118a odst. 1 až 3 občanského soudního řádu (viz blíže např. SVOBODA, K., ŠÍNOVÁ, R., HAMUŤÁKOVÁ, K. a kol. *Civilní proces. Obecná část a sporné řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 234-242).

²⁶⁴ K zásadě koncentrace řízení ve správním řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu - srov. blíže např. KOPECKÝ, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, s. 461-465.

²⁶⁵ Zvláštní zákon může upravit uplatnění tzv. novot odlišně (srov. např. § 122 odst. 8 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění platném do 31. 12. 2011). Předmětné ustanovení obsahovalo zásadu přísnějšího charakteru, neboť zákon přihlédl k novotám pouze za předpokladu, že šlo o takové skutečnosti, které by po právní moci rozhodnutí odůvodňovaly obnovu řízení.

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.²⁶⁶ 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, tj.: „*Ustanovení § 82 odst. 4 věty první platí pro vyjádření účastníků k podanému odvolání obdobně. Vyjádření účastníků jsou součástí spisu. K vyjádřením podaným po lhůtě se nemusí přihlížet*“).²⁶⁷

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.²⁶⁸ Důvodová zpráva k návrhu správního řádu dále uvádí, že nová úprava jistým způsobem omezuje apelační princip toliko na skutečnosti, které byly uvedeny v odvolání, není-li plná apelace v zájmu ochrany práv účastníka.²⁶⁹

²⁶⁶ Své připomínky mohli tedy účastníci řízení uplatňovat v průběhu celého správního řízení – tj. jak na prvním, tak i na druhém stupni až do vydání rozhodnutí, ledaže by šlo o řízení, kde byla uplatňována koncentrační zásada (např. se jednalo o stavební zákon). K tzv. zásadě jednotnosti řízení a zásadě koncentrace řízení podle starého správního řádu srov. např. MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 56 an.; VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 70 an.

²⁶⁷ Jde o vyjádření zásady koncentrace řízení pro řízení v I. stupni. Sama nemožnost uvádět v odvolání tzv. nůva či novoty, je potom výrazem tzv. neúplné apelace (srov. blíže PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 263 an.).

²⁶⁸ Srov. *Důvodová zpráva k vládnímu Návrhu zákona správního řádu*. Sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006.

²⁶⁹ Srov. tamtéž.

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 zákona o přestupcích,²⁷⁰ kdy obviněný z přestupku není povinen poskytovat správnímu orgánu součinnost a je zcela na něm, jakou si zvolí strategii při hájení svých zájmů.²⁷¹

Je třeba položit si otázku, zda lze stávající 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.²⁷² V této souvislosti však V. Vopálka upozorňuje mj. na fakt, že se ve většině případů jedná o řízení nesporná a že je obecná úprava správního řízení vztažena i na postup v řízeních o správních deliktech, což danému rozhodně neprospívá.²⁷³

Určitých modalit zásady koncentrace je však dosaženo i ve správním řádu. Jednak prostřednictvím posuzování hlediska zákonnosti *ex offio*, a pak

²⁷⁰ Srov. § 73 odst. 2 zákona o přestupcích, v němž není v tomto smyslu činěn rozdíl mezi prvním a druhým stupněm řízení s tím, že obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy i v odvolání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115).

²⁷¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, 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.“ Dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007.

²⁷² Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 496.

²⁷³ Srov. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 386. Dále např. KOPECKÝ, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, s. 461-465. M. Kopecký v tomto směru rovněž apeluje na odvolací orgán v řízení o správních deliktech (a to s odkazem na pravidla trestního/správního trestání, která mohou být s koncentrací řízení v rozporu – např. princip presumpce nevinny, zásada *in dubio pro reo* či právo na obhajobu), aby vzal v potaz tvrzení a návrhy důkazů, jež účastník uplatňuje teprve v odvolacím řízení, a to s ohledem na § 50 odst. 3 správního řádu.

skutečností, že odvolací orgán je oprávněn opatřovat další podklady a provádět další důkazy ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu. Z judikatury totiž vyplývá, že takto stanovené pravidlo lze prolomit v řízeních podřaditelných pod § 50 odst. 3 věta druhá správního řádu, tj.: „v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena“,“ neboť: „ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá“.²⁷⁴ Možnost dalšího průlomu je připuštěna pro případ § 50 odst. 3 věta první, tj. vztahující se k ochraně veřejnému zájmu.²⁷⁵ Z naznačených důvodů P. Průcha dospívá k závěru, že koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 je prolomena v řízeních o správních deliktech (tj. přestupky a jiné správní delikty)²⁷⁶ jako řízeních povinnostních, a tato: „se tak nutně zužuje na řízení povolenostní či oprávněnostní, ovšem i tam s jistou modifikací potřeby zjišťování všech okolností důležitých pro ochranu veřejného zájmu“.²⁷⁷

Pro úplnost je třeba doplnit, že pro oblast správního trestání lze v daném smyslu uvítat již zmiňovaný návrh Zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který v § 97 odst. 1 rozšiřuje odvolací právo obviněného, když s odkazem na právo na obhajobu ruší pro řízení o přestupku koncentraci řízení zavedenou v § 82 odst. 4 správního řádu.²⁷⁸

²⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48 (§ 50 odst. 3 věty druhé správního řádu je *lex specialis* ve vztahu k § 82 odst. 4 téhož zákona).

²⁷⁵ PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 262 an.

²⁷⁶ PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 262 an.; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 414. Pro úplnost viz § 249 odst. 3 trestního řádu, který uvádí, že: „...odvolání lze opřít o nové skutečnosti a důkazy.“ a § 73 odst. 2 zákona o přestupcích, kde není činěn rozdíl mezi prvním stupněm a řízením odvolacím (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115). Ke správnímu trestání – srov. blíže otázku analogie s trestním právem, je-li ve prospěch účastníka – MATES, P. Postup odvolacího orgánu. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 106.

²⁷⁷ PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 263.

²⁷⁸ „Právo na obhajobu a z něho vycházející právo uvádět na svoji obhajobu nové skutečnosti nebo důkazy nelze omezit koncentrací řízení. V reakci na to je třeba přiznat stejné právo též ostatním účastníkům řízení o přestupku ve vztahu k jejich vyjádření se k odvolání podanému obviněným. V opačném případě by byl obviněný v nedůvodně lepším procesním postavení než ostatní účastníci řízení o přestupku, neboť by mohl uvádět v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení novoty, na něž by ostatní účastníci řízení nemohli relevantním způsobem procesně reagovat. Na druhou stranu je však toto rozšíření zapříčiněno pouze důsledky práva obviněného na obhajobu. Koncentrace podle § 82 odst. 4 správního řádu tak zůstane zachována ve vztahu k odvolání podanému jinými

Domnívám se, 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 povinnost včasného a průběžného uplatňování nových 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. Na jedné straně je tedy správním řádem upravena zásada koncentrace řízení u orgánu prvního stupně, v případě následného projednání žaloby ve správním soudnictví však není žalobce ani osoby zúčastněné na řízení omezen v právu navrhnout nové důkazy,²⁷⁹ což se může jevit jako poněkud nelogické.²⁸⁰ Správní soud je ohledně připuštění důkazů, které mohly být uplatněny již v řízení před správním orgánem, povinen: „*posoudit potřebnost (relevanci) jejich provedení, ale také to, zda žalobce unesl své důkazní břemeno*

účastníky řízení“ (Důvodová zpráva k Návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s. 214). Dále srov. např. VEDRAL, J. K některým procesním otázkám nové právní úpravy správního trestání. *Správní právo*, 2014, č. 1-2, s. 97-117.

²⁷⁹ „Žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání ani skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 AfS 54/2007-62). Z daného vyplývá, že v rozsahu právní argumentace žalobce omezen není. V případě, že by se však jednalo o procesní taktiku/obstrukce ze strany žalobce, nemusel by správní soud k danému přihlídnout, neboť: „je třeba v každém případě nalézt rozumnou rovnováhu, zohledňující jednak zásadu plné jurisdikce rozhodování správního soudu na straně jedné, a zamezující zjevným obstrukcím ze strany daňového subjektu na straně druhé, který si jejich existence v konkrétním případě mohl být dobře vědom, nicméně rozhodne se je uplatnit až v žalobním řízení z důvodu jakési procesní taktiky. Na provedení důkazů nově navržených v řízení před krajským soudem je proto třeba trvat tehdy, pokud (1.) soud přesvědčivě neodůvodní nadbytečnost jejich provedení (viz bod 42) a (2.) tyto důkazy nemohly být navrženy již v řízení odvolacím, a to kupř. proto, že odvolací rozhodnutí (resp. důvody, na nichž je založeno) bylo pro daňový subjekt objektivně překvapivé, anebo že toto řízení bylo zatíženo zásadními vadami (např. nebylo umožněno důkazní návrhy podat, finanční orgán je odmítl přijmout atp.“ (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 AfS 35/2009-91, které však bylo zrušeno, byť tento názor nebyl ve zrušujícím nálezu nijak zpochybněn, nálezen Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 2082/09). Ve vztahu ke skutkové argumentaci je žalobce do jisté míry omezen, neboť nové skutkové argumenty může uplatňovat toliko za předpokladu, že nejde o skutečnosti, jež nastaly po vydání napadeného rozhodnutí (srov. § 75 odst. 1 soudního řádu správního) a nejde-li o skutečnosti a důkazy, které byl povinen (dostal-li k tomu příležitost) uplatnit v rámci správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 AfS 35/2009-91).

²⁸⁰ Shodně srov. např. KOPECKÝ, M. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, s. 461-465.

ve správním řízení, pokud by takovou povinnost v konkrétním druhu řízení před správním orgánem měl (srov. § 92 odst. 3 daňového řádu)²⁸¹.

Závěrem toliko stručně doplňuji, že řízení o odvolání je ovládáno principem apelačním (srov. § 90 an. správního řádu).²⁸² O podaném odvolání však může rozhodnout rovněž sám správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal v rámci tzv. autoremedury²⁸³ (srov. § 87 správního řádu).

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).²⁸⁴ Další 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 již zmiňované zásady dvojinstančnosti správního řízení.²⁸⁵

Závěrem se lze zamyslet nad tím, zda by nebylo 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.²⁸⁶ Jedná se o praxi, která je běžným standardem

²⁸¹ POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 719-720.

²⁸² Ke způsobu rozhodnutí o odvolání srov. např. VOPÁLKA, V. *Správní řízení*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 387 an.

²⁸³ Blíže srov. např. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 275-276; MATES, P. *Autoremedura*. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 97 an.

²⁸⁴ Blíže srov. např. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 282 an.

²⁸⁵ Správní řízení však může být toliko jednoinstanční v případě, že je zákonem vyloučena možnost podat opravný prostředek.

²⁸⁶ Shodně srov. např. SLOVÁČEK, D. (ed.) *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011*, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 13.

v některých evropských zemích (například Francie,²⁸⁷ 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).²⁸⁸ 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.

2.2.2 Rozklad

Rozklad je řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni.²⁸⁹ Jedná se o institut, který z historicko-právního pohledu má svého předchůdce v tzv. stížnosti proti prvostupňovému rozhodnutí ministerstva k Nejvyššímu správnímu soudu.²⁹⁰ S ohledem na skutečnost, že v padesátých letech minulého století nebylo možno ochrany ve správním soudnictví požívat, bylo možno přezkoumat takovéto rozhodnutí prostřednictvím podnětu k protestu podaného podle § 69 správního řádu ve spojení s § 15 zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře v tehdy platném znění.²⁹¹ O instituci rozkladu hovoříme až ve spojení se starým správním řádem, jenž obsahoval obdobnou úpravu (srov. § 61 téhož zákona).²⁹²

²⁸⁷ Např. ve Francii je povinnou součástí individuálního správního aktu poučení o soudním opravném prostředku včetně lhůty, ve které jej lze podat s tím, že pokud zvláštní zákon vyžaduje před soudním přezkumem povinně vyčerpat správní odvolání, musí poučení obsahovat i tyto odpovídající náležitosti. Ve Francii totiž podání odvolání v zásadě není podmínkou soudního přezkumu rozhodnutí a jeho využití je plně na vůli dotčeného subjektu, ledaže zvláštní zákon stanoví jinak. Blíže viz např. VELLEJ, S. *Droit administratif*. 7e édition. Paris: Vuibert, 2009, s. 36 an.

²⁸⁸ V podrobnostech viz SLOVÁČEK, D. (ed.) *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011*, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 13.

²⁸⁹ Rozklad nebyl sice dříve upraven správním řádem, ale byl v teorii praxi známý (srov. § 78 odst. 2 vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení) – blíže viz BENEDA, I. a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě (1918-2005)*, s. 270.

²⁹⁰ Pro úplnost třeba dodat, že pojmu „rozklad“ bylo používáno ve smyslu autoremedury v řízení o odvolání podle správního řádu z roku 1928 (srov. HOETZEL, J. *Československé správní právo, Část všeobecná*, 1937, s. 351).

²⁹¹ K historickým souvislostem vzniku daného institutu srov. blíže 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.

²⁹² Blíže viz např. MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 156 an.; VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 190 an.

Byť je rozklad 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.²⁹³ 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, nevylučuje-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 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.²⁹⁴ Jsem toho názoru, že k danému by mělo docházet spíše výjimečně, neboť tímto způsobem může docházet k popření zásady dvojinstančnosti rozhodování ve správním řízení.²⁹⁵ 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 rozkladové komise.²⁹⁶ V této souvislosti je vyloučena možnost přenesení

²⁹³ K rozkladu srov. blíže např. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 419 an.; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 629 an.; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 1183 an.; MATES, P. Řízení o rozkladu. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 141 an. Ke kolegiálním orgánům ve veřejné správě srov. blíže např. ZDRAŽILOVÁ, P., KLIKOVÁ, A. (eds.) *Kolegiální orgány ve veřejné správě. Sborník z mezinárodní konference ve dnech 24. - 25. 6. 2013*, Kancelář Veřejného ochránce práv, 2013, s. 71 an.

²⁹⁴ K danému srov. např. § 123 zákona o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁵ Srov. shodně např. VEDRAL, J. *Správní řád, Komentář*, 2006, s. 853-854.

²⁹⁶ Zvláštní zákon může upravit řízení o rozkladu odlišně – srov. např. § 123 zák. o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

rozhodování na jinou osobu, než stanovenou správním řádem, neboť by se jednalo o procesní vadu.²⁹⁷

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 a zpřísňuje požadavky na její složení, než tomu bylo ve starém správním řádu (srov. § 61 odst. 2 starého správního řádu).²⁹⁸ Návrh na rozhodnutí o podaném rozkladu předkládá rozkladová komise,²⁹⁹ jež je však pouhým poradním orgánem toho, kdo o rozkladu rozhoduje. 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.³⁰⁰

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. Nadto vnitřní směrnice zpravidla zajišťují, aby členy rozkladové komise (například tzv. tajemníky či členy komise) nebyly osoby působící na prvním stupni toho kterého příslušného orgánu. Výjimku z daného pravidla představuje například § 25a ZOHS, jenž uvádí, že se pro řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nepoužijí mj. ustanovení o složení rozkladové komise.

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. Případná podjatost rozhodujícího o rozkladu nemůže být s odkazem na § 14 odst. 6

²⁹⁷ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 1190.

²⁹⁸ Viz blíže např. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 633 an.

²⁹⁹ K rozkladové komisi srov. např. HORZINKOVÁ, E. *Řádné opravné prostředky*. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 253 an.; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 857 an.

³⁰⁰ Odlišné stanovisko zaujímá např. R. Ondruš (viz ONDRUŠ, R. *Správní řád - nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, s. 447).

správního řádu namítána.³⁰¹ V praxi pak dochází zpravidla k tomu, že ten, kdo o rozkladu rozhoduje, se návrhem rozkladové komise také většinou řídí.

Pokud jde o samotný způsob rozhodnutí o rozkladu (srov. § 152 odst. 5 písm. a/ a b/ správního řádu), nestanoví-li zvláštní zákon jinak, platí, že správní orgán může rozhodnutí (zcela nebo zčásti) zrušit a řízení zastavit. Další možností je 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,³⁰² 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)³⁰³ s tím, že lze na dané řízení aplikovat i ustanovení o rozhodování odvolacího orgánu, a to za předpokladu, že to nevyklučuje povaha věci (srov. § 152 odst. 4 správního řádu).³⁰⁴

Nikoli jen podle zvláštní úpravy³⁰⁵ lze v případě konstatování nezákonnosti či nesprávnosti napadeného rozhodnutí napadené rozhodnutí zrušit

³⁰¹ Nejvyšší správní soud podal v této souvislosti Ústavnímu soudu návrh na posouzení ústavnosti § 14 odst. 6 správního řádu. Ústavní soud konstatoval, že § 14 odst. 6 správního řádu nepředstavuje pro soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu překážku posouzení podjatosti úřední osoby v řízení podle § 152 správního řádu. Návrh odmítl s odkazem na aktivní legitimaci navrhovatele (srov. usnesení ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 30/2009. V dalším (k otázce posouzení nestrannosti správního orgánu) odkázal na usnesení sp. zn. III. ÚS 1062/08).

³⁰² K přezkumu hlediska zákonnosti dochází *ex offico* a správní orgán bude postupovat podle § 90 správního řádu.

³⁰³ J. Vedral upozorňuje, že účel rozkladu a autoremedury je jiný. V případě zamítnutí rozkladu nedochází totiž k předání věci vyšší instanci k rozhodnutí ve smyslu § 90 správního řádu; účel § 87 správního řádu (upravující autoremeduru) spočívá ve snaze vyřešit odvolání na úrovni prvního stupně – tj. snaha se vyhnout tomu, aby se druhá instance napadeným rozhodnutím zabývala ve smyslu § 89 (v podrobnostech srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 1204).

³⁰⁴ K možným způsobům rozhodnutí o rozkladu srov. blíže např. HORZINKOVÁ, E. Řádné opravné prostředky. In: HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 255; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 1202 an.; MATES, P. Řízení o rozkladu. *Právní rádce*, 2007, č. 7, s. 39 an. 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).

³⁰⁵ Srov. např. § 25a ZOHS.

a vrátit věc prvostupňovému orgánu k novému rozhodnutí.³⁰⁶ 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. Pokud jde o možnost napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc prvostupňovému orgánu k novému rozhodnutí je daný postup, podle Závěru č. 21 Poradního sboru Ministerstva vnitra pro správní řád, možný.³⁰⁷ I judikatura tento způsob rozhodnutí o rozkladu nepřímo akceptuje, neboť: „z ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu ani z žádného jiného ustanovení totiž nelze dovodit omezení kompetence správního orgánu rozhodujícího o rozkladu jen na vydání rozhodnutí, jímž se řízení končí, ať již správní orgány či soudy přijmou za svou kteroukoliv z možných výkladových variant. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že žalovaný neporušil zákon, jestliže v řízení o rozkladu rozhodl o zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a vrácení věci tomuto orgánu k novému projednání“.³⁰⁸ Tento projev však považuje za projev příslušnosti funkční a nikoliv instanční.³⁰⁹

Daný postup praxe je v odborné literatuře však některými odborníky kritizován.³¹⁰ Například P. Průcha v komentáři ke správnímu řádu tento způsob rozhodnutí o rozkladu vylučuje, neboť popírá podstatu samotného institutu rozkladu: „jako opravného prostředku bez devolutivního účinku, neb ústřední správní úřad jako celek je jedinou instancí v obvyklém procesním smyslu,

³⁰⁶ S odkazem na § 152 odst. 4 správního řádu lze dovodit i další způsoby rozhodnutí o rozkladu - srov. např. KOPECKÝ, M. Opravné systémy ve správním řízení. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 21.

³⁰⁷ V Závěru č. 21 ze dne 5. 12. 2005 je uvedeno, že podmínka úplného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy jinému účastníkovi řízení (kromě případu, kdy všichni, jichž se to týká, souhlasí) se vztahuje toliko ke změně rozhodnutí, ne k jeho zrušení. Z čehož je dovozováno, že další možností je také zrušení rozhodnutí a zastavení řízení nebo zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání prvostupňovému orgánu. Blíže viz např. MATES, P. Řízení o rozkladu. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 147.

³⁰⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, čj. 3 As 28/2012-21.

³⁰⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, čj. 6 A 11/2002.

³¹⁰ Srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 1203; SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S. *Správní právo procesní*, Eurolex Bohemia s. r. o., Praha, 2005, s. 200. „Pokud se však má používat při rozhodování o rozkladu v základních aspektech řešení odlišně od znění (a zřejmě i účelu?) zákonné úpravy, měl by být nalezen adekvátní odraz v rovině legislativní, jenž by vycházel z odlišné koncepce, resp. pojetí tohoto institutu a řízení o něm, než jsou ty současné“ (SKULOVÁ, S. Úvahy nad institutem rozkladu jako prostředku ochrany práv. In: ZDRAŽILOVÁ, P., KLIKOVÁ, A. (eds.) *Kolegiální orgány ve veřejné správě. Sborník z mezinárodní konference ve dnech 24. - 25. 6. 2013*, s. 40).

přičemž „vrácení“ věci není nic jiného, než jeden z důsledků uplatnění či naplnění devolutivního účinku, spočívajícího v jeho „vratné“ fázi.“³¹¹ Podle jeho názoru dochází k tomu, že se uměle: „prezentují a „využívají“ dvě procesní quasi-instance v rámci jednoho instančního stupně“.³¹² Jelikož dané je v rozporu s podstatou institutu rozkladu, navrhuje P. Průcha, je-li pro praxi takovýto postup účelný, v daném směru upravit právní úpravu.³¹³

Podle mého názoru by bylo vhodné právní úpravu *de lege lata* v tomto směru změnit, byť judikatura správních soudů postup praxe nezpochybnuje, pokud je to pro praxi účelné. Je třeba si však uvědomit, že se ve skutečnosti opravdu jedná o popření podstaty rozkladu (P. Průcha) a původního účelu právní úpravy přijaté zákonodárcem (J. Vedral).

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.³¹⁴ Ve prospěch tohoto závěru 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.³¹⁵ Soudní přezkum je totiž omezen toliko na *revisio in jure* a soudu zásadně nepřísluší přehodnocovat skutková zjištění správního orgánu,

³¹¹ PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 421.

³¹² Tamtéž, s. 421.

³¹³ Tamtéž, s. 421.

³¹⁴ 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*, 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.

³¹⁵ 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.“ (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).

aniž by sám dokazování v tomto směru nedoplnil.³¹⁶ 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.³¹⁷ Například i v Důvodové zprávě k návrhu správního řádu je patrná 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*“.³¹⁸ S výše uvedeným si dovoluji částečně souhlasit, neboť se domnívám, že je velmi obtížné takto uměle „rozdělit“ jednu instituci a v ní pracující zaměstnance. Na druhou stranu právě působení rozkladové komise přispívá k nezávislosti a objektivitě druhostupňového rozhodování.

Pokud by mělo k razantní změně dojít, bylo by patrně nežádoucí, aby tato prvostupňová rozhodnutí podléhala přímo přezkumu v rámci správního soudnictví, neboť 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 nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu. V této souvislosti však vyvstává otázka co do personálního a odborného složení této instituce (s důrazem zejména na otázku věcné specializace), včetně otázky jejího finančního zajištění. Tímto způsobem by mohlo být patrně bezproblémově zajištěno hledisko nezávislosti a objektivnosti druhostupňového rozhodování. Musím však připustit, že s realizací daného jsou spojeny značné komplikace.

³¹⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006.

³¹⁷ 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.

³¹⁸ Srov. *Důvodová zpráva k vládnímu Návrhu zákona správního řádu*. Sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006.

Domnívám se, že stávající právní úpravu rozhodování o rozkladu by bylo vhodné upravit. Jedná se o některé řekněme zavádějící ustanovení této úpravy, tj. způsob rozhodování podle § 152 odst. 5 správního řádu, který bych doporučovala sladit se stávající praxí správních úřadů.

2.2.3 Námitky při správní exekuci

Správní řád³¹⁹ zná i některé další řádné opravné prostředky než shora uvedené. V případě, že nedojde k dobrovolnému plnění správním orgánem uložené povinnosti, upravuje právní řád jednotlivé způsoby státního donucení směřující ke splnění takových povinností. Stávající platná právní úprava rozlišuje ve smyslu § 106 správního řádu exekuci na peněžitá plnění, vycházející ze subsidiárního použití daňového řádu, a podle § 107 an. správního řádu exekuci na nepeněžitá plnění, jež je upravena komplexně v rámci správního řádu.³²⁰

V rámci tzv. obecných ustanovení k exekuci na nepeněžitá plnění jsou ve správním řádu, jakožto opravný prostředek *sui generis*, upraveny tzv. *námítky*,³²¹ o jejichž uplatnění musí být povinný subjekt náležitě poučen.³²² Jedná se o zvláštní formu opravného prostředku proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým se nelze odvolat³²³ a za předpokladu, že nebyly ještě vykonány, respektive provedeny. Z daného

³¹⁹ Lze říci, že se jedná o obdobnou úpravu jako obsahoval starý správní řád s tím, že výkon rozhodnutí, resp. nucený výkon rozhodnutí byl nahrazen pojmem exekuce (srov. část pátou *Výkon rozhodnutí* - § 71 an. starého správního řádu).

³²⁰ K problematice správní exekuce blíže viz např. HORZINKOVÁ, E. Správní exekuce. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 313 an.; VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 399 an.

³²¹ Vedle námitek podávaných při správní exekuci lze hovořit i o námitkách směřujícím proti opatřením uloženým v rámci výkonu správního dozoru (srov. např. námítka podaná proti kontrolnímu protokolu ve speciálním řízení u Nejvyššího kontrolního úřadu nebo námítka proti protokolu upravené v kontrolním řádu).

³²² Srov. např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2007, čj. 5 Ca 355/2006-52.

³²³ Příkladem může být námitka proti exekuční výzvě (srov. § 109 odst. 3 správního řádu) nebo exekučnímu příkazu (srov. § 111 odst. 3 správního řádu).

vyplývá, že proti jiným rozhodnutím bude moci být použito řádného opravného prostředku.³²⁴

V podstatě jde o zjednodušený postup³²⁵ 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 námitky však mohou směřovat pouze vůči vadám v rámci exekučního řízení.

Námitky mají *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, anebo rozhodne-li o tom z vážných důvodů exekuční správní orgán. 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.³²⁶ 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 se nebude možno odvolat (srov. § 117 odst. 4 správního řádu). V této věci se ztotožňují s jeho závěrem, neboť je pravdou, že neformální způsob by pouze zkomplikoval situaci.

³²⁴ Srov. např. rozhodnutí o exekučních nákladech ve smyslu § 116 správního řádu.

³²⁵ 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. *Správní právo. Obecná část*, s. 403.

³²⁶ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 948 an.

Nebylo by například jasné, odkdy nastává odkladný účinek nebo jak by se o jeho přiznání dozvěděly příslušné osoby.³²⁷

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, avšak s odkazem na povahu věci lze dovodit, že je třeba je uplatnit bezodkladně.³²⁸ Správní řád však zná faktické omezení spočívající ve skutečnosti, že námitky nelze uplatnit, pokud usnesení bylo již vykonáno nebo proveden jiný úkon.³²⁹ 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 *ex post*, příslušný správní orgán by je vůbec neprojednával meritorně, a to s odkazem na zjevně právně nepřijatelné podání.³³⁰ 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 námitek, 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 s tím, že o námitkách rozhoduje rozhodnutím podle § 67 an. správního řádu, proti němuž je odvolání vyloučeno (srov. § 117 odst. 4 správního řádu). Uplatněno by mohlo být pouze přezkumné řízení podle § 94 an. správního řádu.³³¹ V případě, že bylo o námitce rozhodnuto jako o neoprávněné, pokračuje správní orgán v exekuci.

³²⁷ Srov. tamtéž, s. 949-950.

³²⁸ Shodně srov. např. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 349.

³²⁹ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 947 an.

³³⁰ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 414.

³³¹ Srov. blíže např. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 514; PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 349; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 950-951.

2.2.4 Odpor v příkazním řízení

Jiným zvláštním řádným opravným prostředkem je *odpor proti příkazu* (srov. § 150 správního řádu),³³² který byt' nebyl upraven starým správním řádem, s úpravou příkazního řízení počítaly úpravy zvláštní (srov. níže). Tento opravný prostředek je možno podat proti tzv. příkazu, tj. správnímu rozhodnutí vydanému ve zkráceném řízení. K jeho vydání 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 pořizovaný podle zvláštního zákona (blíže viz § 150 odst. 2 správního řádu).³³³

Povinnost lze uložit formou písemného příkazu pouze v případě sporného řízení (srov. § 141 správního řádu) nebo ve smyslu § 46 správního řádu, tj. v řízení zahájeném *ex officio* (srov. § 150 odst. 1 správního řádu). V případě řízení z moci úřední je příkaz vydáván zejména při ukládání sankcí za správní delikty³³⁴ (výjimku v tomto smyslu činí přestupky, jež mají vlastní úpravu obsaženou v § 87 zákona o přestupcích) nebo v řízeních navazujících na výkon kontroly. V případě sporného řízení lze příkaz vydat jak ve sporech, jež plynou z veřejnoprávních, tak soukromoprávních vztahů.³³⁵

Ten, komu 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

³³² K institutu příkazu blíže viz např. HORZINKOVÁ, E. Některé další způsoby rozhodnutí. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 229 an.; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 620 an.; PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 349; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 415.

³³³ Zejm. kontrolního řádu (srov. níže). Prvním úkonem v řízení může být vydání příkazu, ale nemusí tomu tak být – srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2010, čj. 22 Ca 261/2009-28. Dále srov. *Závěr č. 23 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu*, z něhož vyplývá, že pokud zvláštní právní úprava, resp. vnitřní předpisy upravují úpravu odchylně (např. kontrola je prováděna osobami odlišnými od těch, které jsou oprávněny k úkonům v navazujícím správním řízení) § 150 odst. 2 správního řádu nelze použít.

³³⁴ K problematice správního trestání srov. blíže např. PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 413 an.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 197 an. Blíže k věcnému záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – srov. např. Seminář k novému zákonu o přestupcích., *Správní právo*, 2014, č. 1-2 a zde uvedené příslušné články k této problematice.

³³⁵ Blíže viz VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 1166-1167.

napadeného rozhodnutí. Jakmile je odpor podán, příkaz se bez náhrady zruší a pokračuje se klasickým (standardním) správním řízením.³³⁶ Jelikož se odpor podává u správního orgánu, jenž příkaz vydal, vyplývá zde absence devolutivního účinku (srov. § 150 odst. 3 správního řádu). Není-li odpor podán, respektive není podán včas, rozhodnutí (po uplynutí lhůty pro podání odporu) 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.

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.

V souvislosti s příkazním řízením lze alespoň okrajově zmínit i zvláštní právní úpravu v zákoně o přestupcích. Shora uvedená zjednodušená forma správního řízení totiž našla svůj předobraz právě v příkazním řízení podle § 87 zákona o přestupcích. Příkazní řízení podle zákona o přestupcích, jako zvláštní forma příkazního řízení,³³⁷ je jednou ze zkrácených forem přestupkového řízení - tzv. zkrácené řízení příkazní. V tomto případě je opravným prostředkem *odpor proti příkazu* (srov. § 87 odst. 4 zákona o přestupcích). V případě, že byl odpor podán, je příkaz *ex lege* zrušen a správní orgán pokračuje v prvoinstančním řízení.

Pro úplnost doplňuji, že druhá zkrácená forma přestupkového řízení, která ve správním řádu upravena není, tj. blokové řízení,³³⁸ je upravena v § 84 odst. 1

³³⁶ V případě odporu se obecně zákaz změny k horšímu nepoužije, čímž může dojít ke zhoršení situace (k výjimce srov. § 87 odst. 4 zákona o přestupcích) – bližze viz KOPECKÝ, M. Opravné systémy ve správním řízení. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 21.

³³⁷ S tím, že příkaz podle § 150 správního řádu má uplatnění širší (ve smyslu § 150 odst. 1) – zejména půjde o ukládání sankcí za správní delikty, ledaže by šlo o přestupky. Bližze viz např. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 622.

³³⁸ Pro úplnost - 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 zákona o přestupcích. Bližze k příkazu na místě srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 1174; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.

zákona o přestupcích. Podle tohoto ustanovení lze přestupek projednat v blokovém řízení za kumulativního splnění následujících podmínek – přestupek je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit.³³⁹ S ohledem na skutečnost, že proti uložení³⁴⁰ pokuty v blokovém řízení se nelze podle § 84 odst. 2 přestupkového zákona odvolat, lze připustit, že: „*jedinou obranou je odmítnutí zaplacení pokuty*“.³⁴¹ V případě, kdy osoba obviněná z přestupku tedy nesouhlasí³⁴² se zaplacením pokuty, nelze jí pokutu v blokovém řízení uložit.³⁴³ V tomto případě pak následuje zahájení klasického přestupkového řízení,³⁴⁴ kde je již obviněnému z přestupku umožněno případně použít příslušné opravné prostředky, nebo tzv. zkráceného řízení příkazního.³⁴⁵

Správní řád. Komentář, s. 624-625; KOPECKÝ, M. Blokové a příkazní řízení o přestupcích. *Správní právo*, 1992, č. 2.; MATES, P. Ostatní opravné prostředky. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 150-151.

³³⁹ S tím, že v blokovém řízení nelze projednat přestupky, které lze projednat jen na návrh (srov. § 84 odst. 4 přestupkového zákona). S účinností od 1. 10. 2016 je ustanovení doplněno o fakt, že v blokovém řízení nelze rovněž projednávat přestupek, je-li spáchán opakovaně (§ 91a přestupkového zákona) a za spáchání takového přestupku se ukládá vyšší sankce.

³⁴⁰ Zákon č. 204/2015 Sb. – počítá s účinností od 1. 10. 2016 s úpravou daného ustanovení: „*Proti rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat.*“

³⁴¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 215. Dále srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 1178-1179; JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*, s. 457 – „...v ochotě zaplatit pokutu tak lze spatřovat souhlas osoby s vydáním rozhodnutí v blokovém řízení.“ Z judikatury Nejvyššího správního soudu srov. např. rozsudek ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46; rozsudek ze dne 24. 7. 2008, čj. 2 As 47/2008-30; rozsudek ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007-117.

³⁴² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008, čj. 2 As 47/2008-30, který uvedl, že: „*Směrodatně je pouze to, jakým způsobem tento svůj případný nesouhlas projevil navenek, tj. zda tak učinil kvalifikovaně. Z hlediska zákonné úpravy pak představuje jedinou relevantní možnost docílit standardního správního řízení odmítnutím uloženou blokovou pokutu zaplatit. (...) Teprve podpisem pokutového bloku stvrzuje obviněný svůj souhlas se spolehlivým zjištěním přestupku a jeho projednáním v blokovém řízení, tedy jednoznačně potvrzuje naplnění podmínek blokového řízení stanovených v § 84 zákona o přestupcích*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2010, čj. 8 As 68/2010-81).

³⁴³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2003, čj. 6 As 49/2003-46, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*V případě, že by ten, kdo se měl dle názoru správního orgánu přestupku dopustit, nepovažoval přestupek za spolehlivě zjištěný, příp. by z jiného důvodu nebyl ochoten pokutu zaplatit, bylo by třeba otázky skutkové a právní týkající se spáchání správním orgánem tvrzeného přestupku posuzovat a bylo by tak potřeba provádět dokazování. To by probíhalo v „běžném“ správním řízení.*“ Nebo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007, které uvádí, že: „*souhlas se zjištěním přestupku a uložení sankce je podmínka sine qua non tohoto řízení*“.

³⁴⁴ Judikatura uvádí, že (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2010, čj. 8 As 68/2010) proti rozhodnutí v blokovém řízení nelze podat 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 offio*. Správní žaloba proti rozhodnutí o pokutě v blokovém řízení není přípustná ve smyslu § 68 písm. a) soudního řádu správního, neboť se má za to, že souhlas s uložení pokuty znamená nevyužití opravných prostředků v řízení o přestupku (srov. dále rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, resp. náleží Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2009, sp. zn. IV ÚS 103/99). Nutno podotknout, že pozdější judikatura ve výjimečných případech přezkum blokového řízení nepřímou připouští – viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 5 As 39/2010-76 (souvislost blokového řízení se záznamem bodů podle zákona č. 361/2000 Sb., silniční zákon, v tehdejší znění). Dále např. rozhodnutí ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As

2.3 Mimořádné opravné prostředky

Mimořádné opravné prostředky, obdobně jako opravné prostředky řádné,³⁴⁶ slouží k ochraně práva subjektivního a jsou plně v jeho dispozici. Jediným³⁴⁷ mimořádným opravným prostředkem³⁴⁸ v rámci správního řízení je obnova řízení zahájená na základě návrhu účastníka řízení (§ 100 an. správního řádu).³⁴⁹

Hlava X. správního řádu upravuje kromě obnovy řízení (na rozdíl od předchozí právní úpravy) i institut tzv. *nového řízení a rozhodnutí* (srov. § 101 a § 102 správního řádu)³⁵⁰ způsobilý vystupovat samostatně.³⁵¹ Nové rozhodnutí je: „specifickým právním institutem, který nelze považovat za opravný ani dozorčí prostředek, byť má s (mimořádnými) opravnými prostředky a dozorčími prostředky některé společné rysy. Nejde v něm o přezkoumání rozhodnutí, ale o nahrazení původního pravomocného rozhodnutí, zpravidla proto, že se změnila okolnosti (porušení klauzule *rebus sic stantibus*)“.³⁵² V daném řízení je

16/2008-68 (přezkum rozhodnutí přijatého v přezkumném řízení); rozhodnutí ze dne 29. 12. 2010, čj. 8 As 68/2010-81 (posouzení, zda byla pokuta za tentýž přestupek uložena v běžném správním řízení i v řízení blokovém).

³⁴⁵ „Tímto projevem totiž pachatel vyjadřuje nejenom vůli zaplatit pokutu na místě, ale také dává souhlas k tomu, že proti uložení bloku se nelze odvolat, podat správní žalobu a také požádat o obnovu řízení, což sice z přestupkového zákona přímo nevyplývá, ale což ve své judikatuře potvrdil i Nejvyšší správní soud“ (ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*, s. 155). V případě souhlasu pachatele tak podle M. Škurka dochází k omezení jeho procesních možností, a proto: „Ize považovat současnou právní úpravu za ne zcela souladnou s ustanovením článku 6 odst. 3 písm. a), b) a e) Úmluvy“ (tamtéž, s. 156). K obdobnému závěru ohledně příkazního řízení ve smyslu § 87 odst. 1 přestupkového zákona (srov. blíže tamtéž, s. 157 an.).

³⁴⁶ K pojmu a charakteristice opravných prostředků řádných a mimořádných srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, čj. 1 AfS 56/2004.

³⁴⁷ Například M. Kopecký ještě přiřazuje navrácení v předešlý stav (srov. § 41 správního řádu) - promine-li správní orgán zmeškání úkonu (opravného prostředku), je v řízení pokračováno jako v řízení o včas podaném opravném prostředku (blíže viz KOPECKÝ, M. *Opravné systémy ve správním řízení*. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 15 a s. 22-23).

³⁴⁸ Blíže viz např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 146 an.; HORZINKOVÁ, E. *Přezkoumání pravomocných rozhodnutí*. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 260 an.

³⁴⁹ K obnově řízení na návrh účastníka řízení srov. blíže např. VOPÁLKA, V. *Správní řízení*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 392 an. HORZINKOVÁ, E. *Přezkoumání pravomocných rozhodnutí*. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 260 an.; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 857 an.; PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 317 an.; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 471 an.

³⁵⁰ Ust. § 102 správního řádu upravuje vybrané otázky společné jak pro nové rozhodnutí vydávané v režimu druhého stadia obnovy řízení, tak na nové rozhodnutí ve smyslu § 101 správního řádu, které lze vydávat samostatně.

³⁵¹ K danému institutu srov. blíže např. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 327 an.; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 478 an.

³⁵² Viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 148.

umožněno vydat nový správní akt v téže věci (tj. umožňuje prolomení zásady *ne bis in idem*)³⁵³ s tím, že jeho vydáním se původní správní akt neruší, ale je bráněno v jeho vykonatelnosti. Řízení je co nejvíce zjednodušené a lze je zahájit na žádost i v případě, že původní řízení bylo zahájeno *ex offio*, a naopak (srov. § 102 odst. 2 správního řádu). Správní orgán může využít podkladů původního rozhodnutí, včetně případného odvolacího řízení (srov. § 102 odst. 6 správního řádu). Podání žádosti o vydání nového rozhodnutí/zahájení řízení o vydání rozhodnutí z moci úřední není navázáno na žádnou lhůtu. Nové řízení lze provést toliko v taxativních případech stanovených v § 101 pod písmeny a) až e) správního řádu.³⁵⁴

2.3.1 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.³⁵⁵ 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 řízení a v neposlední řadě zachování zákonem stanovených lhůt.

Pokud jde o důvody obnovy, je třeba konstatovat, že jich správní řád v porovnání se starým správním řádem³⁵⁶ upravuje méně. Podle § 62 odst. 1

³⁵³ Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 6 Ans 1/2003.

³⁵⁴ Tj. a) je to nezbytné při postupu podle § 41 odst. 6 věty druhé; b) novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta; c) nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změní dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popř. po částech; zkrácení doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí nebo lhůty ke splnění povinnosti je možné pouze tehdy, stanoví-li tuto možnost zákon; d) rozhodnutí ve věci bylo zrušeno jiným orgánem veřejné moci podle zvláštního zákona, nebo e) tak stanoví zvláštní zákon.

³⁵⁵ Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, čj. 6 As 39/2009.

³⁵⁶ K jednotlivým důvodům obnovy řízení podle starého správního řádu srov. blíže např. ŠLAUF, V., MATRASOVÁ, E., PŘÍHODA, P., ŠMÍD, L. *Správní řád. Poznámkové vydání*, s. 106 an.; MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 158 an.; VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 198 an.

starého správního řádu bylo možné obnovu řízení povolit na návrh účastníka řízení (nebo nařídit *ex officio* v případě, že byl na nařízení obnovy obecný zájem) za následujících taxativních podmínek: vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které mohly mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohly být v řízení uplatněny bez zavinění účastníka řízení (srov. § 62 odst. 1 písm. a/ starého správního řádu). Předmětné skutečnosti nebo důkazy musely existovat již v době projednávání původního řízení s tím, že tyto nemohly být uplatněny bez zavinění účastníka řízení (bez své viny je dříve vůbec neznal nebo důkaz nemohl použít – například událost měla svědka, respektive vědělo se o svědku, ale nebyla známa jeho totožnost) a mohly mít podstatný vliv na rozhodnutí (například vztahující se k zjištění odpovědnosti za správní delikt – rozhodnutí by mohlo být odlišné).

Rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky,³⁵⁷ o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak (srov. § 62 odst. 1 písm. b/ starého správního řádu). Důležité však bylo, aby opravdu napadené rozhodnutí záviselo na správném posouzení předběžné otázky. *„Důvodem obnovy řízení je tedy okolnost, že vlastní úsudek správního orgánu o předběžné otázce odporuje pravomocnému rozhodnutí příslušného orgánu, a to bez ohledu na to, zda takové rozhodnutí tu již bylo v době rozhodování správního orgánu, anebo zda bylo vydáno a nabylo právní moci později“*.³⁵⁸

Za další důvod obnovy řízení bylo možno označit fakt, že byla nesprávným postupem správního orgánu účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení, mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohla-li

³⁵⁷ Srov. § 40 odst. 1 starého správního řádu – „Vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správní orgán takovým rozhodnutím vázán; jinak si správní orgán může o takové otázce učinit úsudek nebo dá příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení.“ Podle odst. 2 – „Správní orgán si nemůže jako o předběžné otázce učinit úsudek o tom, zda a kým byl spáchán trestný čin, provinění nebo přestupek, nebo o osobním stavu občana, přísluší o něm rozhodovat soudu.“ Ze zahraničních úprav zmiňuji např. Slovensko, kde byl tento důvod obnovy řízení ponechán v dispozici žadatele o obnovu (srov. § 62 odst. 1 písm. b/ zákona č. 71/1967 Z. z., o správnom konaní /správny poriadok/, ve znění pozdějších předpisů). U nás se s tímto bodem obnovy šlo setkat už např. v § 86 odst. 1 bod. 3. vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Rovněž v Rakousku lze s tímto důvodem obnovy řízení počítat ve smyslu § 69 odst. 1 zákona č. 51/1991, Rakouský Obecný správní řád. Pro doplnění k danému oprávněnému prostředku uvádím, že výsledkem může být rozhodnutí, které vyzní pro navrhovatele jak ve prospěch, tak i v jeho neprospěch (blíže viz HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*, s. 121 an.). Obdobně je tomu i u obnovy řízení v Polsku (srov. čl. 145 odst. 1 a 145a odst. 1 Polského správního řádu – podrobně viz tamtéž, s. 178 an.).

³⁵⁸ MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 160 (jako příklad lze uvést otázku ohledně vlastnictví určitého pozemku).

náprava být zjednána v odvolacím řízení (srov. § 62 odst. 1 písm. c/ starého správního řádu). Z daného vyplývá, že se nejedná o nesprávný postup správního orgánu například v případě, že správní orgán pravomocně rozhodne o tom, že někdo není účastníkem řízení. Současně je podmínkou, že odnětí možnosti účastnit se řízení mohlo mít podstatný vliv na rozhodnutí, tj. výsledné rozhodnutí by v tomto důsledku mohlo být odlišné. V neposlední řadě je vyžadováno, aby náprava nemohla být zjednána v odvolacím řízení, tj. odvolací orgán v tomto směru nezjistil chybu.

Rozhodnutí bylo vydáno vyloučeným orgánem, mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohla-li náprava být zjednána v odvolacím řízení (srov. § 62 odst. 1 písm. d/ starého správního řádu). V daném případě tedy rozhodl pracovník nebo člen správního orgánu (srov. § 9 a § 13 starého správního řádu), jenž byl z projednávání a rozhodování věci vyloučen a i přesto věc rozhodoval³⁵⁹ s tím, že zbylé dvě podmínky (tj. podstatný vliv na rozhodnutí a nemožnost nápravy v odvolacím řízení) jsou shodné s předchozím ustanovením zákona.

A v neposlední řadě se rozhodnutí opíralo o důkazy, které se ukázaly nepravdivými, nebo rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem (srov. § 62 odst. 1 písm. e/ starého správního řádu). V prvním případě se po právní moci správního rozhodnutí jakýmkoliv relevantním způsobem prokázalo,³⁶⁰ že rozhodnutí stálo na nepravdivých důkazech, které neodpovídají zcela nebo zčásti skutečnosti - například nepravdivá svědecká výpověď, padělaná listina či nesprávný znalecký posudek. V případě druhém se muselo jednat o trestný čin, jehož cílem bylo dosáhnout určitého rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu je tak důsledkem takového úmyslného jednání.

³⁵⁹ „Důvod obnovy řízení podle písmene d) se tedy vztahuje na případy, kdy rozhodoval pracovník (člen) orgánu, který naplnil znaky podle § 9, a o vyloučení nebylo ve výše uvedených směrech rozhodováno, nebo bylo rozhodnuto negativně a později se ukázalo, že pracovník naplnil znaky uvedené v § 9, anebo – a to jsou ony raritní případy – byl pracovník rozhodnutím vyloučen, a přesto dál vedl řízení, popř. ve věci rozhodl“ (VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 204).

³⁶⁰ Srov. blíže MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 160.

Stávající správní řád³⁶¹ dostal určitých modifikačních změn v tomto směru. Na žádost účastníka řízení se nyní správní řízení obnoví, jestliže: „*vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení 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).³⁶²

Dále můžeme přiřadit z části zvláštní správního řádu ještě další dva specifické důvody obnovy řízení, a to v ustanovení o společném řízení (srov. § 140 odst. 7 věta poslední za středníkem správního řádu), které uvádí zrušení nebo změnu rozhodnutí s podmiňujícím výrokem jako důvod obnovy řízení.³⁶³ Důvodem obnovy řízení je dále v případě rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem (srov. § 149 správního řádu) skutečnost, že došlo ke zrušení nebo změně závazného stanoviska s tím, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci (srov. § 149 odst. 6 správního řádu). Současně přistoupí i podmínka, zda tyto mohou odůvodňovat jiné řešení otázky (ve smyslu § 100 odst. 1 správního řádu) a zda se důvod

³⁶¹ Pro srovnání uvádím, že např. zákon o přestupcích nemá vlastní právní úpravu v tomto směru. Daňový řád upravuje obnovu řízení v § 117 an. a mezi důvody obnovy řadí: nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění příjemce rozhodnutí nebo správce daně uplatněny v řízení již dříve a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí; rozhodnutí bylo učiněno na základě padělaného nebo pozměněného dokladu anebo dokladu obsahujícího nepravdivé údaje, křivé výpovědi svědka nebo nepravdivého znaleckého posudku; rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem, nebo rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky a příslušný orgán veřejné moci o ní dodatečně rozhodl jinak způsobem, který má vliv na toto rozhodnutí a jemu předcházející řízení. Nálezací řízení pak nelze obnovit z důvodů, za kterých lze podat dodatečné přiznání nebo dodatečné vyúčtování. Občanský soudní řád mezi důvody obnovy řadí: skutečnosti, rozhodnutí nebo důkazy, které bez své viny nemohl účastník použit v původním řízení před soudem prvního stupně nebo za podmínek uvedených v § 205a a § 211a téhož zákona též před odvolacím soudem, pokud mohou přivodit pro něho příznivější rozhodnutí ve věci; lze-li provést důkazy, které nemohly být provedeny v původním řízení před soudem prvního stupně nebo za podmínek uvedených v § 205a a 211a téhož zákona též před odvolacím soudem, pokud mohou přivodit pro něho příznivější rozhodnutí ve věci. K obnově řízení v civilním procesu a žalobě na obnovu řízení (srov. § 228 an. občanského soudního řádu) - blíže viz např. SVOBODA, K., ŠÍNOVÁ, R., HAMULÁKOVÁ, K. a kol. *Civilní proces. Obecná část a sporné řízení*, s. 387-395; WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nálezací*, 8. nezměněné vydání, Praha: Leges, 2015, s. 545-549.

³⁶² Srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2011, čj. 9 Ca 173/2008-59.

³⁶³ „*Jestliže bylo odvoláním napadeno pouze rozhodnutí s podmiňujícím výrokem, nabývá rozhodnutí s navazujícím výrokem právní moci dnem právní moci rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí s podmiňujícím výrokem; zrušení nebo změna rozhodnutí s podmiňujícím výrokem je však důvodem obnovy řízení*“ (§ 140 odst. 7 věta poslední správního řádu).

obnovy mohl uplatnit již v odvolacím řízení (ve smyslu § 100 odst. 2 správního řádu).³⁶⁴

Vrátím-li se k jednotlivým důvodům obnovy, 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.³⁶⁵

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*“.³⁶⁶ Pokud jde o dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy (ve prospěch účastníka řízení) jedná se o obdobnou úpravu z předchozího správního řádu (srov. § 62 odst. 1 písm. a/ starého správního řádu) – tzn., že by tyto existovaly v původním řízení před správním orgánem, vyšly najevo až po pravomocném rozhodnutí správního orgánu s tím, že účastník řízení je dříve neznal, nebo je nemohl bez zavinění uplatnit (například je objeven svědek přestupku).³⁶⁷

Obdobně je upravena otázka nepravdivých důkazů (srov. § 62 odst. 1 písm. e/ starého správního řádu). Jak uvádí P. Průcha, je zapotřebí, aby nepravdivost důkazů byla řádně doložena a shledána autoritativní cestou, nikoli tedy subjektivním pocitem účastníka řízení.³⁶⁸ Příkladem může být nesprávný znalecký posudek.

³⁶⁴ K jednotlivým důvodům obnovy řízení srov. blíže např. SLÁDEČEK, V. K důvodům obnovy správního řízení. *Správní právo*, 2013, č. 3, s. 129-139; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 858 an.; PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 317 an.; JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 471 an.

³⁶⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 102/2011.

³⁶⁶ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2012, sp. zn. II. ÚS 3167/11.

³⁶⁷ V této souvislosti srov. § 82 odst. 4 správního řádu (jenž obsahuje obdobné ustanovení pro odvolací řízení) ve vztahu s § 100 odst. 2 správního řádu, který upírá možnost obnovy řízení tomu, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení.

³⁶⁸ Blíže viz PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 319.

Druhý důvod pro obnovu řízení – tj. bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, jež bylo podkladem pro rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno.³⁶⁹ Jak uvádí J. Vedral: „*tento důvod obnovy vychází z principu tzv. řetězení správních aktů, tj. ze situace, kdy právní úprava podmiňuje vydání správního rozhodnutí ve věci vydáním jiného (podmiňujícího) správního aktu (typicky v jiném správním řízení a před jiným správním orgánem, ale třeba také v řízení společném podle § 140), které má rovněž povahu samostatného správního rozhodnutí (nutno odlišovat od rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem - § 149)*“.³⁷⁰ V daném případě přichází v úvahu například rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 57 odst. 3 správního řádu, rozhodnutí s podmiňujícím výrokem ve smyslu § 140 odst. 7, zrušení nebo změna závazného stanoviska v případě rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 6 správního řádu a rozhodnutí, které bylo zrušeno soudem a které bylo podkladem pro rozhodnutí vydané v řízení, které má být obnoveno.³⁷¹ Důvod obnovy může být založen i zvláštním zákonem - například § 101d odst. 3 soudního řádu správního, který upravuje případy, kdy bylo na základě zrušeného opatření obecné povahy (nebo jeho zrušené části) pravomocně rozhodnuto o správním deliktu s tím, že toto rozhodnutí o správním deliktu nebylo doposud vykonáno.³⁷² Nejvyšší správní soud upozorňuje na skutečnost, že řízení o vydání opatření obecné povahy je upraveno nejen správním řádem, ale například i v § 43 an. stavebního zákona nebo § 108 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích³⁷³ s tím, že: „*není jistě vyloučen ani úkon, který je po materiální*

³⁶⁹ Zrušení podkladového rozhodnutí lze označit za nový důvod obnovy v porovnání s předchozí právní úpravou. Pro případ, že by byla podána žádost o obnovu řízení v době, kdy po vrácení věci soudem znovu probíhá odvolací řízení o podkladovém rozhodnutí – srov. blíže *Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 128 ze dne 25. 10. 2013.*

³⁷⁰ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 860- 861.

³⁷¹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 473; VOPÁLKA, V. *Správní řízení*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 394.

³⁷² K danému tématu podrobně viz např. SLÁDEČEK, V. *K důvodům obnovy správního řízení*, s. 134 an.; JEMELKA, L., PODHRÁZSKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 883 an.

³⁷³ Tj. zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

*stránce opatřením obecné povahy, nicméně řízení o jeho přijetí výslovně upraveno není a pod režim správního řádu by jej nebylo možno podřadit“.*³⁷⁴

J. Vedral si klade otázku, zda za důvod obnovy lze považovat: *„zrušení rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti, pokud na základě rozsudku krajského soudu již žalovaný správní orgán vydal rozhodnutí“.*³⁷⁵ Uvádí, což potvrzuje i praxe, že správní orgán s vydáním nového rozhodnutí zpravidla počká na vydání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti, a to z důvodu možných komplikací. Dospívá k závěru, se kterým se lze ztotožnit, že: *„zrušení rozsudku krajského soudu by (...) zřejmě za důvod obnovy pokládat šlo, aby se našel způsob, jak sprovodit ze světa na něj navazující rozhodnutí správního orgánu, který bude na základě nového rozsudku krajského soudu vydávat rozhodnutí nové a těžko připustit, aby vedle sebe existovala rozhodnutí dvě, každé s jiným obsahem a účinky“.*³⁷⁶

Je třeba si uvědomit, že tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí (srov. § 100 odst. 1 písm. a/ a b/ správního řádu) lze vzít v potaz toliko v případě, že mohou odůvodňovat jiné (myšleno odlišné ku prospěchu účastníka řízení) řešení otázky, o které se rozhodovalo v předcházejícím řízení. V daném případě se správní orgán musí předběžně zabývat touto otázkou, byť odpověď na ni dostane, až v rámci nového rozhodnutí. Lze uzavřít, že na obnovení řízení existuje při splnění zákonem stanovených podmínek právní nárok. Při posuzování, zda tyto nové skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí (srov. v § 100 odst. 1 písm. a/ a b/ správního řádu) mohou nebo nemohou odůvodňovat jiné řešení otázky, si v tomto smyslu musí učinit závěr správní orgán sám, tzn. je zcela na jeho uvážení.³⁷⁷

³⁷⁴ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, čj. 5 Ao 1/2011-22.

³⁷⁵ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 863.

³⁷⁶ Viz tamtéž, s. 864.

³⁷⁷ Shodně srov. např. SLÁDEČEK, V. K důvodům obnovy správního řízení, s. 133 - jenž uvádí, že správní orgán musí: *„zvážit, zda by mohlo být meritorně rozhodnuto jinak či nikoliv, ve své podstatě tedy již předjímat meritorní rozhodnutí, a to na základě pouhé „úvahy“ (správní diskrece)“.* Dále srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 864.

Závěrem třeba konstatovat, že v porovnání s předchozími důvody obnovy podle starého správního řádu lze postrádat důvody obnovy uvedené v § 62 odst. 1 písm. c) a d) starého správního řádu. Rovněž chybí jako důvod obnovy řízení skutečnost, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem (srov. § 62 odst. 1 písm. e/ starého správního řádu), když tento je nově svěřen toliko pro nařízení obnovy řízení *ex officio*. Nicméně dalším absentujícím důvodem obnovy je písm. b) starého správního řádu. Sice by se mohlo zdát, že předmětný důvod obnovy byl nahrazen právě stávajícím důvodem obnovy uvedeným pod § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, tento již však výslovně neupravuje, že rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak. Obsah jednotlivých ustanovení zákonů se podle mého názoru liší, což dokládá taktéž komentář ke správnímu řádu, který mezi důvody obnovy řízení spadající pod § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu výslovně nepřirazuje situaci ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, tj. situace, kdy si: *„správní orgán (...) učiní úsudek o předběžné otázce, která je po ukončení řízení, v němž si správní orgán o ní učinil úsudek, vyřešena odlišně orgánem veřejné moci, který je k jejímu řešení příslušný. V tomto případě by se mohlo jednat o důvod pro změnu rozhodnutí či zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení (§ 94 a násl.).“*³⁷⁸

Dále v tomto smyslu například V. Vopálka za důvod obnovy řízení považuje odlišná pozdější rozhodnutí jiných orgánů ve věci, v níž si správní orgán učinil úsudek sám jako o otázce předběžné ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu – a danou situaci podřazuje pod § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu s tím, že zákonodárce předmětný důvod obnovy opomněl výslovně v zákoně uvést. Podle V. Vopálky: *„na předběžné otázce vždy rozhodnutí obsahově přímo závisí, způsobuje pravidelně odlišný výrok příslušného orgánu závažné vady rozhodnutí“*.³⁷⁹

³⁷⁸ Viz JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 473-474.

³⁷⁹ VOPÁLKA, V. *Správní řízení*. In: HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*, s. 393.

Lze si položit otázku, zda odstraněním některých důvodů obnovy, nedošlo k jejich absolutnímu zrušení. Jak jsem uvedla již výše, počet taxativně uvedených důvodů obnovy řízení byl výrazně zredukován a z Důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona vyplývá, že byly vypuštěny právě ty důvody obnovy řízení (tj. procesní vady řízení - odnětí možnosti účastnit se řízení³⁸⁰ a rozhodnutí vydané vyloučeným orgánem), pro které by mohlo být vedeno řízení přezkumné.³⁸¹ Odstraněním duplicity důvodů obnovy řízení a důvodů pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, odůvodňuje změnu v tomto směru legislativy i J. Vedral, coby spoluautor návrhu stávajícího správního řádu.³⁸²

Otázkou však zůstává, zda tato modifikace důvodů obnovy řízení byla přínosná, neboť si je třeba uvědomit, že zúžením předmětných důvodů pro obnovu řízení došlo současně k oslabení práv účastníka řízení v porovnání s předchozí právní úpravou. Podle mého názoru *de lege lata* znatelně chybí zejména (taktéž lze postrádat důvod, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem) úprava důvodu obnovy spočívající ve skutečnosti, že rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak (ve smyslu § 62 odst. 1 písm. b/ starého správního řádu). Předmětný důvod obnovy řízení je některými autory podřazován pod režim § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu (V. Vopálka), jiní podporují (ve smyslu Důvodové zprávy k návrhu správního řádu) řešení této situace cestou přezkumného řízení (J. Vedral či L. Jemelka a kol.). V této souvislosti se domnívám, že by bylo vhodné navrátit zredukovaný důvod obnovy řízení zpět do právní úpravy. Jednalo by se zřejmě o řešení nejideálnější a došlo by tím i k posílení pozice účastníka řízení z pohledu ochrany jeho práv. Vzorem nám nemusí být jen zahraniční právní úprava, ale například úprava obsažená v daňovém řádu

³⁸⁰ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 3. 2009, čj. 30 Ca 173/2007-57, v němž je uvedeno, že institut obnovy řízení ve smyslu § 100 an. správního řádu neslouží pro případ, kdy by byla nesprávným způsobem účastníkovi odňata možnost účastnit se řízení.

³⁸¹ Viz *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona správní řád*, Sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 595 an.

³⁸² VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, 2006, s. 595-596.

(srov. § 117 odst. 1 písm. d/ daňového řádu). Podřazovat tuto situaci pod režim přezkumného řízení mi totiž přijde pro účastníka řízení méně výhodné, neboť se v daném případě jedná toliko o dozorčí prostředek, na nějž nemá právní nárok. Za současného stavu se lze spíše (byť ne zcela bez výhrad) přiklonit k podřazení daného důvodu obnovy řízení pod § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť za splnění zákonem stanovených podmínek má účastník řízení právní nárok na zahájení obnovy řízení.³⁸³

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. 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).³⁸⁴ Dlužno podotknout, že pro obnovu řízení k žádosti účastníka řízení není stanovena lhůta, ve které musí být rozhodnutí o povolení/zamítnutí obnovy vydáno, na rozdíl od nařízení obnovy z moci úřední (srov. § 100 odst. 3 správního řádu). Správní orgán tak postupuje v souladu s lhůtami pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 71 správního řádu.

Správní řád nepřipouští možnost zásahu do pravomocného rozhodnutí v případě, že účastník řízení mohl důvod obnovy řízení uplatnit již v odvolacím

³⁸³ V této souvislosti srov. názor V. Sládečka, který kritizuje (kromě redukce důvodů obnovy řízení) i zavedení správního uvážení při posouzení stávajících důvodů obnovy s tím, že: „fakticky tak není dán právní nárok na obnovu řízení (v případech stanovených zákonem), ale pouhý nárok na projednání žádosti o obnovu správního řízení, přičemž rozhodnutí o povolení obnovy bude výhradně závislé na správní diskreci. V řízení o povolení obnovy bude správní orgán – v podstatě spekulativně – „odhadovat“ meritorní posouzení“ (SLÁDEČEK, V. K důvodům obnovy správního řízení, s. 138).

³⁸⁴ Např. s lhůtou tří měsíců počítá shodně i občanský soudní řád (srov. § 233 občanského soudního řádu).

řízení (srov. § 100 odst. 2 správního řádu). V daném případě se tedy uplatní rovněž tzv. koncentrační zásada řízení.³⁸⁵

K ochraně práv významným způsobem přispívá zejména uplatnění zásady ochrany dobré víry (§ 100 odst. 5 správního řádu). Dále možnost přiznání odkladného účinku 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).³⁸⁶ S ohledem na již pravomocně napadené rozhodnutí se odkladný účinek bude 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*)³⁸⁷ 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.

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 pominul ustanovit správnímu orgánu povinnost informovat o této skutečnosti veškeré účastníky řízení. Tedy ty, kteří byli účastníky původního řízení, o jehož obnovu jde, a kteří byli informováni o jeho zahájení. Tito

³⁸⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, čj. 6 A 63/2002.

³⁸⁶ Blíže viz např. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 321. Z judikatury srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006-46.

³⁸⁷ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 9. 2011, čj. 62 Af 8/2010.

účastníci řízení tak mohou být v nejistotě ohledně způsobu rozhodnutí, tj. zda žádosti bude vyhověno nebo zda byla žádost již zamítnuta.³⁸⁸

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 podle mého názoru neúnosné, aby osoby, pro které napadené rozhodnutí vyznělo kladně, byly v nejistotě ohledně způsobu ukončení zahájeného řízení, o jehož zahájení však byly informovány (srov. § 47 správního řádu).

Otázkou k diskuzi 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. V této souvislosti by pravděpodobně správní orgán měl vyrozumět o zamítavém rozhodnutí všechny účastníky, kterým předtím oznámil zahájení řízení.³⁸⁹ 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.

2.4 Dozorčí prostředky ve správním řízení

Obecně platí, že dozorčí právo slouží k ochraně práva objektivního a je plně v dispozici orgánu veřejné správy, je vykonáváno *ex officio*. Dozorčí prostředky mohou přispět k nápravě rozhodnutí v rámci správního řízení s tím, že účastník řízení je však oprávněn podat toliko neformální podnět a je zcela na úvaze správního orgánu, jak bude v dané záležitosti postupovat.³⁹⁰ Pokud jde o předcházející právní úpravu, za dozorčí prostředky byly považovány obnova řízení nařízená správním orgánem a dále přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací

³⁸⁸ Shodně srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 875-876.

³⁸⁹ Z dikce § 72 správního řádu zákona lze usuzovat, že správní orgán informuje o této skutečnosti všechny účastníky řízení; obdobně lze postupovat v případě, kdy je o obnově řízení rozhodováno z moci úřední. Srov. blíže VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 876.

³⁹⁰ K (ne)existenci práva jednotlivce na zahájení správního řízení *ex officio* srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 As 93/2009; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2009, čj. 8 Ans 6/2009; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 As 57/2008; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 Ans 1/2008.

řízení.³⁹¹ Za dozorčí prostředky podle stávající právní úpravy lze označit tzv. přezkoumné řízení (§ 94 an. 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 ohledně vydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě, lze považovat příkaz, atrakci, delegaci a prolongaci (§ 80 odst. 4 správního řádu).³⁹²

2.4.1 Obnova řízení na základě rozhodnutí správního orgánu

Předmětný dozorčí prostředek³⁹³ 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.

Důvodem nařízení obnovy řízení může být tedy obdržený podnět (srov. § 42 správního řádu) či vlastní zjištění. Správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, je povinen nařídit obnovu řízení *ex officio* v případě, že je dán některý z důvodů,³⁹⁴ pro který může návrh na obnovu řízení podat účastník

³⁹¹ Obnova řízení (srov. § 62 až § 64 starého správního řádu) – v případě, že byly splněny všechny podmínky obnovy a na přezkoumání rozhodnutí byl obecný zájem, nařídil správní orgán obnovu z moci úřední. Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (srov. § 65 až § 68 starého správního řádu) – umožňovalo zrušit nebo změnit rozhodnutí v právní moci, které bylo vydáno v rozporu se zákonem (právním předpisem). K úpravě dozorčích prostředků podle starého správního řádu srov. blíže např. KOPECKÝ, M. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 240-243; VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 198 an.; MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 158 an.; MATRASOVÁ, E., PŘÍHODA, P., ŠLAUF, V., ŠMÍD, L. *Správní řád. Poznámkové vydání*, s. 116; ADAMUS, V. Poznámky k přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení. *Správní právo*, č. 3, 1969, s. 157.

³⁹² Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 148.

³⁹³ K institutu obnovy řízení zahájené *ex officio* srov. např. HORZINKOVÁ, E. Přezkoumání pravomocných rozhodnutí. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 273 an.; VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 392 an.; PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 317 an.; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 471 an.; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 857 an.

³⁹⁴ Je třeba upozornit na skutečnost, že byť je důvod obnovy řízení splněn, nemusí k povolení, resp. nařízení obnovy řízení dojít a správní orgán řízení o povolení obnovy zastaví. A to v případě, jestliže po zahájení řízení o povolení obnovy dojde správní orgán k závěru, že by újma, která by jeho zrušením, resp. změnou vznikla některému účastníkovi (jež nabyl práva v dobré víře), je ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi, resp. veřejnému zájmu – srov. § 100 odst. 5 ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 správního řádu.

řízení, a jestliže je zároveň na novém řízení veřejný zájem³⁹⁵ (srov. § 100 odst. 3 správního řádu) – což z daného institutu činí typický prostředek dozoru. 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: „*poměřování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek,*“³⁹⁶ přičemž z jeho odůvodnění musí vyplývat, proč veřejný zájem převážil nad zájmem soukromým.³⁹⁷ V daném případě lze použít i judikaturu prvorepublikovou, která uváděla, že za novou skutkovou okolnost, která odůvodňuje obnovu z moci úřední, nelze brát takovou skutečnost, kterou úřad, který rozhodnutí vydává, mohl a z úřední povinnosti měl zjistit.³⁹⁸

Třetím důvodem obnovy řízení uplatnitelný pouze *ex offo*, je fakt, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem³⁹⁹ (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). A obdobně jako tomu bylo i v předchozí právní úpravě, je i nyní kladen důraz na skutečnost, aby se jednalo o trestný čin spáchaný za účelem dosažení určitého rozhodnutí (tedy úmyslný trestný čin) – tj. rozhodnutí vzešlo v důsledku takového jednání.⁴⁰⁰ Správní orgán ale předběžně nezkoumá, zda: „*naplnění skutkové podstaty trestného činu odůvodňuje jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, jako je tomu u důvodů obnovy řízení podle odst. 1*“.⁴⁰¹ V současné době je účastníku řízení v tomto směru povoleno podat toliko podnět k nařízení obnovy z předmětného důvodu. Jak jsem uvedla již shora, z Důvodové

³⁹⁵ Srov. § 62 odst. 2 starého správního řádu, jenž v této souvislosti operoval s pojmem zájem obecný – „*Obecný zájem je zde vlastně synonymem veřejného zájmu, v jehož duchu je správa povinna rozhodovat. V rozhodnutí je třeba jej řádně odůvodnit, přičemž argumentace musí vycházet především z obsahu a cílů hmotněprávní úpravy věci, o kterou se jedná. V ní jsou zakotveny požadavky na řádný výkon správy na daném úseku a o ně se musí správní orgán opírat.*“ (VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 205).

³⁹⁶ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

³⁹⁷ Srov. tamtéž.

³⁹⁸ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (Boh. A 4122/24, 7231/28, 9596/32).

³⁹⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2004, čj. 3 As 16/2004.

⁴⁰⁰ K dané problematice srov. blíže např. VOPÁLKA, V. *Správní řízení*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 394.

⁴⁰¹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 476.

zprávy k novému správnímu řádu jednoznačně nevyplývá, proč bylo přistoupeno k redukci tohoto důvodu. Domnívám se, že tímto došlo k oslabení ochrany práv účastníka řízení.

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,⁴⁰² respektive do konce této lhůty musí být rozhodnutí vydáno (tj. *judicium rescindens*). Pokud jde o případ rozhodnutí, které bylo dosaženo trestným činem, je podle § 100 odst. 4 správního řádu určující případné pravomocné odsouzení za trestný čin a tříletá lhůta pro rozhodnutí o obnově řízení *ex offio* začíná běžet dnem následujícím po dni nabytí právní moci rozsudku v trestní věci. V tomto směru je tedy zákon přísnější (a to i v porovnání s předchozím zákonem),⁴⁰³ neboť u žádosti účastníka o obnovu řízení je lhůta pro povolení obnovy v podstatě delší. Plně totiž postačí, že žádost byla v této tříleté lhůtě toliko podána (v potaz však musí být vzata i lhůta subjektivní). V případě nařízení obnovy řízení musí správní orgán v této lhůtě rozhodnutí⁴⁰⁴ 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.⁴⁰⁵ Rovněž však ve smyslu § 72 lze usuzovat, že správní orgán bude informovat

⁴⁰² „V případech obnovy řízení z moci úřední již z povahy věci přichází v úvahu jen tříletá lhůta objektivní.“ (PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 319). Rovněž komentář ke starému správnímu řádu připouštěl jako rozhodnou lhůtu pro nařízení obnovy toliko lhůtu objektivní s tím, že připouštěl, že: „se zde zakládá nerovné postavení, které je ovšem neodůvodněné a zasahuje do právní jistoty účastníků řízení“ (VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 209). Bylo se možno setkat s názorem, že se pro nařízení obnovy řízení uplatní jak objektivní, tak subjektivní lhůta s tím, že v případě nařízení obnovy: „lze soudit, že musí být ve lhůtě učiněn alespoň úkon, jímž se řízení zahajuje“ (MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 164).

⁴⁰³ Podle starého správního řádu mohl správní orgán nařídít obnovu ve stejné lhůtě, jako účastník řízení mohl podat návrh na povolení obnovy (srov. § 63 odst. 3 starého správního řádu) s tím, že po uplynutí tří let od právní moci rozhodnutí se obnova povolí/nařídí jen tehdy, bylo-li rozhodnutí dosaženo trestným činem (srov. § 63 odst. 4 téhož zákona).

⁴⁰⁴ K odkladnému účinku srov. § 100 odst. 6 správního řádu (tento však lze přiznat toliko žádosti v řízení o povolení obnovy) – blíže viz JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 477.

⁴⁰⁵ Z povahy věci však vyplývá, že zamítavé rozhodnutí v úvahu nepřichází a pokud jde o zastavení řízení, bude spíše ojedinělým případem, neboť k nařízení obnovy *ex offio* je přistupováno zejména tam, kde je důvod pro její nařízení zjevný. Blíže viz PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 321.

všechny účastníky řízení obdobně, jako je bude informovat o nařízení obnovy z moci úřední.

Stejně jako proti rozhodnutí o povolení obnovy, tak i proti jejímu nařízení lze podat opravný prostředek.

2.4.2 Přezkumné řízení

Přezkumné řízení do jisté míry nahradilo předchozím správním řádem upravené přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení ve smyslu § 65 an. starého správního řádu s tím, že bylo přistoupeno k detailnější úpravě a modifikaci této předchozí úpravy.⁴⁰⁶

V tomto případě se jedná o dozorčí nástroj,⁴⁰⁷ jenž umožňuje nápravu pravomocného rozhodnutí⁴⁰⁸ (respektive rozhodnutí, které dosud nenabýlo právní moci a je předběžně vykonatelné – srov. § 94 odst. 1 správního řádu)⁴⁰⁹ 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.⁴¹⁰ Obecná úprava přezkumného řízení je upravena v § 94 až § 99 správního řádu s tím, že správní řád obsahuje i některá zvláštní

⁴⁰⁶ K danému srov. např. KOPECKÝ, M. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, 2001, s. 242-243; VOPÁLKA, V., ŠÍMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 213 an.; MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 165 an. Ze zahraničních úprav zmiňují pro úplnost např. Slovensko - právní úprava doposud upravuje přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení - srov. § 65 an. zákona č. 71/1967 Z. z., o správnom konaní (správny poriadok), ve znění pozdějších předpisů, který byť je uváděn jako prostředek charakteru dozorového, je řazen vedle obnovy řízení k mimořádným opravným prostředkům – srov. SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*, s. 261.

⁴⁰⁷ Blíže viz např. HORZINKOVÁ, E. Přezkoumání pravomocných rozhodnutí. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 261 an.; VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 395 an.; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 801.

⁴⁰⁸ Přezkumné řízení lze uplatnit i u jiných forem než u individuálního správního aktu – srov. § 156 odst. 2, § 167 odst. 7, § 174 odst. 2 správního řádu - blíže viz např. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol., s. 397-398; PRŮCHA, P. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné správní orgány). In: KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva. II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu*, s. 115.

⁴⁰⁹ Blíže viz např. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 298 an.

⁴¹⁰ Srov. *Důvodová zpráva k vládnímu Návrhu zákona správního řádu*. Sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006. Důvodem přezkoumání jsou jednak vady právní rozhodnutí (pro rozpor rozhodnutí s právními předpisy), a pak vady procesní v řízení (jež mohly mít vliv na soulad obsahu rozhodnutí s právními předpisy) – srov. § 96 odst. 2 správního řádu.

ustanovení o přezkumném řízení.⁴¹¹ Za zcela zvláštní případ přezkumného řízení se pak označuje tzv. zkrácené přezkumné řízení,⁴¹² jež není vázáno na žádné lhůty,⁴¹³ ve smyslu § 98 správního řádu, v němž není prováděno dokazování s tím, že prvním úkonem je vydání rozhodnutí.

Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí řízení *ex offio*, pokud po předběžném posouzení věci dospěje k závěru, že lze důvodně pochybovat o tom, zda bylo napadené rozhodnutí vydáno v souladu s právními předpisy a je-li přezkumné řízení přípustné.⁴¹⁴ K zahájení přezkumného řízení z moci úřední dochází jednak na základě vlastního podnětu (například vyplývající z kontrolní činnosti u podřízených orgánů) nebo jiného podnětu, který může pocházet od účastníka řízení, respektive podle § 42 správního řádu i od kohokoliv jiného s tím, že tento 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 má za to, že nejsou dány důvody pro zahájení přezkumného řízení, je povinen tento svůj závěr, včetně uvedení odůvodnění sdělit do třiceti dnů⁴¹⁵ podateli (srov. § 94

⁴¹¹ Srov. § 149 odst. 5 (nezávazné zákonné stanovisko), § 153 (k uspokojení účastníka řízení po podání žaloby ve správním soudnictví), § 156 odst. 2 a § 158 odst. 2 (úkony podle části čtvrté správního řádu), § 165 (veřejnoprávní smlouvy), § 174 odst. 2 (opatření obecné povahy).

⁴¹² Blíže viz např. JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 468 an.; PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 314 an.; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 851 an. Dále srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, čj. 1 As 31/2011-72 (zkrácené přezkumné řízení jako projev procesní ekonomie).

⁴¹³ Lze jej vydat pouze ve dvouměsíční subjektivní lhůtě a roční objektivní lhůtě (srov. blíže rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, čj. 2 As 74/2013-45 nebo *Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 89* ze dne 26. 3. 2010). Lhůty nejsou v daném případě vázány na zahájení přezkumného řízení, ale na vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu. K danému srov. úvahu, zda pro případ, kdy nebude rozhodnuto bezodkladně, by neměla být pro vydání rozhodnutí jako limit stanovena lhůta patnácti měsíců ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí – blíže viz PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 314-315.

⁴¹⁴ Jedná se např. o rozhodnutí, kterým byl účastníkovi řízení udělen souhlas k právnímu jednání nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabytí práva v dobré víře (dále srov. § 94 odst. 2 správního řádu) - blíže viz např. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 300. Přezkumné řízení lze zahájit (resp. v již zahájeném pokračovat) i po podání žaloby proti přezkoumávanému rozhodnutí ke správnímu soudu podle soudního řádu správního – srov. *Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 106* ze dne 10. 6. 2011. Pokud bylo ve věci zahájeno soudní řízení podle části páté občanského soudního řádu, nelze zahájit přezkumné řízení s tím, že pokud by přece jen takové rozhodnutí ve přezkumném řízení vydáno bylo, lze jej považovat ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu za nicotné – srov. *Závěr poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu č. 40* ze dne 18. 9. 2006.

⁴¹⁵ Třicetidenní lhůta začíná běžet dnem, kdy správní orgán obdržel podnět k provedení přezkumného řízení (srov. *Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 70* ze dne 6. 10. 2008).

odst. 1 správního řádu). Jinak se lze bránit opatřením proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu.⁴¹⁶ Přípis, kterým správní orgán sdělil podateli, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, je toliko sdělením nikoliv rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Z tohoto důvodu je tento úkon vyloučen z přezkumu ve správním soudnictví.⁴¹⁷

Správní řád výslovně neuvádí, kterému správnímu orgánu má být podnět adresován, což lze odůvodnit skutečností, že se nejedná o návrh na zahájení správního řízení. 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. Tím je správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal (srov. § 95 odst. 1 správního řádu).⁴¹⁸ V tomto smyslu uvádím závěr P. Průchy, že příslušným: *„k přezkumnému řízení je u nižších než ústředních správních úřadů, s výjimkou autoremedury, kde je k řízení příslušný správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal (a která z povahy věci nemůže být provedena správním orgánem tzv. z vlastního podnětu), vždy správní orgán nadřízený. U ústředních správních úřadů a jejich rozhodnutí se pro příslušnost k přezkumnému řízení uplatňují pravidla, která jsou obdobně stanovena pro řízení o rozkladu (§ 152).“*⁴¹⁹

Domnívám se, že vhodnější je v případě účastníka řízení podat podnět k přezkumnému řízení u správního orgánu, jenž namítané rozhodnutí vydal.⁴²⁰ Argumentem hovořícím ve prospěch tohoto tvrzení 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

⁴¹⁶ Pro případ, že správní orgán tyto důvody sdělí včas, ale později se ukáže, že tyto byly nezákonnými, může se poškozený domáhat náhrady škody za nesprávný úřední postup podle zákona o odpovědnosti za škodu.

⁴¹⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007-71.

⁴¹⁸ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 807-808.

⁴¹⁹ PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 307.

⁴²⁰ Shodně srov. např. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 357.

s tímto všichni, jichž se to týká, souhlasili (srov. § 95 odst. 2 správního řádu, jež lze označit za období autoremedury).⁴²¹ V případě opačném je správní orgán povinen předat věc nadřízenému správnímu orgánu (srov. § 95 odst. 2 správního řádu).⁴²² 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).⁴²³

Co se týče podmínek pro vedení přezkumného řízení stanovených zákonem, je vyžadována zejména existence pravomocného rozhodnutí (srov. § 94 odst. 1 a § 94 odst. 3 správního řádu). Zákon definuje nepřipustnost přezkumného řízení (srov. § 94 odst. 2 správního řádu)⁴²⁴ a v § 96 odst. 1 správního řádu stanoví časový limit pro zahájení přezkumného řízení ve formě usnesení. V obou případech se jedná o lhůty prekluzivní. Subjektivní lhůta činí dva měsíce a lhůta objektivní pak jeden rok.⁴²⁵ Vydání rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni však nelze vydat po uplynutí patnácti měsíců⁴²⁶ ode dne právní moci napadeného rozhodnutí – tj. v této lhůtě musí být řízení skončeno a rozhodnutí vydáno, jinak musí být usnesením zastaveno.⁴²⁷ Usnesení o zastavení řízení se pouze poznamená do spisu (srov. § 97 odst. 2 správního řádu).⁴²⁸

⁴²¹ Srov. tamtéž, s. 458.

⁴²² Srov. pro úplnost *Důvodovou zprávu k vládnímu Návrhu zákona správního řádu*. Sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006.

⁴²³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 As 36/2011.

⁴²⁴ V přezkumném řízení nelze přezkoumávat rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení, a to s odkazem na ochranu právní jistoty (srov. § 94 odst. 2 správního řádu).

⁴²⁵ Subjektivní lhůta je v případě vedení řízení z vlastního podnětu vázána zejména na kontrolní zjištění a v případě jiného podnětu na obsah a vyhodnocení takto obdrženého podnětu (musí být však brán zřetel na lhůtu třiceti dnů pro sdělení případného negativního závěru podateli) – blíže viz PRŮCHA P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 309; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 461-462. Ke lhůtě pro zahájení a vydání rozhodnutí srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, čj. 7 A 86/2011-42) a k dané lhůtě ve zkráceném přestupkovém řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, čj. 2 As 74/2013-45).

⁴²⁶ Daná podmínka se vztahuje pouze na první v přezkumném řízení vydané rozhodnutí prvního stupně s tím, že po jeho zrušení lze pokračovat v přezkumném řízení a vydat v něm (a to i opakovaně), další rozhodnutí prvního stupně bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 97 odst. 2 správního řádu – blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010-232.

⁴²⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010-232.

⁴²⁸ Srov. tamtéž.

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 nařízení obnovy řízení. Domnívám se, že doba tří let je adekvátní a pro účastníka řízení jednoznačně příznivější, respektive neshledávám důvod, proč by tyto lhůty měly v případě obou typů řízení zahajovaných *ex offio* být odlišné.⁴²⁹ I předchozí právní úprava počítala v případě přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení s možností správního orgánu zrušit nebo změnit rozhodnutí mimo odvolací řízení ve lhůtě tří let od právní moci rozhodnutí (v této době muselo rozhodnutí nabýt právní moci).⁴³⁰

Přezkumné řízení je zahájeno samotným vydáním usnesení o zahájení přezkumného řízení (srov. § 95 správního řádu). Jakmile nadřízený správní orgán řízení usnesením zahájí, přistupuje k samotnému přezkumu, včetně dokazování. Naproti tomu v případech, kdy je porušení právního předpisu seznatelného přímo ze spisu a jsou-li splněny ostatní podmínky, lze aplikovat shora zmíněné 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.⁴³¹ 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 (srov. § 96 odst. 2 správního řádu).

Pokud jde o způsob ukončení přezkumného řízení, správní orgán může dospět k závěru, že právní předpis porušen nebyl a řízení usnesením zastaví.

⁴²⁹ Shodně srov. např. JURČÍK, R. Mimořádné opravné prostředky a dozorčí prostředky podle správního řádu a jejich komparace s daňovým řádem. In: KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu*, s. 38. Předmětnou lhůtu označuje za „šibeniční“ také V. Sládeček (srov. SLÁDEČEK, V. K důvodům obnovy správního řízení, s. 132).

⁴³⁰ Blíže viz např. VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 224-225.

⁴³¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003, čj. 7 A 146/2001; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2010, čj. 10 Ca 234/2008-24; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79. Pro úplnost uvádím, že se v daném případě neuplatní tzv. novoty (srov. § 96 odst. 2 správního řádu).

Usnesení se pouze poznamená do spisu a není možné se proti němu řádným opravným prostředkem bránit. K zastavení řízení může dojít i formou usnesení, které se oznamuje účastníkům řízení a proti kterému se lze odvolat s tím, že odvolání proti němu nemá odkladný účinek. Jde o případ, kdy správní orgán byť zjistil, že došlo k porušení právního předpisu, ale dospěl k závěru, že by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu (srov. § 94 odst. 4 správního řádu – tzv. princip proporcionality ochrany veřejného zájmu a ochrany nabytých práv účastníka).⁴³²

Rozhodnutí, které bylo naopak vydáno v rozporu s předpisy, správní orgán zruší (správní orgán přezkoumávané rozhodnutí zruší a řízení zastaví – pro případ, že se jedná o rozhodnutí, které v dané věci vůbec nemělo být vydáno)⁴³³ nebo změní, a to jak ve prospěch, tak i v neprospěch účastníka řízení.⁴³⁴ Musí však být brána na vědomí zásada šetřit práva nabytá v dobré víře (přichází v úvahu, když jí lze napravit rozpor s právními předpisy, aniž by muselo být přistoupeno k rušení a vracení věci k novému projednání a rozhodnutí). Popřípadě správní orgán rozhodnutí zruší a věc vrátí odvolacímu nebo prvostupňovému orgánu (tj. v případě, že je třeba provést výraznější doplnění dokazování), který je vázán právním názorem příslušného správního orgánu.

Pro úplnost uvádím, že se jedná o rozhodnutí prvostupňové, proti němuž lze podat řádný opravný prostředek⁴³⁵ s tím, že pokud správní orgán řízení

⁴³² Předmětné rozhodnutí o zastavení lze i následně přezkoumat soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 As 36/2011-79).

⁴³³ Zrušit a současně zastavit řízení (byť to zákon výslovně neuvádí), a to z důvodu, že by, jak uvádí P. Průcha: „obživnul“ stav, který tady byl těsně před vydáním přezkoumávaného rozhodnutí, tedy stav běžícího a dosud neukončeného (předchozího řízení)“ (PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 312).

⁴³⁴ Správní řád umožňuje prolomení zákazu změny k horšímu v případě rozhodnutí vydaného v rozporu s právními předpisy (srov. § 90 odst. 3 správního řádu).

⁴³⁵ O odvolání proti usnesení se rozhoduje rozhodnutím, které nelze samostatně přezkoumat v přezkumném řízení, ledaže jde o odvolání proti usnesení o odložení věci (ve smyslu § 43 správního řádu) a usnesení o zastavení řízení (ve smyslu § 66 správního řádu) – blíže viz *Závěr poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu č. 29 ze dne 10. 4. 2006*.

nezahájil, byť jej zahájit měl, otevírá se zde možnost uplatnění mechanismu podle zákona o odpovědnosti za škodu či iniciace opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 2 správního řádu.

2.4.3 Řízení o prohlášení nicotnosti

K nápravě vadného stavu je možno podat za zákonem stanovených podmínek podnět k prohlášení nicotnosti.⁴³⁶ Úvodem lze uvést, že starý správní řád o nicotnosti nehovořil.⁴³⁷ S ohledem na skutečnost, že důvody nulity nebyly do doby přijetí správního řádu výslovně stanoveny,⁴³⁸ pokoušela se ve světle tehdejší soudní judikatury⁴³⁹ o jejich bližší vymezení správní nauka.⁴⁴⁰ V současné době se soudní judikatura⁴⁴¹ rovněž podílí na dotváření důvodů nicotnosti, neboť soudy jsou výslovně oprávněny vyslovit nicotnost i v případě,

⁴³⁶ K nicotnosti srov. např. POTĚŠIL, L. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*, včetně srovnání pojmu nicotnost v zahraničních právních úpravách, s. 102 an.; FRUMAROVÁ, K. Problematika ochrany subjektivních práv ve vztahu k nicotným rozhodnutím veřejné správy. In: SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.) *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*, s. 41-53; KOPECKÝ, M. Nicotná správní rozhodnutí (zejména z pohledu teorie a praxe českého správního práva). *Právní obzor*, 2007, č. 4, s. 343-351; FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 375 an.; PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 242 an.; POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014.

⁴³⁷ Nicotnost byla upravena od roku 1993 např. v dnes již neplatném § 32 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v tehdejším znění (byť zde figuroval pojem neplatnost rozhodnutí). Současný daňový řád stanoví, že: „a) *nicotné je rozhodnutí, pokud správce daně nebyl k jeho vydání vůbec věcně příslušný, b) trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, nebo c) je vydáno na základě jiného nicotného rozhodnutí vydaného správcem daně*“ (srov. § 105 odst. 2 daňového řádu). K výčtu nicotných rozhodnutí obsaženému v § 77 správního řádu tak § 105 odst. 2 písm. c) téhož zákona přidává i novou kategorii – tj. rozhodnutí vydaná na základě jiného nicotného rozhodnutí. K historickým souvislostem srov. např. FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*, s. 237-245.

⁴³⁸ Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 3. 1995, čj. 6 A 28/1994.

⁴³⁹ Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 2. 2000, čj. 5 A 26/1999; rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 10. 2003, čj. 6 A 25/1992; rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998, čj. 6 A 202/1995; rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96; rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 11. 2001, čj. 15 Ca 288/200-20. Dále srov. blíže např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 663 an.

⁴⁴⁰ 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. *Správní právo. Obecná část*, s. 214. K problematice jednotlivých speciálních důvodů nicotnosti (tj. nedostatek pravomoci, věcná nepříslušnost, nedostatek právního podkladu, nedostatek ve složení kolegiálního orgánu, požadavek trestního plnění, požadavek plnění právně či fakticky neuskutečnitelného, vnitřní rozpornost a další vady obsahu správního rozhodnutí, absolutní nedostatek vůle správního orgánu, absolutní nedostatek formy správního rozhodnutí) – srov. podrobně např. FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*, s. 104-236; POTĚŠIL, L. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*, s. 147 an.; FRUMAROVÁ, K. Požadavek právně či fakticky nemožného (neuskutečnitelného) plnění jako důvod nicotnosti správního rozhodnutí, *Správní právo*, 2015, č. 1-2, s. 1-18.

⁴⁴¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, čj. 1 As 36/2010.

že shledají, že rozhodnutí je postiženo jinými vadami, pro které je nelze považovat za rozhodnutí (srov. § 77 odst. 2 správního řádu).⁴⁴²

Pro zajímavost uvádím, že slovenský správní řád⁴⁴³ zůstal u pojetí doktrinnálního a judikatorního, bez opory předmětné problematiky v pozitivním objektivním právu. Slovensko se tedy ocitá v obdobném právním prostředí, jako tomu bylo u nás do 31. 12. 2002, než se nicotnost objevila nejprve v soudním řádu správním, a pak od 1. 1. 2006 i v řádu správním. Podle slovenské úpravy lze proti nicotnému správnímu rozhodnutí, je-li proti němu podán opravný prostředek, brojit dvojím způsobem – tj. neakceptovat jej s odůvodněním o jeho nepřípustnosti (nicotné správní rozhodnutí neexistuje) nebo přistoupit k jeho zrušení a nakládat s ním jako by šlo o jiný nezákonný akt s tím, že nicotné rozhodnutí lze zrušit toliko za předpokladu předchozího uplatnění opravného či dozorčího prostředku. Pokud jde o správní soudnictví (tj. jestliže byla podána žaloba proti pravomocnému správnímu rozhodnutí, respektive opravný prostředek proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu) mělo by dojít opět k jejímu odmítnutí, avšak nicotnost je brána jako zásadní vada, k níž je nutné přihlížet *ex offico*. Soud rozhodnutí, které vydal k tomu nepřislušný správní orgán, zruší a řízení zastaví, není důvod rozhodnutí vracet správnímu orgánu k dalšímu řízení (s odkazem na nedostatek kompetence).⁴⁴⁴ Institut nulitnosti slovenský soudní řád nezná. Tuto roli zastupuje teorie a praxe, a proto v tomto směru lze slovenský správní řád označit za unikátní.⁴⁴⁵

⁴⁴² K problematice důvodů způsobujících nicotnost rozhodnutí podle platné právní úpravy srov. např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 129 an., včetně judikatury zde uvedené.

⁴⁴³ V případě obecného srovnání se zahraničím lze shrnout, že převažuje postup (správního orgánu či soudu) spočívající v prohlášení nicotnosti správního aktu s tím, že jednotlivé úpravy se mohou lišit - např. co do omezení časového hlediska (např. Rakousko, Polsko, Maďarsko), resp. bez omezení (např. Německo, Slovinsko) nebo věcného omezení (např. Polsko); dále převažuje postup deklarování nicotnosti s rozlišením, který orgán tak může učinit – tj. nadřízený (resp. ústřední v Rakousku) či stejný správní orgán (např. Německo, Slovinsko). Shodné je, že právní úprava a praxe se odvolává na obsah a vymezení nicotnosti ve správních řádech, příp. o doplnění naukou a judikaturou s tím, že důvody nicotnosti jsou jak pro správní orgány, tak pro soudy pojímány zcela shodně, aj. Blíže viz POTĚŠIL, L. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*, s. 125-138. Autor dospěl k závěru, že evropské země mají v tomto smyslu podobnou úpravu, vyděluje se však Slovensko (v důsledku absence právní úpravy v pozitivním právu) a Česká republika (s odkazem: „na velmi specifický přístup zákonodárce k řešené problematice“ - tamtéž, s. 191 an.).

⁴⁴⁴ Srov. § 250j odst. 2 a 3 zákona č. 99/1963 Z. z., Občiansky súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů. Blíže viz POTĚŠIL, L. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*, s. 129 an.

⁴⁴⁵ V okolních evropských státech (např. Německo, Rakousko, Polsko) převládá výslovná úprava nicotnosti v příslušném právním předpise s tím, že: „lze zobecnit, že pozitivně právní úprava spočívá zpravidla ve vymezení

Ke konstrukci stávající právní úpravy, již například L. Potěšil považuje ze střeoevropského kontextu za naprosto výjimečnou,⁴⁴⁶ uvádí P. Průcha, že: „*příslušnost veřejné správy či správního soudnictví k prohlášení nicotnosti správního aktu je diferencovaně vázána na jmenovitý typ důvodu nicotnosti*“.⁴⁴⁷ Na základě této kategorizace důvodů nicotnosti je deklarování nicotnosti svěřeno do kompetence správních orgánů (srov. § 77 odst. 1 správního řádu), anebo do výlučné kompetence soudů (srov. § 77 odst. 1 a 2 správního řádu).⁴⁴⁸

Stávající správní řád za nicotné rozhodnutí⁴⁴⁹ podle § 77 odst. 1 správního řádu považuje: „*takové, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu*“.⁴⁵⁰ Lze vyjádřit politování nad tím, že právní úprava *de lege lata* nezachycuje podstatu a právní důsledky nicotného správního aktu a je v tomto smyslu až příliš stručná. Na rozdíl od původního vládního návrhu zákona správní řád,⁴⁵¹ jenž v § 104 odst. 4 uváděl, že: „*je-li správní akt nebo jeho jednotlivý výrok nicotný, hledí se na něj, jako by nebyl vydán*“.

Pravomoc z tohoto důvodu zjišťovat a rozhodnutím prohlásit nicotnost rozhodnutí má v daném případě správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jež

pochybení a vad působících nicotnost správního aktu a dále pak v příslušném procesním postupu, jež slouží ke zjištění a autoritativnímu deklarování vady nicotnosti“ (FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*, s. 52; k této problematice srov. blíže tamtéž, s. 51-54). Dále např. POTĚŠIL, L. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve střeoevropském kontextu*.

⁴⁴⁶ POTĚŠIL, L. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve střeoevropském kontextu*, s. 155.

⁴⁴⁷ Zákonodárce totiž nezvolil princip subsidiarity, kdy by nejdříve proběhlo posouzení nicotnosti nadřízeným správním orgánem a následně ve správním soudnictví – blíže viz PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 244.

⁴⁴⁸ K vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí ve spojení se soudním přezkumem rovněž viz § 153 správního řádu, podle kterého domáhá-li se žalobce ve správním soudnictví vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu z důvodů uvedených v § 77 odst. 1, lze jej uspokojit vyslovením nicotnosti rozhodnutí. Blíže viz např. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 244-245 a s. 423 an.

⁴⁴⁹ Nepůjde jen o rozhodnutí ve věci samé, ale i o rozhodnutí procesní (srov. např. rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 10. 2009, čj. 22 Ca 121/2009-50). K nicotnosti jiných aktů (srov. blíže např. POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*, s. 371).

⁴⁵⁰ K problematice vadných individuálních správních aktů zejm. tzv. *paaktů* srov. blíže např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 127 an.; STAŠA, J. Činnost veřejné správy. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 213 an.; HORZINKOVÁ, E. Správní rozhodnutí. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 201 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.

⁴⁵¹ Srov. *vládní návrh zákona správní řád*, sněmovní tisk 201/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2002-2006.

nicotné rozhodnutí vydal. V případě absolutního nedostatku věcné příslušnosti nelze deklarovat nicotnost toliko v případě, že předmětné rozhodnutí vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu, který měl rozhodnutí vydat,⁴⁵² byť jde o porušení věcné příslušnosti co do stupně.⁴⁵³ Naopak, pokud by rozhodl orgán nižšího stupně, na rozdíl od orgánu jemu nadřízenému, šlo by o akt nicotný.⁴⁵⁴

Nicotnost se zjišťuje a prohlašuje kdykoliv během řízení,⁴⁵⁵ a to z moci úřední. Osoby taxativně uvedené v § 78 odst. 1 správního řádu, tj. účastník řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí; osoby, které jsou uvedeny v písemném vyhotovení rozhodnutí a současně právní nástupci těchto výše uvedených osob za předpokladu, že by byli rozhodnutím vázáni, jsou oprávněni podat *podnět k prohlášení nicotnosti*. Podle mého názoru lze dovodit, že k danému jsou oprávněny i jakékoli další osoby, a to s odkazem na povahu podnětu ve smyslu § 42 správního řádu a z povahy řízení o prohlášení nicotnosti, jež je řízením zahajovaným *ex offico*.⁴⁵⁶

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), aniž by podavatel o to musel výslovně žádat. Jedná se tudíž o kvalifikovanou formu podnětu k § 42 správního řádu. V případě opačném je jeho povinností správní řízení zahájit (a bude mu doručeno oznámení o zahájení

⁴⁵² V daném případě nejde o nicotnost rozhodnutí, nýbrž o nezákonnost (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 1998, čj. 3 Cdon 1091/96).

⁴⁵³ Obdobný názor lze najít i v odborné literatuře prvorepublikové – srov. HOETZEL, J. *Československé správní právo*, 1939, s. 269. Lze se setkat i s názorem opačným (srov. např. HAVELKA, J. *Nástin zásad správního řízení*, s. 26), včetně judikatury té doby – srov. např. nálezy Nejvyššího správního soudu (Boh. A č. 360, 609, 729, 5408, 5776). K této problematice srov. blíže např. FRUMAROVÁ, K. Věcná (ne)příslušnost správních orgánů. In: *Acta Iuridica Olomucensia. Subjekty správního řízení*, s. 57-66.

⁴⁵⁴ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 4. 2003, čj. 10 Ca 53/2003 (o odvolání namísto krajského úřadu rozhodl úřad obecní).

⁴⁵⁵ Správnímu orgánu není stanovena žádná promlčecí či prekluzivní lhůta (v této souvislosti srov. § 96 odst. 1 nebo § 100 odst. 2 správního řádu), což lze brát pozitivně. Na druhou stranu srov. v protikladu § 72 odst. 1 soudního řádu správního, který limituje podatele žaloby dvěma měsíci poté, co namítané rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.

⁴⁵⁶ Shodně srov. např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 133; POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*, s. 373. Osoby, výslovně v zákoně oprávněné k podání podnětu k prohlášení nicotnosti, jsou zvýhodněny tím, že na rozdíl od ostatních osob/podatelů, nemusí výslovně žádat o sdělení, jak bylo naloženo s jejich podnětem.

řízení), jinak lze uvažovat o možném postupu podle § 80 odst. 2 nebo 3 správního řádu (srov. níže).⁴⁵⁷ Předmětné sdělení o neshledání důvodů k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti ve smyslu § 78 odst. 1 správního řádu je ve smyslu soudní judikatury rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního a podléhá tak soudnímu přezkumu,⁴⁵⁸ na což lze bezpochyby nazírat pozitivně. V odborné literatuře se lze setkat i s názorem, že sdělení má povahu jiného úkonu ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu.⁴⁵⁹

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.⁴⁶⁰ 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.

Dospěje-li nadřízený správní orgán k závěru o možné nicotnosti posuzovaného rozhodnutí (z důvodu věcné nepříslušnosti), zahájí *ex officio* řízení o prohlášení nicotnosti. Shledá-li, že je rozhodnutí z předmětného důvodu nicotné, prohlásí jeho nicotnost rozhodnutím deklaratorní povahy. Podle § 78 odst. 2 správního řádu se nelze odvolat proti rozhodnutí, kterým správní orgán deklaroval nicotnost posuzovaného rozhodnutí, což považuje například P. Průcha za diskutabilní.⁴⁶¹ Stejného názoru je i V. Vopálka, jenž 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

⁴⁵⁷ V daném případě by však měla být zřejmě podána žaloba nikoli nečinnostní, ale zásahová, kdy: „*zásahem nemusí být nutně jen akty neformální povahy či faktické úkony (jak bylo dříve soudy chápáno), nýbrž i jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí či osvědčení dle § 65 a § 79 s. ř. s.*“ (FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*, s. 250).

⁴⁵⁸ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 10. 2009, čj. 22 Ca 121/2009-50.

⁴⁵⁹ Srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 673.

⁴⁶⁰ Shodně viz např. VEBEROVÁ, H., PECHOVÁ, E. Několik poznámek k novému správnímu řádu. In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24 th June 2004 Code of Administrative Procedure*, s. 243; STAŠA, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In: VOPÁLKA, V. (ed.), tamtéž, s. 192-209.

⁴⁶¹ Blíže viz PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 249.

tvrzené nicotnosti.⁴⁶² Právní řád však nevylučuje, za zákonem stanovených podmínek, podrobit takové rozhodnutí přezkumu v rámci přezkumného řízení či v obnoveném řízení. Rozhodnutí o prohlášení nicotnosti lze též přezkoumat na základě žaloby ve správním soudnictví.⁴⁶³

V praxi může docházet k případům, kdy nadřízený správní orgán dospěje během řízení k závěru, že důvod k prohlášení nicotnosti (ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu) neexistuje. Řešením může být zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu (odpadl důvod pro vedení řízení), které se však děje usnesením, které se poznamenává toliko do spisu⁴⁶⁴ nebo vydání deklaratorního rozhodnutí „negativní“ povahy o tom, že důvod k prohlášení nicotnosti neshledal (neboť se od předchozího řešení situace liší tím, že už od samého počátku tu nebyl důvod zahajovat řízení o prohlášení nicotnosti).⁴⁶⁵ Jelikož způsob řešení je důležitý pro případné využití opravných prostředků, kloním se spíše k druhému uvedenému řešení. Oproti usnesení, které se toliko poznamenává do spisu, se totiž lze vůči „negativnímu“ deklaratornímu rozhodnutí odvolat.⁴⁶⁶

Rovněž může dojít k situaci, že kromě podnětu k prohlášení nicotnosti podá účastník řízení opravný prostředek⁴⁶⁷ (respektive prostředek dozorčí) a správní orgán v rámci odvolacího (příp. přezkumného) řízení se bude zabývat nicotným rozhodnutím. Odborná literatura nabízí následující řešení – sdělit účastníkovi, že správní orgán není věcně příslušný a odkázat jej na soud (v případě § 77 odst. 2 správního řádu); odvolání zamítnout jako nepřipustné

⁴⁶² VOPÁLKA, V. Poznámka k prosazování veřejného zájmu podle nového správního řádu. In: VOPÁLKA, V. (ed.), *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24 th June 2004 Code of Administrative Procedure*, s. 72.

⁴⁶³ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád, Komentář*, s. 382.

⁴⁶⁴ Srov. např. KOPECKÝ, M. Nicotná správní rozhodnutí (zejména z pohledu teorie a praxe českého správního práva). *Právní obzor*, 2007, č. 4, s. 349.

⁴⁶⁵ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 677.

⁴⁶⁶ Shodně tamtéž, s. 677-678.

⁴⁶⁷ Úprava nicotnosti správního rozhodnutí se bohužel nepromítla do právní úpravy ve vztahu k řádným či mimořádným opravným prostředkům – srov. např. FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*, s. 259 an.; KOPECKÝ, M. *Nicotnost správního rozhodnutí (zejména z pohledu teorie a praxe českého správního práva)*, s. 350 an.

(ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu)⁴⁶⁸ nebo odvolací řízení zastavit (žádost se stala zjevně bezpředmětnou ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g/ správního řádu) a následně zahájit řízení o prohlášení nicotnosti (respektive dát podnět příslušnému správnímu orgánu ve smyslu § 78 odst. 3 správního řádu), což však někteří autoři považují za „přepjatý formalismus“.⁴⁶⁹ Jestliže správní orgán pochybuje o tom, zda tu důvod nicotnosti je nebo není, je navrhováno řešit v takovém řízení nicotnost jako předběžnou otázkou (ve smyslu § 57 správního řádu).⁴⁷⁰ Tato procesní situace (tj. z důvodů nicotnosti podle § 77 odst. 1 i 2 správního řádu) se dále může řešit přímo v odvolacím (či přezkumném) řízení, což je mj. odůvodňováno zásadou procesní ekonomie a odkazem na praxi užívanou za starého správního řádu.⁴⁷¹ K posledně uvedenému způsobu se však kriticky staví jak část odborné veřejnosti,⁴⁷² tak judikatura.⁴⁷³

Nicméně soudní judikatura se vyvíjí.⁴⁷⁴ Zatímco doposud soudy měly za to, že pokud by došlo ke zrušení či změně nicotného rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 94 správního řádu, je dané rozhodnutí zatíženo vadou, které jej rovněž činí nicotným.⁴⁷⁵ Nyní usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu konstatuje, že: „...rozhodnutí správního orgánu prvního stupně lze zrušit postupem podle § 90 odst. 1 písm. a) popř. b) správního

⁴⁶⁸ Některými odborníky bývá zpochybňováno v tom smyslu, že odmítnout lze toliko odvolání proti rozhodnutí a zde se jedná o tzv. paakt. Srov. např. MATES, P. Co s nicotným rozhodnutím. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 110 an.

⁴⁶⁹ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 670-671.

⁴⁷⁰ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 670-671; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 381 - není třeba vyčkávat na prohlášení nicotnosti jako na předběžnou otázku.

⁴⁷¹ Srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 670-671; obdobně srov. DOHNAL, V. Nicotnost. In: DOHNAL, V., ČERNÝ, V., KORBEL, F., PROKOP, M. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, s. 234; KOPECKÝ, M. *Nicotná správní rozhodnutí (zejména z pohledu teorie a praxe českého správního práva)*, s. 351.

⁴⁷² Srov. např. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 381-382; MATES, P. Co s nicotným rozhodnutím. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 110 an. – Zrušení rozhodnutí v tomto případě: „popírá nejen dělenou pravomoc řešení nicotnosti, ale i samotnou podstatu tohoto institutu, protože zrušením by přiznala, že nicotné rozhodnutí existuje“ (tamtéž, s. 110).

⁴⁷³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, čj. 1 As 36/2010-44.

⁴⁷⁴ Podrobně k popření dosavadní judikatury (viz např. POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*, s. 373 an.).

⁴⁷⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, čj. 1 As 36/2010-44.

*řádu i z důvodu nicotnosti uvedených v § 77 odst. 1 a 2 správního řádu“.*⁴⁷⁶ Dopusud platilo, že rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu může být za nicotné vysloveno pouze ze strany soudu ve správním soudnictví. Nyní však soud judikoval, že není důvod, aby odvolací orgán nemohl napravit i takovou vadu rozhodnutí, která způsobuje jeho nicotnost.⁴⁷⁷ Díky tomuto judikátu tak došlo ke svěření řešení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu v první řadě na úroveň veřejné správy s tím, že správní soudnictví zastává subsidiární kontrolní funkci pro případ, že správní orgány nesjednají nápravu.⁴⁷⁸ P. Šuránek v této souvislosti uvádí, že se nelze ihned obrátit se žalobou na správní soud, nýbrž je nutné v první řadě podat opravný prostředek (ve smyslu § 5 ve spojení s § 68 písm. a/ soudního řádu správního), neboť v odvolacím řízení lze totiž rozhodnutí správního orgánu zrušit postupem podle § 90 odst. 1 písm. a), příp. b) správního řádu i z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 a 2 správního řádu. V opačném případě by hrozilo odmítnutí žaloby ve smyslu § 70 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního.⁴⁷⁹

Pokud se vrátíme k jinému důvodu nicotnosti než věcné nepřislusnosti, 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).

⁴⁷⁶ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65 – zde je řešena mj. možnost nápravy nicotného rozhodnutí v odvolacím řízení, kterou autoři komentáře považují za spornou – viz POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 565. Kriticky se na předmětné „dotváření práva“ dívá i P. Mates, jenž nadnáší otázku ohledně možného narušení principu dělby moci - srov. MATES, P. Co s nicotným správním rozhodnutím. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 113. Z judikatury nyní vyplývá, že v případě důvodů nulity rozhodnutí pro absolutní nedostatek věcné příslusnosti, odvolací správní orgán má rozhodnutí zrušit a řízení zastavit. Budou-li shledány jiné důvody nicotnosti, je třeba rozhodnutí zrušit a věc vrátit orgánu, který jej vydal (viz tamtéž, s. 112).

⁴⁷⁷ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65.

⁴⁷⁸ Srov. blíže POTĚŠIL, L., BRUS, M., HLOUCH, L., RIGL, F. *Soudní řád správní. Komentář*, 1. vydání, Praha: Leges, 2014, s. 597-598.

⁴⁷⁹ ŠURÁNEK, P. In: JEMELKA, L., PODHRÁZSKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 539.

Rozhodnutí o prohlášení nicotnosti lze přezkoumat na základě žaloby ve správním soudnictví⁴⁸⁰ v souladu s § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobou se lze domáhat zrušení rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti (nestanoví-li soudní řád správní nebo jiný zvláštní zákon jinak), a to tím, 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.⁴⁸¹ Namítat nicotnost z jiného důvodu než z důvodu absolutní věcné nepřislušnosti je v daném případě limitována lhůtou k podání žaloby (srov. § 72 odst. 1 soudního řádu správního), a tudíž je žalobce v daném případě v relativně horším postavení než účastník správního řízení.⁴⁸²

Soudy ve správním soudnictví však nejsou při rozhodování o nicotnosti vázány § 77 odst. 2 správního řádu, jelikož mají vlastní úpravu ve smyslu § 76 odst. 2 soudního řádu správního⁴⁸³ (tj. vady, které vyvolávají nicotnost rozhodnutí), a proto mohou vyslovovat nicotnost rozhodnutí ze všech uváděných důvodů, tj. i z důvodů absolutního nedostatku věcné příslušnosti,⁴⁸⁴ což je ve srovnání se zahraničními úpravami zcela ojedinělý případ.⁴⁸⁵

⁴⁸⁰ V předmětném soudním řízení lze vyslovit nicotnost rozhodnutí vydaného správním orgánem v soukromoprávní věci, popř. správním orgánem ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu (srov. usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2012, čj. Konf 53/2011-25). K této problematice srov. blíže např. FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*, s. 291 an.

⁴⁸¹ Byť zákon o odpovědnosti za škodu nepočítá výslovně s nicotným úkonem správního orgánu, je podle P. Průchy žádoucí, aby se institut nicotnosti uplatnil alespoň v některých případech nicotných úkonů správních orgánů (např. byly vydány na základě nesprávného úředního postupu) – srov. blíže PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 243. Dále k odpovědnosti za škodu způsobenou nicotným správním rozhodnutím srov. blíže např. FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*, s. 380 an. Soudní praxe se kloní k tomu, že je třeba postupovat podle odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011, čj. 25 Cdo 3375/2008). Naopak K. Frumarová se kloní spíše k názoru, že je třeba postupovat v rámci odpovědnosti za nesprávný úřední postup (i ve shodě s Důvodovou zprávou k novele zákona o odpovědnosti za škodu č. 160/2006 Sb.) – blíže viz tamtéž.

⁴⁸² Řešením této situace může být skutečnost, že na tzv. paakt se žádné lhůty nevztahují, a proto lze proti němu zasáhnout v podstatě kdykoliv (srov. blíže např. MATES, P. Co s nicotným správním rozhodnutím. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 111; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 676).

⁴⁸³ Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu (srov. podrobně § 76 odst. 2 soudního řádu správního).

⁴⁸⁴ Srov. blíže např. POTĚŠIL, L. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*, s. 156; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 665.

⁴⁸⁵ Příslušné soudní řády správní totiž neobsahují vlastní důvody nicotnosti a odkazují na důvody upravené správními řády - srov. POTĚŠIL, L. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*, s. 157.

Za důležité považuji upozornit na skutečnost, že soudní řád správní v této souvislosti označuje žalobu za nepřipustnou, pokud je mj. jejím jediným důvodem tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, nedomáhal-li se žalobce vyslovení⁴⁸⁶ této nicotnosti právě v řízení před správním orgánem (srov. § 68 písm. c/ soudního řádu správního).⁴⁸⁷ Uvedené ustanovení soudního řádu správního však komplikuje žalobci situaci, neboť správní řád *de iure* takovou možnost dotčeným osobám nedává. Podle stávající právní úpravy se nelze totiž domáhat vyslovení (prohlášení) nicotnosti v řízení před správním orgánem, neboť správní řád nedává dotčené osobě právní nárok, aby podáním podnětu takové řízení sama zahájila. V daném případě se totiž jedná o podnět, jímž není správní orgán co do zahájení řízení vázán, tudíž jde o prostředek dozorcí.

V této souvislosti lze usuzovat, že postup podle § 78 odst. 1 správního řádu (tj. pouhé podání podnětu) není podmínkou pro podání žaloby ve správním soudnictví. Jedním z argumentů je neexistence zásady dispoziční a iniciace toliko podnětu, tj. nekvalifikovaného podání, které má povahu toliko dozorcího prostředku. Je tedy zcela na úvaze správního orgánu, zda řízení zahájí. 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*“. V daném případě jde tedy o podnět nenárokový, a proto uplatnění podnětu není podmínkou přístupu k soudu.⁴⁸⁸

Pro úplnost doplním, že J. Vedral navrhuje i jiné řešení - možnost obejít dikci § 68 písm. c) soudního řádu správního - a to tím způsobem, že žalobce rozšíří žalobu o další, minimálně jeden, žalobní bod a problém může být

⁴⁸⁶ Mělo by být správně „*prohlášení*“ této nicotnosti – k terminologické chybě blíže viz POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 596. Dále v textu disertační práce proto uváděno jako „vyslovení (prohlášení)“ nicotnosti.

⁴⁸⁷ Za účinnosti starého správního řádu byl § 68 písm. c) soudního řádu správního označován za nepoužitelný, neboť správní řád vyslovení (prohlášení) nicotnosti neupravoval. Nicotné rozhodnutí muselo být ve správním řízení zrušeno (obdobně tomu bylo v zákoně o správě daní a poplatků) – srov. blíže např. VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád soudní*, s. 162.

⁴⁸⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2010, čj. 8 As 16/2009-31; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2010, čj. 2 As 10/2010.

vyřešen.⁴⁸⁹ V této souvislosti se jeví vhodné upozornit na vládní Návrh zákona správní řád, který byl projednáván současně s návrhem soudního řádu správního, který však přijat nebyl a který se odlišoval od stávajícího správního řádu, jenž právo vyvolat řízení o vyslovení (prohlášení) nicotnosti nezakotvil (srov. § 104 daného návrhu a zde uvedené důvody nicotnosti a v § 105 upravenou tzv. procesní stížnost). Prohlášení nicotnosti se šlo domoci kvalifikovaným způsobem - tj. prostřednictvím tzv. procesní stížnosti, která měla přispět k rychlosti a efektivnosti správního řízení, k jejímuž podání byli oprávněni jednak účastníci řízení, v němž byl nicotný správní akt vydán, a dále ti, kdo jsou uvedeni v písemném vyhotovení tohoto správního aktu (včetně právních nástupců všech těchto osob, pokud by byli správním aktem vázáni) a pro případ, že by v důsledku nicotnosti probíhalo řízení jen zdánlivě, pak i osoby, které by byly účastníky, kdyby řízení skutečně probíhalo.⁴⁹⁰

Shrnu-li, zákonodárce učinil § 68 písm. c) soudního řádu správního za nepoužitelný, když úprava řízení před správními orgány neumožňuje *de iure* domoci se vyslovení (prohlášení) nicotnosti. Obdobně k danému ustanovení soudního řádu správního přistupuje například P. Průcha, jenž uvádí, že k němu nelze přihlížet, neboť: „*možnost podání podnětu nelze považovat za kvalifikované „domáhání se“, a ani žádnou jinou možnost domáhat se vyslovení nicotnosti rozhodnutí před správním orgánem účastník řízení nemá*“.⁴⁹¹ Rovněž P. Šuránek v komentáři k soudnímu řádu správnímu deklaruje obsolentnost předmětného ustanovení, a to jak za současné právní úpravy obsažené ve správním řádu, tak řádu daňovém.⁴⁹²

⁴⁸⁹ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 675-676. Pokud by převládl formalistický výklad, dané řešení nabízí rovněž např. POTĚŠÍL, L., BRUS, M., HLOUCH, L., RIGL, F. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 597.

⁴⁹⁰ Srov. *Vládní návrh zákona správní řád*, sněmovní tisk 201/0, Poslanecká sněmovna, volební období 2002-2006.

⁴⁹¹ PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 244.

⁴⁹² Nicméně obsolentnost daného ustanovení neznamená automatické obrácení se na soud, ale je třeba před podáním žaloby vyčerpat řádné opravné prostředky – viz blíže ŠURÁNEK, P. In: JEMELKA, L., PODHRÁZSKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 539. Obdobně srov. např. POTĚŠÍL, L., BRUS, M., HLOUCH, L., RIGL, F. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 596.

De lege lata úprava § 68 písm. c) soudního řádu správního tedy není v praxi použitelná, neboť žalobce nemá k dispozici procesní prostředek, jenž by mu zajistil zahájení řízení, ve kterém by byla posouzena namítaná nicotnost rozhodnutí. Otázkou zůstává, zda by v zájmu právní jistoty účastníka řízení neměl být alespoň 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. Ze soudní judikatury však nově vyplývá možnost zrušení takového rozhodnutí i správním orgánem v odvolacím řízení, a proto není možné se s takovýmto rozhodnutím ihned obrátit se žalobou na soud, nýbrž je nutné vyčerpat řádné opravné prostředky v zájmu úspěšného uplatnění žaloby (ve smyslu § 68 písm. a/ soudního řádu správního).

Byť tedy judikatura jistým způsobem napomohla řešení stávající situace, domnívám se, že by bylo vhodnější, kdyby došlo k napravení *de lege lata* nepoužitelného ustanovení § 68 písm. c) soudního řádu správního, a to tím způsobem, že by podle správního řádu například (alespoň) účastník řízení měl mít možnost podat kvalifikovaný návrh na zahájení správního řízení o prohlášení nicotnosti, jež by bylo zahájeno dnem doručení návrhu příslušnému správnímu orgánu. V případě, že by bylo řízení o prohlášení nicotnosti ovládáno zásadou dispoziční, došlo by zajisté k nápravě a plné aplikovatelnosti § 68 písm. c) soudního řádu správního, a to (alespoň) ve prospěch účastníka řízení.

2.4.4 Ochrana proti nečinnosti ve správním řízení

Ochrana před nečinností⁴⁹³ lze obecně pojmut v celém souhrnu právních prostředků, jež mohou mít povahu preventivní nebo působící k odstranění již

⁴⁹³ K nečinnosti srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2011, čj. 62 A 8/2010.

vzniklé nečinnosti.⁴⁹⁴ Mezi tyto právní prostředky⁴⁹⁵ 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 postup⁴⁹⁶ či vyvození správněprávní odpovědnosti konkrétního subjektu.⁴⁹⁷

K nezákonné nečinnosti lze 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.⁴⁹⁸ 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 nečinností v řízení.⁴⁹⁹ Nečinnost se pak může obecně týkat⁵⁰⁰ obou instancí ve správním řízení, i rozhodování

⁴⁹⁴ V této souvislosti je vhodné zmínit i tzv. žalobu na nečinnost upravenou v rámci práva EU, kterou lze podat na nečinnost např. Evropského parlamentu, Rady, Komise, Evropské centrální banky a dalších institucí Evropské unie. Blíže viz např. FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*, s. 182 an.

⁴⁹⁵ Otázka ochrany před nečinností je řešena také zvláštními zákony (srov. např. § 38 daňového řádu či § 16a zákona o informacích).

⁴⁹⁶ K odškodnění za průtahy v řízení srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 1320/10.

⁴⁹⁷ Viz. FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*, s. 43 an.

⁴⁹⁸ Srov. např. FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*, s. 38 an.; 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.

⁴⁹⁹ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2002, sp. zn. I. ÚS 663/01.

⁵⁰⁰ Důležité je, že u nečinnosti se posuzují jak objektivní, tak i subjektivní okolnosti jednání orgánů veřejné správy. Omezení se toliko na konstatování, že došlo k překročení zákonné lhůty, nepostačí (srov. blíže VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 190). Žalobu proti nečinnosti lze např. podat i proti nečinnému správnímu orgánu, jenž je nečinný v případě, kdy soud zrušil jeho rozhodnutí a věc mu vrátil k dalšímu řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006). Žalobou lze brojit i proti nečinnosti spočívající v nerozhodování ve lhůtách stanovených pouze interním normativním aktem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005; náleží Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01). Pro úplnost uvádím, že nečinnost, resp. průtahy lze kvalifikovat i jako tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu (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).

o obnově řízení včetně situace, kdy řízení zahájil správní orgán *ex officio*, ale řádně v něm nepokračuje, tj. v již zahájeném řízení přezkumném.⁵⁰¹

Co do úpravy tuzemské, stávající právní úprava má svůj původ ve starém správním řádu, jenž upravoval tzv. opatření proti nečinnosti (srov. § 50 téhož zákona) s tím, že dané opatření spočívalo v tzv. atrakci, jež se mohla týkat jednak faktu, že správní orgán nezahájil řízení, ač k tomu byl povinen nebo pokud správní orgán nerozhodl ve lhůtách podle § 49 odst. 2 téhož zákona. Účastník řízení však neměl k dispozici kvalifikovaný procesní prostředek k vyvolání daného opatření proti nečinnosti, navíc k jeho realizaci docházelo toliko výjimečně, a proto předmětnou úpravu nešlo hodnotit efektivně.⁵⁰² Od účinnosti soudního řádu správního do konce účinnosti starého správního řádu judikatura akceptovala, že účastník správního řízení se v případě nečinnosti správního orgánu obracel přímo na soud.⁵⁰³

Problematika ochrany proti nečinnosti je nyní upravena v § 80 správního řádu⁵⁰⁴ s tím, že v odst. 4 upravuje správní řád specifické prostředky k ochraně proti nečinnosti, za které považuje *příkaz, atrakci, delegaci a prolongaci*,⁵⁰⁵

⁵⁰¹ VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 187.

⁵⁰² Srov. blíže MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 133-134; VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 148 an.

⁵⁰³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 As 21/2003-40.

⁵⁰⁴ Např. na Slovensku je ochrana proti nečinnosti upravena v § 50 zákona č. 71/1967 Z. z., o správnom konaní (správny poriadok), ve znění pozdějších předpisů, který se týká vydání rozhodnutí odvolacím orgánem, který na sebe (za podmínek zde stanovených) prostřednictvím tzv. atrakce pravomoci přesunul rozhodování prvostupňového orgánu. Právní řád počítá však i s uplatnění fikce rozhodnutí (pokud uplyne stanovená lhůta a správní orgán je nečinný, má se za to, že vyhověl) či institut stížnosti (tzv. dozorová stížnost - zabezpečit nápravu ze strany nadřízeného orgánu). V rámci správního soudnictví je pak taktéž upraveno řízení proti nečinnosti orgánů veřejné správy, jehož předpokladem je vyčerpání prostředků, které umožňuje zvláštní právní předpis. Soud uloží správnímu orgánu povinnost rozhodnout s určením přiměřené lhůty, která nesmí být delší než tři měsíce. Za její nedodržení může být správnímu orgánu uložena pokuta (a to i opakovaně) do výše 3 280 eur. V případě např. Rakouska je ve smyslu § 73 odst. 1 zákona č. 51/1991, Rakouský Obecný správní řád stanoveno, že pokud nestanoví zvláštní právní předpis jinak, jsou úřady povinny rozhodovat bez zbytečného odkladu, nejpozději však do šesti měsíců ode dne podání. Není-li tak učiněno, je možno využít institutu tzv. devolučního návrhu (prostředek nápravy při nečinnosti správního orgánu; je-li i nadřízený orgán nečinný, je zde možnost podat stížnost na nečinnost k Soudnímu dvoru správnímu) nebo tzv. navrácení v předešlý stav (používá se v případě zmeškání procesní lhůty/zmeškání ústního projednání věci na straně účastníka řízení) – blíže viz HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*, s. 124-126.

⁵⁰⁵ K danému srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 690 an.; PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 253 an.; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 395 an.; VOPÁLKA, V. *Správní řízení*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 677 an.; PÍTROVÁ, L. K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“. In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24 th June 2004 Code of Administrative Procedure*, s. 187. FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. K nečinnosti při projednávání přestupků a jiných správních deliktů srov. zejm. KOPECKÝ, M. *Problémy nečinnosti veřejné správy při projednávání správních deliktů*.

kteřé směřují proti nečinnosti správniho orgánu, respektive proti nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě.⁵⁰⁶ Opatření proti nečinnosti lze však aplikovat i na jakýkoliv jiný postup správniho orgánu, na který se vztahuje působnost správniho řádu.⁵⁰⁷

Zákonom stanovené *lhůty pro vydání rozhodnutí* tedy můžeme označit za konkrétní prostředek⁵⁰⁸ ochrany práv v rámci správniho řízení,⁵⁰⁹ jež mají zabránit libovůli správniho 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*“.⁵¹⁰

V této souvislosti správni řád stanoví, že v případě jednoduchých záležitostí má být věc vyřízena bezodkladně. V případech ostatních má správni orgán postupovat ve lhůtách zde uvedených⁵¹¹ (srov. § 71 správniho řádu).⁵¹²

In: KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. (eds.) *Sborník z 6. mezinárodní konference, Nečinnost ve veřejné správě*, Kancelář Veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 201 an.

⁵⁰⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správniho soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006.

⁵⁰⁷ Srov. blíže VEDRAL, J. *Správni řád. Komentář*, s. 691. Dále např. PRŮCHA, P. *Správni řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 255. Ust. § 80 správniho řádu nelze vztahovat toliko na správni řízení, ale i na vydání vyjádření, osvědčení a sdělení, na uzavírání veřejnoprávních smluv a také na vydávání opatření obecné povahy včetně stížností podle § 175 správniho řádu.

⁵⁰⁸ Srov. blíže FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*, s. 43. V. Mikule zmiňuje i jiné instituty ochrany před nečinností (srov. např. zajišťovací příkaz podle § 167 daňového řádu nebo výkaz nedoplatek vydaných zdravotní pojišťovnou podle § 53 odst. 2 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. *Správni právo. Obecná část*, s. 680.

⁵⁰⁹ Srov. např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správni právo*, s. 443; PEČINKA, H. *Průtahy v řízení zaviněné správním orgánem*. *Právní rádce*, 2009, č. 8, s. 41 an.

⁵¹⁰ Srov. nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

⁵¹¹ Obdobnou úpravu obsahuje slovenský správni řád – srov. § 27 odst. 1 zákona č. 71/1967 Z. z., správny poriadok, ve znění pozdějších předpisů - „*Ak je to potrebné, správny orgán určí na vykonanie úkonu v konaní primerenú lehotu, pokiaľ ju neustanovuje tento zákon alebo osobitý zákon.*“ Vymezení lhůt je pak diferencováno od složitosti věci a určením celkové časové doby s tím, že pokud nelze ve lhůtě šedesáti, resp. třiceti dnů rozhodnout, je povinen o tom informovat účastníka řízení včetně uvedení důvodů (srov. § 49 téhož zákona). Blíže viz např. ZLOCH, P. *Početnost subjektov správnych konaní a zásada rozhodovania v primeranej lehote*. In: *Acta Iuridica Olomucensia, Subjekty správniho řízení*, s. 28-29; SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*, s. 200 an.

⁵¹² S odkazem na § 71 odst. 5 správniho řádu se nemůže dovolávat nedodržení lhůt ten účastník, který je způsobil. Příkladem průtahů ze strany účastníka může být neposkytování součinnosti správnímu orgánu (srov. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2004, sp. zn. I ÚS 332/04).

Odlišná úprava může být stanovena zvláštním zákonem. Z ustanovení § 80 odst. 1 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.⁵¹³ 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 konkrétních okolností případu, s přihlédnutím ke složitosti věci, chování stěžovatele a chování příslušných orgánů“.⁵¹⁴

Opatření proti nečinnosti však nadřízený orgán učiní i tehdy, pokud příslušný správní orgán nezahájí řízení ve lhůtě třiceti dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení *ex offio* (srov. § 80 odst. 2 správního řádu).⁵¹⁵

Nadřízený správní orgán má k dispozici celkem čtyři způsoby jak zakročit proti nečinnosti (ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a/ až písm. d/ správního řádu) a je na jeho úvaze, kterou variantu zvolí v tom kterém individuálním případě.⁵¹⁶ Pokud jsou naplněny důvody pro učinění opatření proti nečinnosti, musí být z jeho strany provedeny, jinak se sám vystavuje riziku nečinnosti. 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.

⁵¹³ 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. 3 Ans 38/2010).

⁵¹⁴ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. 10/05; nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 487/03; nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2003, sp. zn. II. ÚS 32/03; nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 332/04. K průtahům řízení srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01.

⁵¹⁵ Tato lhůta nemusí být shodná se dnem, kdy správní úřad obdržel takovýto podnět, ale běží až ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení. V daném případě může nadřízený správní orgán provést atrakci nebo delegaci (srov. 80 odst. 4 písm. b/ a c/ správního řádu).

⁵¹⁶ Správní řád upravuje i možnost uplatnění tzv. preventivního opatření nadřízeným správním úřadem, a to pro případ, že je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájí řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat (srov. § 80 odst. 3 správního řádu).

První z nich je *příkaz* (srov. § 80 odst. 4 písm. a/ správního řádu), který opravňuje nadřízený správní orgán k přikázání nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí. Děje se tak toliko neformálně, kdy jej písemně informuje o této skutečnosti.⁵¹⁷ *Atrakce* (srov. § 80 odst. 4 písm. b/ správního řádu) spočívá ve skutečnosti, že nadřízený správní orgán usnesením převezme věc a rozhodne namísto nečinného správního orgánu – tj. sám se stává prvostupňovým orgánem, který ve věci rozhoduje, a proto dochází i k posunu řádných a mimořádných opravných prostředků v hierarchii správních orgánů.⁵¹⁸ *Delegace* (srov. § 80 odst. 4 písm. c/ správního řádu) umožňuje nadřízenému správnímu orgánu usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení. Poslední možností je *prolongace* (srov. § 80 odst. 4 písm. d/ správního řádu) - tj. usnesením dojde k přiměřenému prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí (brány musí být v potaz lhůty uvedené v § 71 odst. 3 správního řádu), a to za předpokladu, že lze důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci a je-li takovýto postup pro účastníky řízení výhodnější.⁵¹⁹

Nadřízený správní orgán rozhoduje o opatřeních proti nečinnosti formou usnesení (výjimka je sdělení v případě příkazu). Usnesení je oznamováno správním orgánům, jichž se týká, a tzv. hlavním účastníkům řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu – ostatní účastníci jsou vyrozuměni prostřednictvím veřejné vyhlášky (srov. § 80 odst. 6 správního řádu).⁵²⁰

Ochrana před nečinností správního orgánu může být poskytnuta *ex offio* nebo na základě *žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti*. Touto žádostí

⁵¹⁷ Jedná se o akt interní povahy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, čj. 2 Ans 11/2011-95).

⁵¹⁸ Z předmětného důvodu by měla být tato varianta řešení pomíjena u ústředních správních orgánů (srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 399).

⁵¹⁹ Atrakci a delegaci nelze uplatnit vůči orgánům územně samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti (srov. § 80 odst. 5 správního řádu).

⁵²⁰ „Usnesení správního orgánu vydané v rámci ochrany před nečinností dle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu z roku 2004, není rozhodnutím ve věci samé, ale aktem interní povahy příslušného správního orgánu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, čj. 9 Ans 16/2012-84).

disponuje účastník řízení⁵²¹ a může být podána po uplynutí lhůt stanovených pro vydání rozhodnutí (§ 80 odst. 3 správního řádu). I v případě, že není žádosti účastníka řízení vyhověno, nadřízený správní orgán vydá usnesení, které se oznamuje pouze tomuto účastníkovi s tím, že se proti němu 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, mohla pro účastníka řízení znamenat možnost podat žádost k úkonu nadřízenému správnímu orgánu, v tomto případě k iniciaci opatření proti nečinnosti. Byly však vedeny diskuze o tom, zda jde o návrh na zahájení řízení ve smyslu § 44 správního řádu⁵²² nebo o kvalifikovaný podnět, který návrhem na zahájení řízení není.⁵²³

Jednou z podmínek přípustnosti žaloby ve správním soudnictví ve věci ochrany proti nečinnosti je podle § 79 odst. 1 soudního řádu správního *bezvýsledné vyčerpání*⁵²⁴ *procesních prostředků*,⁵²⁵ 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.⁵²⁶ K řešení v tomto směru přispěl

⁵²¹ Blíže viz např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 700.

⁵²² Srov. např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 133; PÍTROVÁ, L. K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“. In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24 th June 2004 Code of Administrative Procedure*, s. 187.

⁵²³ Srov. např. SLÁDEČEK, V. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. *Správní právo*, 2007, č. 6, s. 400.

⁵²⁴ O bezvýsledném vyčerpání lze hovořit v případě, že nadřízený správní orgán žádost účastníka řízení usnesením zamítne nebo pokud o této žádosti ve lhůtě pro vydání rozhodnutí vůbec nerozhodne – tj. nečinnost nastala i ve vztahu k jeho vyřízení (srov. např. usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 10. 2006, čj. 57 Ca 61/2006-54 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14).

⁵²⁵ Takovým prostředkem je i podnět osoby zúčastněné na správě daní nejbližší nadřízenému správci daně podle § 38 odst. 1 a 2 daňového řádu. Dále např. stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o informacích – tj. po uplynutí lhůty nedošlo k poskytnutí informace/předložení konečné licenční nabídky a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ans 4/2009-86) a stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 písm. d) zákona o informacích – tj. žadatel nesouhlasí s výší úhrady/odměny v souvislosti s poskytnutím informací (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14).

⁵²⁶ Srov. FRUMAROVÁ, K. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. *Správní právo*, 2011, č. 6, s. 357.

sám Nejvyšší správní soud. Judikoval totiž, že vyčerpání prostředku nápravy, tj. žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu, 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.⁵²⁷ Výjimkou v tomto případě byla ochrana proti nečinnosti ústředních orgánů státní správy, neboť v tomto případě nebylo třeba vyčerpat žádost o opatření proti nečinnosti.⁵²⁸ Judikatura se však v tomto smyslu změnila, neboť Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případě nečinnosti ústředního správního úřadu, který nadřízený orgán nemá, je účastník řízení také povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 před tím, než se s žalobou obrátí na soud.⁵²⁹

Z judikatury dále vyplývá, že žalobu proti nečinnosti lze podat toliko až po zjištění, že žádost byla neúspěšná, tj. žalobce musí vyčkat na rozhodnutí nadřízeného správního orgánu.⁵³⁰ Nejasnou se na první pohled může jevit podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků.⁵³¹ Nevýhodou může být v tomto smyslu 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

⁵²⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ans 8/2009.

⁵²⁸ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 4. 2009, čj. 62 Ca 2/2009; usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2008, čj. 62 Ca 39/2008-102.

⁵²⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278.

⁵³⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ans 8/2009-149.

⁵³¹ Vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti nelze spatřovat toliko v podání žádosti, ale také v jejím vyřízení. V případě opačném, by soud žalobu odmítl s odkazem na její předčasné podání – srov. např. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2010, čj. 44 A 61/2010-25. V případě, že by soud po podání žaloby zjistil, že žalobce již učinil kroky směřující k vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti, žalobu pro splnění podmínky podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního neodmítne, a to z důvodu přehnaného formalismu (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, čj. 2 Ans 5/2009-59).

uplynutím této lhůty, a to v případě, že rozhodnutí o žádosti bylo již účastníkovi řádně oznámeno.⁵³²

Žádost o opatření proti nečinnosti je brána jako procesní opatření ve smyslu § 79 soudního řádu správního (tj. institut procesní stížnosti).⁵³³ Byť judikatura v tomto smyslu hovoří jasně, domnívám se, že předmětný právní prostředek je spíše nenárokového charakteru. Osobně jej považuji za podnět, který však podle stávající judikatury musí být vyčerpán, než se žalobce může obrátit s žalobou na soud. Argumentem svědčícím v tento můj postoj 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.

S ohledem na určité nejasnosti, jsem proto zmínila předmětný procesní prostředek v rámci výkladu týkajícího se dozorčích prostředků, byť judikatura v tomto smyslu hovoří jednoznačně, tj. žádost účastníka řízení o opatření proti nečinnosti je nezbytnou podmínkou pro podání žaloby na nečinnost ve smyslu § 79 odst. 1 soudního řádu správního. 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.⁵³⁴

⁵³² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ans 8/2009-149.

⁵³³ Srov. HORZINKOVÁ, E. Správní rozhodnutí. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 214.

⁵³⁴ V 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.

3. Exkurz k možné navazující soudní ochraně

Přestože se v disertační práci soustředí primárně na ochranu práv v rámci správního řízení, ukončením konkrétního správního řízení v žádném případě nekončí možnost ochrany práv účastníka.⁵³⁵ Tento má za splnění zákonných podmínek právo dožadovat se následné soudní kontroly, jež představuje kontrolu výsledků rozhodování ve správním řízení v tzv. *plné jurisdikci*.⁵³⁶ V této souvislosti je však třeba podotknout, že v daném případě je přezkum správního aktu považován za ochranu poskytovanou již vně veřejné správy samotné (tj. ochranu poskytovanou mocí soudní) a ne tak zcela zapadající do obsahového rámce disertační práce. Domnívám se však, že celkové pojetí práce by bez alespoň krátkého přehledu této navazující soudní ochrany mohlo působit jako vytržené z kontextu (zejména s odkazem na fakt, že se v disertační práci věnuji alespoň v základních souvislostech ochraně soukromých práv poskytované veřejnou správou).

V případě správního řízení v prvním stupni může pro správní akty⁵³⁷ s veřejnoprávním obsahem po řízení o řádném opravném prostředku následovat právní ochrana v rámci správního soudnictví, tj. žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, a následně řízení o kasační stížnosti, je-li podle zákona přípustná, respektive přijatelná. Další možností je ochrana poskytnutá v rámci ústavního soudnictví, tj. řízení o ústavní stížnosti pro případ, že se jedná o ústavně zaručené právo. Pokud se jedná o správní akt s obsahem soukromoprávním, může po řízení o řádném opravném prostředku následovat

⁵³⁵ Zastáncem předmětného přístupu ochrany práv ve veřejné správě je např. V. Sládeček, na něhož tímto plně odkazuji (blíže viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 439 an.).

⁵³⁶ Blíže viz např. KOPECKÝ, M. Opravné systémy ve správním řízení. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 13.

⁵³⁷ Pokud jde o správní akty, které nejsou výstupem správního řízení, následuje přímo řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (v dalším je posloupnost stejná). Správní řád dále počítá např. s veřejnoprávními smlouvami, kdy je možné vést sporné správní řízení (v dalším je posloupnost stejná); v případě opatření obecné povahy může následovat návrh na zrušení opatření obecné povahy (v dalším je posloupnost stejná); jde-li o faktické zásahy, může následovat žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu (v dalším je posloupnost stejná) – pro případ, že je tento dodatečně formalizován, resp. mu je propůjčena forma rozhodnutí, následuje postup shodný pro správní akt s veřejnoprávním obsahem. K danému viz blíže STAŠA, J. Vztah mezi povahou a důsledky správní činnosti z hlediska právního dualismu. In: HANDRLICA, J. (ed.) *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*, s. 95-110.

právní ochrana, a to v rámci soudnictví civilního (část pátá občanského soudního řádu), tj. řízení o žalobě ve věci pravomocně rozhodnuté správním orgánem. Dále může následovat řízení o řádném opravném prostředku proti soudnímu rozhodnutí, včetně řízení o dovolání. Za podmínek uvedených výše je následně možno uplatnit v rámci ústavního soudnictví i ústavní stížnost. Završením (v obou výše zmíněných případech) může být za určitých okolností i ochrana v evropských souvislostech (srov. níže).

Vrátím-li se k tematice správního,⁵³⁸ respektive civilního soudnictví (tj. část pátá občanského soudního řádu)⁵³⁹ či k ústavnímu soudnictví,⁵⁴⁰ postačí

⁵³⁸ Ke správnímu soudnictví srov. blíže např. PRŮCHA, P. K vybraným problémům správního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, č. 3, s. 477-486; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 417-426; 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. s., 2010, s. 17-25, s. 33 an.; MIKULE, V. Kontrola ve veřejné správě. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 511 an. MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha a. s., 1996; MIKULE, V. Správní soudnictví v Československu. *Acta Universitatis Carolinae-Iuridica*, 1968, č. 4; JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 486 an.; PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*, s. 331-341; PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. Vysoká škola aplikovaného práva, Praha, 2014, s. 160-171; POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*; PRŮCHA, P. Podstata a funkce správního soudnictví ve vztahu k ochraně veřejných subjektivních práv. In: SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.) *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu*, s. 131-145. Dále srov. zejm. nález 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. Pokud jde o správní soudnictví v jiných zemích (srov. např. MIKULE, V. *Správní soudnictví*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 513 an.).

⁵³⁹ K civilnímu soudnictví srov. např. KOPECKÝ, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté o. s. ř.). In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 220-222; PAZDERKA, S. Rozhodování správních úřadů o soukromých právech nebo povinnostech. *Právní rozhledy*, 2001, č. 4, s. 151-156; HAMULÁKOVÁ, K. Zamyšlení se nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. *Správní právo*, 2012, č. 4, s. 471-483; WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*; KOPECKÝ, M. Způsoby soudního přezkumu správních rozhodnutí v podmínkách České republiky. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.) *Rada Evropy a veřejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konané 21. - 22. 4. 2009*, Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2009, s. 71; SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R., a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013; ZAHRADNÍKOVÁ, R. a kol. *Civilní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013; BROTHÁNKOVÁ, J. In: ŠKÁROVÁ, M. a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*, 4. aktualizované vydání, Praha: Linde Praha, akciová společnost, 2009.

⁵⁴⁰ K ústavnímu soudnictví blíže viz např. MIKULE, V. Kontrola veřejné správy. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 587 an.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 361 an.; PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*; 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*, s. 14 an.; FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007; PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*, s. 104-105; WAGNEROVÁ, E., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*, Praha: ASPI, a. s., 2007; Mikule, V. Ústavní stížnost a dovolání (na okraj judikatury Ústavního soudu). *Bulletin advokacie*, 1997, č. 8, s. 10 an.; PROCHÁZKA, A. K některým procesním otázkám ústavní stížnosti. *Bulletin advokacie*, 1996, č. 5, s. 6-8.; 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.

plně pro účely dané práce poukázat na příslušnou literaturu a na tomto místě zmíním toliko základní souvislosti.

3.1 Ochrana práv poskytovaná soudy

V případě soudního přezkumu rozlišujeme 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.

3.1.1 Správní soudnictví

Pokud jde o pravomoc správních soudů ve smyslu § 4 soudního řádu správního,⁵⁴¹ mezi právní prostředky ochrany, jež se mohou vztahovat k tématu disertační práce, náleží zejména *žaloba proti rozhodnutí správního orgánu* (srov. blíže § 65 an. soudního řádu správního).⁵⁴² Touto žalobou se lze domáhat zrušení napadaného rozhodnutí, respektive vyslovení nicotnosti (srov. § 65 odst. 1 soudního řádu správního), popř. i snížení trestu za správní delikt či upuštění od něj (srov. § 65 odst. 3 soudního řádu správního).⁵⁴³ Soud v daném případě poskytuje ochranu proti rozhodnutím nezákonným.⁵⁴⁴ Soudní řád správní

⁵⁴¹ *De lege lata* jsou správní soudy oprávněny rozhodovat o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, ochraně proti nečinnosti správního orgánu, ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, kompetenčních žalobách a dále rozhodují ve věcech volebních a věcech místního či krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem. K řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí lze uvést, že je podmíněno návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech tímto opatřením vydaným správním orgánem zkrácen. Je-li podatel současně oprávněn v příslušné věci podat žalobu ve správním soudnictví nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení takového opatření jen společně s takovým návrhem (srov. blíže § 4 soudního řádu správního). Pro úplnost je třeba zmínit, že zvláštní zákony upravují i tzv. kárnou pravomoc Nejvyššího správního soudu ve věcech soudců, státních zástupců a exekutorů. K rozsahu pravomoci soudů ve správním soudnictví srov. např. SLÁDEČEK, V. Správní soudnictví v České republice. In: SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, s. 48 an.; PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*, s. 161 an.

⁵⁴² Rozlišujeme 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) a žaloby ve věcech územní samosprávy (§ 67 soudního řádu správního).

⁵⁴³ K žalobě proti rozhodnutí správního orgánu srov. např. MIKULE, V. Správní soudnictví. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 533-544; JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 487 an.; POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*.

⁵⁴⁴ Hledisko neúčelnosti či nehospodárnosti je v daném případě liché.

poskytuje ochranu i rozhodnutí nicotnému. 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).⁵⁴⁵

S ohledem na skutečnost, že práce pokrývá rovněž ochranu práva objektivního (a zejména v návaznosti na relativně nové oprávnění spojené s Ochráncem) zmiňuji zde především žalobu na ochranu veřejného zájmu (ve smyslu § 66 soudního řádu správního),⁵⁴⁶ která svědčí ochraně práva objektivního (tj. zákonnosti), a to v případě vyžaduje-li to (závažný) veřejný zájem. Jedná se o: „speciální případy aktivní procesní legitimace, které nejsou odvozeny ani od tvrzeného dotčení právní sféry žalobce ani od skutečnosti, že žalobce byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí“.⁵⁴⁷

Podle § 66 odst. 1 soudního řádu správního může podat žalobu správní orgán, za podmínek určených zákony upravujícími řízení před správními orgány, o kterém to takový zákon stanoví. V současné době se však jedná o ustanovení nevyužívané, neboť neexistuje zvláštní procesní předpis, jenž by tuto možnost odpovídajícím způsobem upravoval.⁵⁴⁸ Ve druhém případě je aktivně legitimován nejvyšší státní zástupce, a to za předpokladu, že k jejímu podání

⁵⁴⁵ Nutno dodat, že pokud se domáhá žalobce ve správním soudnictví nápravy, lze uspokojit účastníka soudního řízení po podání žaloby ve správním soudnictví podle § 153 správního řádu. Blíže viz např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*, s. 1207 an.

⁵⁴⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, čj. 29 Ca 60/2006. Blíže viz např. JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 522 an.; PŘIDAL, M. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In: SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*, Praha: Leges, 2012, s. 66-74; VÍCHA, O. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu (tamtéž, s. 75-82).

⁵⁴⁷ JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 522.

⁵⁴⁸ Žalobní (aktivní procesní) legitimaci stanoví a připouští zvláštní zákon (včetně podmínek podání žaloby) s tím, že v daném případě má správní orgán postavení žalobce (srov. § 65 soudního řádu správního) – v podrobnostech k žalobní legitimaci správního orgánu podle § 65 odst. 1 nebo 2 včetně specifické žalobní legitimace ve věcech samosprávy podle § 67 soudního řádu správního (srov. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 576-577). Žalobní legitimaci však zákon správním orgánům neposkytuje. Jedná se tudíž o ustanovení nevyužitě, byť se podle důvodové zprávy mělo jednat zejm. o případy, které veřejnost citlivě vnímá. Např. individuální správní akt, kdy bylo rozhodnuto v rozporu se zákonem (v souvislosti s přijetím úplatku), ale ve prospěch účastníka řízení, který nemá zájem předmětné rozhodnutí pro nezákonnost napadnout (srov. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu soudního řádu správního*. Sněmovní tisk č. 1080, Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 1998-2002).

shledal závažný veřejný zájem s tím, že takovýto jeho úsudek soud nepřezkoumává (srov. § 66 odst. 2 soudního řádu správního).⁵⁴⁹ Od 1. 1. 2012 je aktivně legitimován k podání této žaloby i Ochránce,⁵⁵⁰ ale to pouze za předpokladu, že k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem (srov. § 66 odst. 3 soudního řádu správního).⁵⁵¹ V neposlední řadě pak ten, jemuž takové oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu, což je právní úprava dosud absentující.⁵⁵²

Jak vyplývá z názvu § 66 soudního řádu správního, má se jednat o ochranu ve prospěch „závažného veřejného zájmu“,⁵⁵³ avšak tento pojem je použit toliko ve spojení s podáním žaloby nejvyšším státním zástupcem či Ochráncem. Podle autorů komentáře se jedná o jakýsi pozůstatek všeobecného dozoru prokuratury.⁵⁵⁴ Ale ani tato oprávnění nejsou neomezená. Oprávnění nejvyššího státního zástupce je vázáno na shledání „závažného veřejného zájmu“ (v případě Ochránce pak dokonce na jeho prokázání) a ve lhůtě stanovené zákonem k podání předmětné žaloby. S ohledem na jistou komplikovanost

⁵⁴⁹ K oprávnění nejvyššího státního zástupce srov. blíže např. JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 523 an.; POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 580 an.

⁵⁵⁰ Blíže viz zákon č. 303/2011 Sb., který novelizoval soudní řád správní. Doktrína se k novému oprávnění Ochránce různí - např. V. Sládeček poukázal na fakt, že: „je dostačující - a v praxi se to i osvědčilo - pokud má veřejný ochránce práv „kvalifikované“ oprávnění požádat Nejvyššího státního zástupce o podání této žaloby“ (SLÁDEČEK, V. In: SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, s. 79).

⁵⁵¹ Podle P. Šuránka jde o nekoncepční řešení, neboť soud musí provádět dokazování ve fázi zkoumání přípustnosti podané žaloby (srov. JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 525).

⁵⁵² Blíže viz např. SLÁDEČEK, V. In: SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, s. 51-52; VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 159. Lze se setkat i s názorem, že dané právo by mohlo být využito ze strany občanských sdružení, která hájí zájmy ochrany životního prostředí (viz tzv. Aarhuská úmluvu – č. 124/2004 Sb. m. s.), avšak soudy vnitrostátní i Soudní dvůr EU jsou ohledně přímé použitelnosti, resp. přímého účinku názoru jiného - blíže viz FRANC, P. Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů. In: ČERNÝ, P., DOHNAL, V. (eds.) *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů*. ASPI Publishing, 2004, s. 193 an.; BĚLOHRADOVÁ, J. Aarhuská úmluva – aktuální otázky. In: COFOLA 2011: *The Conference Proceedings*, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2011.

⁵⁵³ „Závažnost veřejného zájmu by mohla být shledána v tom, že dopady nezákonného rozhodnutí budou velmi intenzivně zasahovat do významného zájmu, jež byly správní orgány povinny chránit podle zvláštních předpisů, nebo do právní sféry jednotlivce, anebo jestliže účinky rozhodnutí sice nebudou mimořádně intenzivní, avšak budou mít dopad na veřejné zájmy zvláště chráněné či na právní sféru významného počtu osob (včetně zhodnocení případné dlouhodobosti takového působení a navazujících účinků)“ (JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 526).

⁵⁵⁴ Srov. VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 158.

situace u podání žaloby Ochráncem je proto některými odborníky zvažováno navázání závažného veřejného zájmu na důvodnost žaloby (tj. věcnou legitimaci). P. Šuránek navrhuje, aby v případě žaloby podané Ochráncem byl soud oprávněn zrušit napadené rozhodnutí pro nezákonnost jen tehdy, shledá-li na tom závažný veřejný zájem,⁵⁵⁵ s čímž osobně souhlasím.

Lze se setkat také s názorem, 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).⁵⁵⁶ 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.⁵⁵⁷ Otevřenou otázkou bude totiž fakt, zda a jakým způsobem se Ochránce vypořádá s jeho prokazováním.⁵⁵⁸ V porovnání s nejvyšším státním zástupcem je totiž znevýhodněn tím, že nejvyšší státní zástupce závažný veřejný zájem prokazovat před podáním žaloby nemusí. Postačí, že jej shledá.⁵⁵⁹ Domnívám se, že prostřednictvím tohoto oprávnění Ochránce není pravděpodobně poskytnuto efektivnější a zejména rychlejší ochrany.⁵⁶⁰ Jednou z časových „překážek“ může být právě prokazování

⁵⁵⁵ K závěru, že nelze dobře odlišit posouzení procesní a věcné legitimace podle odst. 3 - srov. blíže JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 526. S názorem, že se může vytráčet rozdíl mezi aktivní procesní a věcnou legitimací přichází rovněž L. Potěšil, který však doplňuje, že podmínky pro podání žaloby Ochráncem jsou stanoveny přísněji z důvodu jakési „pojistky“ před jeho jednáním (srov. blíže POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 581).

⁵⁵⁶ Srov. např. SLÁDEČEK, V. *Správní soudnictví v České republice*. In: SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, s. 79.

⁵⁵⁷ Blíže viz např. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 581 an.; JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 525 an.

⁵⁵⁸ Mezi příklady využitelnosti daného oprávnění lze uvést korupci ve veřejné správě či oblast životního prostředí - blíže viz VÍCHA, O. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. In: SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*, s. 81 an.

⁵⁵⁹ Skutečnost, že Ochránce prokáže veřejný zájem, neznamená, že soud žalobě vyhová. V roce 2012 byla podána (zatím jediná) žaloba k ochraně veřejného zájmu proti povolení stavby fotovoltaické elektrárny – mířila do oblastí ochrany životního prostředí a stavebního práva. Blíže viz *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2014*, s. 20.

závažnosti veřejného zájmu. Na straně druhé bude vždy záležet na tom, v jaký okamžik se stěžovatel na Ochránce v té které záležitosti obrátí a jaká bude i jeho následná součinnost v rámci šetření podnětu.

Nadto lze ve výčtu doplnit *žalobu proti nečinnosti správního orgánu* (srov. blíže § 79 an. soudního řádu správního), tzv. nečinnostní žalobu⁵⁶¹ a *žalobu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu*⁵⁶² (srov. blíže § 82 an. soudního řádu správního). K žalobě na ochranu před nečinností lze uvést, že se jí nelze domáhat zahájení řízení z moci úřední, nýbrž pouze toho, aby správní orgán v již zahájeném řízení vydal rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.⁵⁶³ Předmětná žaloba představuje relativně účinný prostředek ochrany před nezákonnou nečinností s tím, že 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.⁵⁶⁴

⁵⁶⁰ S názorem opačným se lze setkat např. u M. Přídala, který se domnívá, že dané bude přínosem, neboť bude zaručeno (a judikováno), že na podání žaloby byl shledán závažný veřejný zájem - srov. blíže PŘIDAL, M. Veřejný ochránce práv a jeho žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. In: SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*, s. 73, resp. VÍCHA, O. K zvláštní žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu (tamtéž, s. 82).

⁵⁶¹ Viz blíže např. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 754. K pojmu nečinnost srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, čj. 2 Ans 14/2012-41; ke lhůtě k podání této žaloby srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Ans 5/2013-47.

⁵⁶² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76 (umožněn soudní přezkum v režimu zásahové žaloby tzv. jiným úkonům – část 4. správního řádu); rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, čj. 1 Aps 4/2013-53 (zásahem není vyjádření správního orgánu podané Ústavnímu soudu); rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, čj. 4 As 6/2014-27 (nezákonným zásahem je odtahování vozidla); rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2014, čj. 9 As 37/2014-43 (zásahem je výběr kauce policistou – tj. faktické převzetí peněžních prostředků a následné jejich zadržení, anebo alternativně zablokování, odtahování vozidla); rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2014, čj. 6 As 1/2014-30 (nevydání akčního plánu) – obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2014, 2 As 127/2014-32; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015, čj. 9 Afs 279/2014-29 (za nezákonný zásah lze považovat nezákonně vedenou daňovou kontrolu zahájenou před prvním vyměřením daně, i v případě tvrzených neoprávněných průtahů); rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 6. 2015, čj. 15 A 51/2015- 63 (nezákonným zásahem může být obstrukční jednání povinného subjektu v případě poskytování informací); rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 8. 2014, čj. 22 Af 105/2012-36 (k nesprávnému úřednímu postupu správce daně).

⁵⁶³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006.

⁵⁶⁴ Shodně např. FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*, s. 354 -369. Otázkou zůstává, zda by správní soudy neměly získat možnost kontrolovat plnění jimi uložených povinností, včetně případného sankčního postihu např. ve formě pokut (srov. § 250u zákona č. 99/1963 Z. z., *Об'єднаний судний проєдик, ve znění pozdějších předpisů* - Při opakovaném návrhu účastníka řízení je možné, aby soud uložil liknavému správnímu orgánu pokutu, a to až do výše 3 280 eur, a to i opakovaně).

V neposlední řadě pak nelze nezmínit *žalobu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu*, jež v důsledku novely soudního řádu správního⁵⁶⁵ přispěla ke zvýšení standardu ochrany veřejných subjektivních práv. Stávající právní úprava 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 nyní žalobce domáhá náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem (pod který lze nezákonný zásah subsumovat) podle zákona o odpovědnosti za škodu, má k dispozici 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.⁵⁶⁶

Dané téma bych uzavřela s tím, že řízení ve věcech správního soudnictví je řízením jednoinstančním s tím, že soudní řád správní počítá s mimořádnými opravnými prostředky. Možnost jejich využití posiluje ochranu jednotlivce a dochází zejména ke sjednocování právních názorů nejenom ve správě, ale i ve správním soudnictví. Žalobce má právo využít za zákonem stanovených podmínek podání *kasační stížnosti*⁵⁶⁷ (blíže viz § 102 an. soudního řádu správního), o níž je příslušný rozhodovat Nejvyšší správní soud. Základním znakem je pravomocné rozhodnutí⁵⁶⁸ svědčící o mimořádném opravném prostředku, tj. o průlomů do právní moci napadeného rozhodnutí. V zákonem stanovených případech je pak možno ve správním soudnictví využít i *obnovy řízení* (§ 111 an. soudního řádu správního). Její použití je však omezenější, neboť

⁵⁶⁵ Novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 303/2011 Sb. (blíže viz např. SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*).

⁵⁶⁶ Srov. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona – soudní řád správní*. Sněmovní tisk č. 319, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, od roku 2010.

⁵⁶⁷ Blíže viz např. JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*; POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní*.

⁵⁶⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, čj. 7 Afs 28/2007.

obnova řízení je přípustná toliko u dvou typů řízení, 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).⁵⁶⁹

3.1.2 Civilní soudnictví

V případě větve druhé, tj. civilní soudnictví a řízení ve věcech soukromého práva, o kterých bylo rozhodnuto správním orgánem, lze uvést, že k podání žaloby⁵⁷⁰ je oprávněn podle § 246 odst. 1 občanského soudního řádu: „*ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena, nebo zamítnuta*“. Nutno dodat, že úprava platná od 1. 1. 2003 je mnohem náročnější (obdobně lze vztáhnout i na správní soudnictví) na právní povědomí žalobce, neboť ten musí sám identifikovat povahu namítaného rozhodnutí. Lze konstatovat, že předcházející právní úprava v tomto smyslu nekladla na žalobce takové nároky. Jednak se ve správním soudnictví žalobci obraceli za zákonem stanovených podmínek toliko na civilní soudy, bez nutnosti sami pátrat po charakteru příslušného rozhodnutí, a pak požadovali zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení (viz § 250j občanského soudního řádu platného do 31. 12. 2002).⁵⁷¹ Právě v této souvislosti si klade například M. Kopecký otázku, zda nebude k újmě žalobce, když posoudí povahu rozhodnutí odlišně od soudu.⁵⁷²

⁵⁶⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2006, čj. 3 As 4/2005; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2005, čj. 3 Azs 219/2005.

⁵⁷⁰ Náležitosti žaloby jsou upraveny v § 246 odst. 2 a 3 občanského soudního řádu. K podání žaloby a řízení o ní srov. např. DAVID, L., IŠTVÁNEK, F., JAVŮRKOVÁ, N., KASÍKOVÁ, M., LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář, II. díl*, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, s. 1322 an.; HAMULÁKOVÁ, K. In: SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*, s. 803 an.; MAZANEC, M. Část pátá občanského soudního řádu. In: DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád, II. § 201 až 376. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1997 an.

⁵⁷¹ Srov. blíže KOPECKÝ, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová úprava správního soudnictví*, s. 224.

⁵⁷² Tamtéž, s. 224.

Soud není vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem,⁵⁷³ což by bylo v rozporu s článkem 6 odst. 1 Úmluvy, ale i s celou částí pátou zákona, jež je vyznačována prováděním dokazování tímto soudem, rozhodování ve věci samé rozsudkem a nahrazením rozhodnutí správního orgánu.⁵⁷⁴

Soud rozhoduje⁵⁷⁵ ve věci samé rozsudkem (zjistí-li, že v dané věci má být rozhodnuto odlišně),⁵⁷⁶ kterým nahradí napadené rozhodnutí správního orgánu, a to v rozsahu v jakém je rozsudkem soudu dotčen (srov. § 250j občanského soudního řádu). V případě opačném, tj. zjistí-li, že správní orgán rozhodl o věci správně, žalobu zamítne (srov. § 250i občanského soudního řádu). Absentuje zde možnost věc zrušit a vrátit ji správnímu orgánu k novému projednání, a proto například M. Kopecký zvažuje, zda: „*vůbec má být dána pravomoc správních orgánů rozhodovat ve věcech soukromoprávní povahy, když i v případě jejich nepřezkoumatelných rozhodnutí jim soud, který rozhoduje o žalobě účastníka řízení před správním orgánem, nemůže věc vrátit k odstranění takových vad rozhodnutí,*“⁵⁷⁷ čímž se dostáváme k otázce ohledně nastolení dualistické koncepce při přezkumu správních rozhodnutí (srov. níže).

⁵⁷³ Srov. § 250e občanského soudního řádu.

⁵⁷⁴ Blíže viz BROTHÁNKOVÁ, J. In: ŠKÁROVÁ, M. a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*, s. 896.

⁵⁷⁵ Proti rozhodnutí soudu jsou, na rozdíl od správního soudnictví podle soudního řádu správního, přípustné opravné prostředky (srov. § 245 občanského soudního řádu, který připouští podpůrné, přiměřené použití části první až čtvrté tohoto zákona, ledaže by bylo stanoveno jinak). K danému srov. blíže např. MIKEŠ, J., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. Problémy nové části páté O. S. Ř. In: VOPÁLKA, V. *Nová úprava správního soudnictví*, s. 212-213. S ohledem na přiměřené použití ustanovení části první až čtvrté občanského soudního řádu (viz § 245 občanského soudního řádu), lze v civilním soudnictví podat řádný opravný prostředek – odvolání. Rovněž mimořádné opravné prostředky – dovolání, žalobu na obnovení řízení a žalobu pro zmatečnost (za podmínek stanovených zákonem) – blíže viz MIKEŠ, J., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. Problémy nové části páté O. S. Ř. In: VOPÁLKA, V. *Nová úprava správního soudnictví*, s. 212-213.

⁵⁷⁶ Nejsou-li dány důvody pro odmítnutí žaloby nebo zastavení řízení.

⁵⁷⁷ KOPECKÝ, M. Způsoby soudního přezkumu správních rozhodnutí v podmínkách České republiky. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.) *Rada Európy a verejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konaném 21. - 22. 4. 2009*, s. 71.

3.2 Ústavní soudnictví

Jak bylo již naznačeno shora, navazující právní ochranu lze poskytnout i v rámci soudnictví ústavního, neboť *ústavní stížnost*⁵⁷⁸ je podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona 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.

Řízení o tzv. obecné ústavní stížnosti⁵⁷⁹ 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). 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,⁵⁸⁰ 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 nepřijatelný (srov. § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). V případě tzv. jiného zásahu orgánu veřejné správy než je rozhodnutí, je možno uvažovat o faktickém jednání, respektive i nečinnosti

⁵⁷⁸ K řízení o ústavní stížnosti srov. např. WAGNEROVÁ, E., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*, s. 316-354; ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*; MIKULE, V. *Ústavní stížnost a dovolání (na okraj judikatury Ústavního soudu)*. *Bulletin advokacie*, 1997, č. 8, s. 10 an.; PROCHÁZKA, A. *K některým procesním otázkám ústavní stížnosti*. *Bulletin advokacie*, 1996, č. 5, s. 6- 8.

⁵⁷⁹ Srov. tzv. komunální stížnost (čl. 87 odst. 1 písm. c/ Ústavy) a stížnost politické strany (čl. 87 odst. 1 písm. j/ Ústavy).

⁵⁸⁰ Např. v minulosti byl problém s dovoláním a ústavní stížností. K nápravě tohoto stavu došlo pod vlivem judikatury Evropského soudu pro lidská práva – srov. např. rozsudek ze dne 12. 11. 2002 *Běleš proti České republice*, stížnost č. 47273/99 nebo rozsudek ze dne 12. 11. 2002 *Zvolská a Zvolský proti České republice*, stížnost č. 46129/99. Dále srov. např. WAGNEROVÁ, E. *Vztah ústavní stížnosti a mimořádných opravných prostředků*. In: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Dělna soudní moci v České republice*, 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.

správního úřadu, proti němuž se nelze jiným způsobem náležitě bránit.⁵⁸¹ Lze konstatovat, 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.⁵⁸²

V této souvislosti je na místě zmínit se i o ochraně objektivního práva, neboť 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 zákona o Ústavním soudu).⁵⁸³ Jednotlivec tedy může svým úkonem přímo vyvolat právní řízení, ve kterém je rozhodováno o zrušení právního předpisu.⁵⁸⁴

Rozhodování Ústavního soudu, jako orgánu ochrany ústavnosti, je tedy založeno na kasačním principu.⁵⁸⁵ Nepřísluší mu napadená rozhodnutí měnit a vydávat místo nich rozhodnutí vlastní či dokonce přijmout nový zákon za zákon, který svým rozhodnutím zrušil.

3.3 Evropské souvislosti

Za poslední prostředek dosažení změny vnitrostátního správního rozhodnutí lze považovat *stížnost na porušení lidských práv* zaručených

⁵⁸¹ Srov. např. FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*, s. 295. Dále srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 3589/11.

⁵⁸² Srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2008, sp. zn. III. ÚS 432/08.

⁵⁸³ Z judikatury lze dovodit, že návrh podle § 74 zákona o Ústavním soudu závisí na osudu ústavní stížnosti (srov. zásada, že návrh na zrušení právního předpisu podaný spolu s ústavní stížností, musí sdílet její osud, je-li odmítnuta - je obsažen např. v nález 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). Změna nastala např. 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 (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. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*, s. 963 an. a literaturu zde uvedenou.

⁵⁸⁴ Zcela okrajově, avšak v rámci tématu zkoumání, doplňuji i možnost podat takový podnět Ochránci, neboť tento může sám iniciovat návrh na zrušení podzákoného právního předpisu (srov. § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu). Toliko podpůrně lze v tomto smyslu podat i podnět konkrétnímu správnímu orgánu, o jehož právní předpis se jedná.

⁵⁸⁵ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. II. ÚS 3552/11; nález Ústavního soudu ze dne 4. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 408/10; usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 355/02.

Úmluvou⁵⁸⁶ adresovanou Evropskému soudu pro lidská práva.⁵⁸⁷ Vyznačuje se tím, že její podání nemá vůči vnitrostátnímu, tj. stěžovatelem napadenému rozhodnutí, odkladný účinek.⁵⁸⁸ Za podmínek stanovených Úmluvou tak lze podat stížnost na porušení lidských práv touto Úmluvou zaručených, a to v rámci systému evropské ochrany základních práv.⁵⁸⁹ Tzv. *individuální stížnost*⁵⁹⁰ 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.*“ Stěžovatel však musí potvrdit, že byl porušením Úmluvy⁵⁹¹ poškozen.

Co se týče pohledu evropského, doplňuji, že za určitých zákonných podmínek, nelze vyloučit ani ochranu poskytovanou Soudním dvorem EU, respektive soudem prvního stupně, a to v rámci práva EU. Předmětná ochrana se týká soudní aplikace práva EU⁵⁹² s tím, že dané právo upravuje šest základních druhů tzv. přímých žalob (tj. dozorčí žaloba, žaloba na neplatnost, žaloba na nečinnost, služební žaloba, statutární žaloba, akvilská žaloba), jejichž prostřednictvím je možno zahájit proces soudní kontroly administrativních

⁵⁸⁶ Blíže viz např. OVEY, C., WHITE, R. *The European Convention on Human Rights*. Fourth edition. New York: Oxford University Press, 2006, s. 1.

⁵⁸⁷ Blíže viz např. PROUZOVÁ, A. *Evropský soud pro lidská práva. Organizace, pravomoci a řízení*. Praha: Linde Praha, a. s., 2004, s. 17 an.; HUBÁLKOVÁ, E. *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika. Judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva*, s. 36 an.; HUBÁLKOVÁ, E. *Stručná rukojeť českého advokáta k Evropské úmluvě o lidských právech*. 2. doplněné a aktualizované vydání. Česká advokátní komora. *Zvláštní číslo Bulletinu advokacie*, 2004, s. 115 an.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 449-450.

⁵⁸⁸ Jednací řád Evropského soudu pro lidská práva 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).

⁵⁸⁹ 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. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 32 an.).

⁵⁹⁰ K tzv. *mezistátní stížnosti* srov. čl. 33 Úmluvy.

⁵⁹¹ 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. *The European Convention on Human Rights*, s. 7.

⁵⁹² Blíže viz např. POMAHAČ, R. *Evropské správní právo*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 744-756; ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání, Praha: C. H. Beck, 2010.

záležitostí. Nelze-li z časového hlediska podat žalobu na neplatnost aktu, je možno podat návrh na uznání neproveditelnosti normativního aktu.⁵⁹³ Z hlediska správního soudnictví je nutno vyzdvihnout rozhodování ohledně žalob fyzických nebo právnických osob proti opatřením orgánů Evropské unie, řízení proti nečinnosti těchto orgánů či řízení na náhradu škody vzniklé v důsledku protiprávních opatření nebo protiprávní činnosti těchto orgánů. Zřejmě největší význam má (z hlediska individuální ochrany) z řízení vedených před Soudním dvorem EU, řízení o předběžné otázce, které se může týkat výkladu základních smluv, platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie. Zahájení řízení iniciuje nikoli účastník vnitrostátního řízení, nýbrž toliko soud členského státu, a to na základě žádosti o zodpovězení předběžné otázky týkající se výkladu nebo platnosti práva EU. Pro úplnost dodávám, že správní soudnictví znamená i kontrolu orgánů Evropské unie a členských států v oblasti evropského daňového a sociálního práva.⁵⁹⁴

⁵⁹³ Blíže viz tamtéž, s. 751 an.

⁵⁹⁴ Srov. blíže např. TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., SUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*, 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 276-315; ŠÍŠKOVÁ, N. a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 169-176. K jednotlivým druhům žalob srov. zejm. čl. 260, čl. 263, čl. 265, čl. 267, čl. 268 a čl. 270 SFEU.

4. Další prostředky ochrany práv

S cílem vytvořit relativně komplexní systém ochrany práv ve veřejné správě je nutné zmínit i jiné prostředky ochrany práv související s veřejnou správou⁵⁹⁵ – mj. ochrana poskytovaná v souvislosti s ochranou osobních údajů či práva na informace. Dále zmiňuji prostředky komplementární povahy - institut stížnosti podle § 175 správního řádu (respektive institut tzv. upozornění v rámci ochrany poskytované v rámci tzv. policejního práva v širším slova smyslu)⁵⁹⁶ a podnět k Ochránci.

4.1 Právo na informace ve veřejné správě

Těžištěm obecné zákonné úpravy⁵⁹⁷ je zákon o informacích,⁵⁹⁸ jenž zaručuje občanovi postup v transparentním procesním režimu, a to zejména pokud jde o odmítnutí poskytnutí informací. Zákon o informacích⁵⁹⁹ je povahy obecné a použije se, pokud speciální zákon nestanoví něco jiného.⁶⁰⁰ Tímto

⁵⁹⁵ Problematice správního dozoru, jako dohledu nad objektivním právem, je pak věnována samostatná pátá část disertační práce.

⁵⁹⁶ K pojmu srov. blíže SLÁDEČEK, V. Státní policie. In: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 400.

⁵⁹⁷ Právo na informace je zaručeno na ústavní úrovni čl. 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 Listiny, podle kterého má každý: „...právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů“. Z evropských souvislostí – uvádím zejm. čl. 42 Listiny EU, jenž výslovně uvádí (na rozdíl od Úmluvy – srov. čl. 10 Úmluvy) právo na přístup k dokumentům - tj. „Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič.“ Pokud jde o sekundární právo EU, zmíním zejm. směrnici EP a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, jež byla do našeho právního řádu promítnuta zákonem č. 61/2006 Sb., jenž významným způsobem novelizoval zákon o informacích.

⁵⁹⁸ 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.

⁵⁹⁹ K právu na informace srov. blíže např. JIRÁSKOVÁ, V. Politická práva. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*, s. 578 an.; MIKULE, V. Právní záruky ve veřejné správě. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 633 an.; KORBEL, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*; FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*; MORÁVKOVÁ, J. Z aktuální judikatury Evropského soudu pro lidská práva, K problematice svobodného přístupu k informacím. *Správní právo*, 2013, č. 4-5, s. 214-226.

⁶⁰⁰ Ke vztahu zvláštního zákona a zákona o informacích srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2014, čj. 7 As 61/2013-40.

speciálním zákonem je zákon o informacích o životním prostředí,⁶⁰¹ díky němuž lze poskytování informací v oblasti životního prostředí nazvat „relativně svébytným režimem“.⁶⁰² 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.⁶⁰³ Závěrem je, že v tomto směru není poskytování informací v praxi ze strany správních orgánů bezproblémové. Určitým pozitivem by v tomto směru mohlo být zvažované sloučení předmětných zákonů v jeden,⁶⁰⁴ 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 režim zákona ji přiřadí.⁶⁰⁵ 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.⁶⁰⁶

⁶⁰¹ Srov. blíže např. SUCHÁNEK, R. Hospodářská, sociální a kulturní práva. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*, s. 676 an.; KOKEŠ, M. Právo na příznivé životní prostředí. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 707 an.

⁶⁰² PRŮCHA, P. Informace. In: PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. *Lexikon – Správní právo*, s. 135.

⁶⁰³ K tzv. typizovaným nedostatkům při aplikaci platného práva blíže viz např. KORBEL, F. Teoretické základy práva. In: KORBEL, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*, 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 webové stránky: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-odbor-doзору-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>.

⁶⁰⁴ 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. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*, 2010, s. 47; VEDRAL, J. Kdo rozhoduje o odvolání podle zákona o svobodném přístupu k informacím? *Správní právo*, 2004, č. 3-4, s. 138.

⁶⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, čj. 9 Ca 270/2004.

⁶⁰⁶ 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>.

K vlastní realizaci práva na informace může docházet dvěma způsoby. Povinné subjekty⁶⁰⁷ poskytují informace na základě žádosti nebo zveřejněním (srov. § 4 zákona o informacích, § 4a poskytování informací na žádost a § 4b poskytování informací zveřejněním). Zákon o informacích upravuje způsob poskytování prostřednictvím *zveřejňování informací* (§ 5 an. zákona o informacích) a na základě žádosti o poskytnutí informace (§ 13 an. zákona o informacích).⁶⁰⁸ 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 zákona o informacích). Nicméně nemusí obsahovat odůvodnění, což je základním principem zákona, který je založen na tzv. principu otevřenosti veřejné správy.⁶⁰⁹ Důležité 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.⁶¹⁰

O postupu při poskytování informací se pořizuje záznam ve smyslu § 14 odst. 6 zákona o informacích. Výsledek procesu rozhodování⁶¹¹ o přijaté žádosti

⁶⁰⁷ Na základě rozsahu poskytování informací činí zákon o informacích rozdíl mezi tzv. *základními povinnými subjekty* a *dalšími povinnými subjekty*. Mezi první 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, právech 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). K povinným subjektům srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 114/2011; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2011, čj. 2 As 93/2011; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 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; náleží Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, čj. 3 As 13/2007. Dále např. ROTHANZL, L. § 2 odst. 1 až 3. In FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*, 2012, s. 41 an.

⁶⁰⁸ K problematice vztahu k poskytnutí informace nahlédnutím do spisu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 2 As 58/2007. K posouzení, zda se jedná o žádost podle zákona o informacích (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2011, čj. 8 As 57/2011).

⁶⁰⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, čj. 2 As 27/2007.

⁶¹⁰ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, čj. 4 As 45/2010.

⁶¹¹ „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.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, čj. 6 Ans 9/2006). K dané materii

může být pak takový, že povinný subjekt požadovanou informaci poskytne kompletně, a to ve lhůtě nejpozději do patnácti dnů od přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění (srov. § 14 odst. 5 písm. d/ zákona o informacích).⁶¹² Kladné vyhovění žádosti se děje přitom zcela mimo režim správního řádu.⁶¹³ Vyhoví-li správní orgán žádosti pouze částečně, musí ve zbytku vydat zamítavé rozhodnutí. Pokud informaci neposkytne vůbec, musí vydat ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti⁶¹⁴ - s výjimkou, kdy se žádost odloží (srov. § 15 zákona o informacích).⁶¹⁵ Za důležité považují 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.⁶¹⁶

Správní řízení je tedy 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 zákona o informacích opravný prostředek, tj. *odvolání (rozklad)*, o němž rozhoduje nadřízený orgán.⁶¹⁷ Lhůta k podání odvolání činí patnáct dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Nadřízený orgán rozhodne o odvolání do patnácti dnů ode dne následujícího po předložení

srov. odlišný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, čj. 5 A 65/2002, jenž se věnuje mj. skutečnosti, že informace poskytnuta byla.

⁶¹² Lhůta může být ze závažných důvodů prodloužena maximálně však o deset dnů (bližší viz § 14 odst. 7 zákona o informacích).

⁶¹³ K poskytnutým informacím srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62 (informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se zásadně poskytují).

⁶¹⁴ K právu na odepření/omezení informací srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2013, čj. 11 A 149/2012-63; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, čj. 1 As 189/2014-50.

⁶¹⁵ Žadatel musí být o odložení žádosti informován – srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2013, čj. 5 As 124/2011-126.

⁶¹⁶ Žádost může být dále odložena z důvodu, že informace se nevztahují k působnosti povinného subjektu s tím, že dané musí být žadateli sděleno do sedmi dnů ode dne doručení žádosti (srov. § 14 odst. 5 písm. c/ zákona o informacích); pro případ, že je žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně, je žadatel do sedmi dnů od podání žádosti vyzván k doplnění žádosti s tím, že pokud tak neučiní do třiceti dnů ode dne doručení výzvy, rozhodne soud o odmítnutí žádosti (srov. § 14 odst. 5 písm. b/ zákona o informacích); žadatel může být také vyzván ve lhůtě sedmi dnů ode dne podání žádosti k doplnění (tj. nedostatek údajů o žadateli podle § 14 odst. 2 téhož zákona) s tím, že pokud tak neučiní do třiceti dnů od doručení výzvy, žádost bude odložena (srov. § 14 odst. 5 písm. a/ zákona o informacích).

⁶¹⁷ Podle § 20 odst. 4 písm. b) zákona o informacích se pro odvolací řízení použijí ustanovení správního řádu s tím, že § 16 odst. 2 a 3 zákona o informacích obsahuje speciální úpravu ve vztahu k odvolání obsaženému ve správním řádu.

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 o něm patnáct pracovních dnů s tím, že pro její počátek je rozhodující den doručení rozkladu povinnému subjektu a lhůtu nelze prodloužit.

Za zmínku stojí, že pravomocné rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací nelze, a to s odkazem na omezené působení správního řádu (srov. § 20 odst. 4 zákona o informacích), nadřízeným orgánem přezkoumat či zrušit. Jedinou možností je, pomineme-li podání nové žádosti o informace, že negativní rozhodnutí odvolacího správního orgánu odvolatel napadne správní žalobou (srov. § 16 odst. 4 zákona 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.⁶¹⁸

Až do novely zákona o informacích provedené zákonem č. 61/2006 Sb.⁶¹⁹ platilo, že nevydáním rozhodnutí v zákonné lhůtě docházelo k uplatnění fikce vydání negativního rozhodnutí o odepření žádosti⁶²⁰ (srov. § 15 odst. 4 zákona o informacích ve znění platném do 22. 3. 2006). Z důvodové zprávy vyplývá, že tento způsob cílil zejména na inaktivitu povinného subjektu.⁶²¹ 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).⁶²² Zůstává otázkou, zda tento způsob rozhodování vycházel převážně z mylného

⁶¹⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, čj. 1 As 95/2010.

⁶¹⁹ Jedná se o zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁶²⁰ K přezkumu takového rozhodnutí srov. blíže např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 454 an.

⁶²¹ 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.

⁶²² HORNÍK, J. K některým úskalím svobodného přístupu k informacím. *Právní rozhledy*, 2004, č. 10, s. 374.

výkladu příslušných ustanovení či byl přímým úmyslem povinných subjektů. Zmíněná 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 je zákonné a žalobu zamítne. Dojde-li soud k opačnému závěru a shledá napadené rozhodnutí v rozporu se zákonem, respektive že zákonem stanovený důvod pro odepření žádosti byl použit nesprávně, a současně dospěje k závěru, 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 zákona o informacích vyjádřila tak, 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“.⁶²³ 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.⁶²⁴ Domnívám se, že se v daném případě jedná o situaci poněkud

⁶²³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003.

⁶²⁴ K pojmu *apelace* srov. blíže např. PÚRY, F. *Apelace*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 19.

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.⁶²⁵

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.⁶²⁶ Domnívám se, že vhodnější by 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.⁶²⁷

V neposlední řadě je žadatel o informace oprávněn podat ve smyslu § 16a zákona o informacích *stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace*, a to od účinnosti novely zákona o informacích.⁶²⁸ Komentář k zákonu o informacích v této souvislosti hovoří o určitém: „*hybridním spojením ochrany před nečinností (§ 80 správního řádu) a řádného opravného prostředku*“.⁶²⁹

Stížnost⁶³⁰ se podává u povinného subjektu ve lhůtě třiceti dnů (blíže viz § 16a odst. 3 zákona o informacích) s tím, že o ní rozhoduje nadřízený orgán (srov. § 16a odst. 4 téhož zákona). Povinný subjekt, kterému se stížnost podává, ji může vyhovět (tj. poskytne požadovanou informaci nebo konečnou licenční nabídku, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti) za zákonem stanovených

⁶²⁵ K problematice přezkumu správního rozhodnutí soudem srov. např. KOLMAN, P. *Právo na informace*, s. 113; FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*, 2010, s. 438.

⁶²⁶ K možnému narušení principu dělby moci srov. např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 161 an.

⁶²⁷ Shodně srov. např. FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*, 2010, s. 438.

⁶²⁸ Tj. novela provedená zákonem č. 61/2006 Sb. Blíže srov. např. FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Linde Praha, akciová společnost, 2012, s. 733-816.

⁶²⁹ FUREK, A. In: FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*, 2010, s. 453.

⁶³⁰ Novela zákona o informacích zákon č. 222/2015 Sb. zavedla zejm. novinky technického rázu (doplnění nových forem poskytnutí informací aj.), ale zejm. v této souvislosti doplnila § 17 odst. 3 o povinnost poučit žadatele podat proti požadavku úhrady nákladů stížnost ve smyslu § 16a odst. 1 písm. d) – srov. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., zákon o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů*, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, od 2013.

podmínek (srov. § 16a odst. 5 zákona o informacích). Jinak žádost postoupí k rozhodnutí svému nadřízenému orgánu (a to do sedmi dnů ode dne, kdy mu přišla), jenž je povinen rozhodnout o stížnosti do patnácti dnů ode dne jejího předložení. V rámci přezkumu postupu povinného subjektu (blíže viz § 16a odst. 6 zákona o informacích) nadřízený orgán může postup povinného orgánu potvrdit; přikázat povinnému subjektu, aby věc ve stanovené lhůtě (maximálně však patnáct dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu) vyřídil sám (respektive předložil žadateli konečnou licenční nabídku), nebo usnesením věc převzít a vyřídít ji sám (informaci poskytne sám nadřízený orgán nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti) s tím, že uvedený způsob nelze aplikovat při výkonu samostatné působnosti.⁶³¹ Rozhodnutí je oznámeno jak žadateli, tak povinnému subjektu s tím, že proti rozhodnutí nadřízeného orgánu (podle §16a odst. 6 a 7 zákona o informacích) se nelze odvolat⁶³²

Je třeba dodat, že možné řešení stávajícího dualismu stížností (tj. stížnosti podle § 16a zákona o informacích a stížnosti ve smyslu § 175 správního řádu – srov. níže) prosazuje odborná veřejnost, ať už v rámci správního řádu (sjednocení procesní stránky) či v rámci nově vytvořeného zákona upravujícího danou problematiku.⁶³³ K vytvoření samostatného zvláštního zákona o vyřizování stížností se staví kladně například R. Ondruš, jenž stávající právní úpravu stížností v rámci správního řádu považuje za nevhodnou.⁶³⁴ Pravdou je, že snahy o vytvoření zvláštní právní úpravy nejsou zatím pouhou fikcí. Dané lze prezentovat například na návrhu zastupitelstva Jihomoravského kraje na vydání zákona o stížnostech, jenž svůj návrh odůvodňuje zejména tím, že dosah stížností

⁶³¹ V případě, kdy je předmětem stížnosti výše úhrady nebo výše odměny (související s poskytnutím informací) postupuje nadřízený orgán v souladu s § 16a odst. 7 zákona o informacích.

⁶³² Srov. uvedenou výjimku v 16a odst. 9 zákona o informacích, kdy: „proti rozhodnutí vydanému podle odstavců 6 a 7 se nelze odvolat. Jde-li však o rozhodnutí podle odstavce 6 písm. c), nelze se odvolat pouze v případě, kdy rozhodl nadřízený orgán určený podle § 178 odst. 2 věty poslední správního řádu nebo podle § 20 odst. 5 tohoto zákona“. Odvolání není tedy možné a v úvahu přichází pouze žaloba v rámci správního soudnictví. Pro úplnost dodám, že režim tzv. infostížností vylučuje použití § 175 správního řádu, až na výjimky zde uvedené (srov. kogentní § 20 odst. 4 zákona o informacích). S odkazem na subsidiární použití § 175 správního řádu, lze o jeho užití uvažovat pouze v relaci k nevhodnému chování úředních osob (srov. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010*. Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011, Omega Design, s. r. o., s. 100).

⁶³³ Srov. např. KOLMAN, P. *Právo na informace*, s. 44.

⁶³⁴ Srov. blíže ONDRUŠ, R. *Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, s. 496.

upravených § 175 správního řádu je menší, než tomu bylo u zrušené vyhlášky o stížnostech a absence souhrnné úpravy problematiky stížností je podle předkladatele návrhu v mnoha případech citelná. K návrhu lze uvést, že reaguje na některé výše zmíněné aspekty, zejména pak snižuje obecnou lhůtu k vyřízení stížností na dobu třiceti dnů (srov. § 13 návrhu) a počítá s pořádkovou pokutou (srov. § 22 návrhu).⁶³⁵

Závěrem nelze pominout fakt, že v průběhu let minulých se pracovalo na koncepční změně zákona o informacích⁶³⁶ - z nejdůležitějších změn uvádím například sjednocení informačních zákonů či zrychlení poskytování informací.⁶³⁷ Pokud jde o další z novinek, a to zřízení tzv. informačního komisaře, který by působil jako nezávislý dohledový orgán s úplnou odvolací, mediační a metodickou působností, lze uvést, že vláda jeho zavedení zvažuje. Pozitivně se mi jeví zavedení tzv. informačního příkazu, jenž je jakousi obdobou stávajícího § 16 odst. 4 zákona o informacích. Nadřízený (odvolací) správní orgán v případě, že ruší rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti, by měl nově přikázat povinnému subjektu (namísto 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.⁶³⁸ 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. Rovněž vítám snahu o nápravu absentujících

⁶³⁵ Srov. Důvodová zpráva k Návrhu Zastupitelstva Jihomoravského kraje na vydání zákona o stížnostech a o změně některých zákonů (zákon o stížnostech), Sněmovní tisk 643/0, Poslanecká sněmovna, 5. volební období, od roku 2006-2010 - první čtení; dále srov. Návrh novely zákona o poskytnutí informací, Sněmovní tisk 292/0, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, od roku 2010-2013 - návrh zákona byl vzat zpět před projednáním v prvním čtení. Inspirací by mohla být např. stávající slovenská úprava, jež stanoví např. postup při přešetřování stížností, možnost utajení totožnosti stěžovatele, způsob vyřízení stížností, možnost kontroly a uložení pořádkové pokuty.

⁶³⁶ K vývoji návrhů novel zákona o informacích srov. blíže např. KORBEL, F. K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím. *Správní právo*, 2013, č. 4 -5, s. 236 an.

⁶³⁷ Podrobně viz tamtéž, s. 289- 295.

⁶³⁸ Srov. zejm. *Analýza možností zřízení informačního komisaře a vybraných problémů spojených se zákonem o svobodném přístupu k informacím* (blíže viz webové stránky Ministerstva vnitra – sekce legislativa dostupná z <http://www.mvcr.cz/navrhy-pravnych-predpisu.aspx>) Dále srov. blíže FUREK, A. Informační komisař – ANO či NE? *Správní právo*, 2012, č. 3, s. 182 an.

ustanovení týkající se zavedení správních deliktů na poli poskytování informací povinnými orgány, včetně tomu odpovídající úpravy procesního postupu.

4.2 Ochrana práv v rámci ochrany osobních údajů

Oblast ochrany osobních údajů⁶³⁹ je svěřena Úřadu pro ochranu osobních údajů, jenž vykazuje znaky speciálního ombudsmana. Dané se odráží zejména ve skutečnosti, že tento se zabývá kromě provádění dozoru⁶⁴⁰ nad dodržováním povinností týkajících se zpracování osobních údajů a stanovených zákonem⁶⁴¹ mj. i přijímáním podnětů a stížností občanů na porušení zákona; zpracováním a zpřístupněním výročních zpráv o své činnosti veřejnosti či poskytováním konzultací v oblasti ochrany osobních údajů.⁶⁴²

V této souvislosti je důležité zejména oprávnění toho, kdo se domnívá, že v jeho případě není zacházeno s jeho osobními údaji zákonem stanoveným

⁶³⁹ Základ daného práva nalezneme na ústavní úrovni (srov. zejm. čl. 10 a čl. 7 odst. 1 a čl. 13 Listiny). Pokud jde o evropské souvislosti – lze zmínit zejm. čl. 8 Úmluvy, který zajišťuje právo na respektování soukromého a rodinného života. Pokud jde o právo EU - z primárního práva lze k ochraně osobních údajů zmínit např. čl. 16 SFEU a čl. 39 Smlouvy o EU. Dále zejm. čl. 8 Listiny EU upravující ochranu osobních údajů. Ze sekundárního práva zmiňují např. směrnici EP a Rady 95/46/ES ze dne 24. 10. 1995, *o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů* (kterou naše země implementovala zákonem o ochraně osobních údajů) a nařízení EP a Rady č. 45/2001 ze dne 18. 12. 2000, *o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů*. V rámci reformy oblasti ochrany osobních údajů bude dosaženo zejm. cíle ji unifikovat a zavést striktnější úpravu (dne 12. 3. 2014 schválil EP návrh nařízení EP a Rady o ochraně fyzických osob a o volném pohybu těchto údajů a návrh směrnice EP a Rady o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů a o volném pohybu těchto údajů (účinnosti mají nabýt k 1. 1. 2017). Viz blíže např. NOVÁK, D. *Zákon o ochraně osobních údajů a předpisy související. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 8-43; KUČEROVÁ, A., NOVÁKOVÁ, L., FOLDOVÁ, V., NOEMANN, F., POSPÍŠIL, D. *Zákon o ochraně osobních údajů. Komentář*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1-10; TICHÝ, A. L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*, 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 159-160 (tzv. Evropský inspektor osobních údajů).

⁶⁴⁰ Podání, kterým subjekt žádá o uložení opatření k nápravě ve smyslu § 21 odst. 3 a 4 zákona, je toliko podnětem k uplatnění dozorcího práva Úřadu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, čj. 1 As 93/2004-273).

⁶⁴¹ Úřad vykonává působnost dozorového úřadu pro oblast ochrany osobních údajů, jež vyplývají z mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu (srov. § 2 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů) – viz NOVÁK, D. *Zákon o ochraně osobních údajů a předpisy související. Komentář*, s. 10.

⁶⁴² Podrobně k ochraně osobních údajů srov. např. NOVÁK, D. *Zákon o ochraně osobních údajů a předpisy související. Komentář*; MELOTÍKOVÁ, P. Ochrana osobních údajů. In: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*, s. 132 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: 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; SLÁDEČEK, V. Jiné orgány ochrany práv. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*, s. 1016 an. Pro úplnost uvádím, že např. V. Sládeček Úřad zařazuje mezi tzv. *absolutně nezávislé úřady* (viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 305 an).

způsobem, podat podle § 29 odst. 1 písm. c) zákona o osobních údajích *podnět nebo stížnost na porušení povinností stanovených zákonem* při zpracování osobních údajů k Úřadu. Dospěje-li Úřad k závěru, že není vyloučeno, že by se mohlo jednat o porušení zákona, nařídí pověřeným zaměstnancům předběžné prošetření takového podnětu nebo stížnosti a následně může dojít k zahájení kontroly. V tomto případě je však vykonáváním, řízením kontroly a vypracováním kontrolního protokolu pověřen inspektor (§ 33 zákona o osobních údajích). Inspektor je oprávněn⁶⁴³ v případě shledání porušení povinností (stanovené zákonem nebo uložené na jeho základě) uložit opatření k odstranění zjištěných nedostatků⁶⁴⁴ a stanoví lhůtu pro jejich odstranění (viz § 40 zákona o ochraně údajů). Zákon upravuje případ upuštění od uložení pokuty⁶⁴⁵ (zásada proporcionality výkonu veřejné moci) pro případ, že dojde k nápravě protiprávního stavu v souladu s uloženým opatřením nebo bezprostředně po zjištění porušení (srov. § 40a zákona o osobních údajích).

Kontrolní činnost provádí Úřad na základě kontrolního plánu nebo na základě již zmíněných podnětů a stížností (tzv. incidenční kontrola), a to od subjektů údajů nebo na základě jiných podnětů - například půjde o věci postoupené od soudů či policie (srov. § 31 zákona o osobních údajích). Je nutno poznamenat, že nahodilý výběr kontrolovaných osob nelze v tomto smyslu považovat bez dalšího za svévoli kontrolního orgánu.⁶⁴⁶ Pro úplnost dodávám, že v rámci této kontrolní činnosti je postupováno podle kontrolního řádu a subsidiárně podle řádu správního.⁶⁴⁷ Kontrolní činnost či správní řízení jsou

⁶⁴³ Oprávnění a povinnosti kontrolujících viz § 37 až § 40a zákona o ochraně osobních údajů.

⁶⁴⁴ Přezkum opatření k nápravě uložené kontrolním protokolem (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, čj. 5 A 55/2001; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, čj. 1 As 13/2006-90 či náleží Ústavního soudu ze dne 9. 6. 1999, sp. zn. II US 318/98). Pokud Úřad uloží nápravné opatření samostatným rozhodnutím ve správním řízení (a nikoli v rámci kontrolního protokolu), lze podat rozklad k předsedovi Úřadu, resp. následně podat správní žalobu. Blíže viz např. NOVÁK, D. *Zákon o ochraně osobních údajů a předpisy související. Komentář*, s. 356-357.

⁶⁴⁵ K upuštění od pokuty srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, čj. 7 As 111/2011-78 (pro moderaci hovoří zejména kritéria majetkových a osobních poměrů pachatele správního deliktu).

⁶⁴⁶ K daňovým kontrolám (srov. např. stanovisko Pl. ÚS ze dne 8. 11. 2011- st. 33/11). K šikanóznímu postupu srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07 (v této souvislosti lze podat žalobu podle zákona o odpovědnosti za škodu).

⁶⁴⁷ Blíže viz *Důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu*, Sněmovní tisk č. 29/0, 7. volební období, od roku 2013 – odstraňuje všechna duplicitní ustanovení s kontrolním řádem. Zůstává oprávnění kontrolujících na přístup ke všem potřebným informacím, zejm.

však u Úřadu zahajována zásadně z moci úřední, a tudíž se nejedná o veřejné subjektivní právo podatele.⁶⁴⁸

4.3 Komplementární prostředky ochrany práv

K nápravě subjektivních práv v oblasti veřejné správy může být také podpůrně využito práva podat *petici*⁶⁴⁹ nebo *stížnost*, které lze označit za prostředky charakteru toliko pomocného a které slouží k neformální kontrole aktivit veřejné správy. V dalším textu se věnuji toliko základním aspektům stížnosti⁶⁵⁰ jako individuálnímu podání, a to s odkazem na zaměření práce. Předmětná stížnost nezakládá subjektivní právo na její vyřízení (včetně vyřízení navrhaným způsobem) či právo na zahájení správního dozoru (včetně přijetí navrhaných opatření). Podání stížnosti je pak v zásadě podmínkou pozdějšího uplatnění podnětu v totožné věci u Ochránce (srov. §11 odst. 1 písm. c/ zákona o ochránci).

V této části věnuji dále určitý prostor *podnětu* adresovanému Ochránci, jenž provádí šetření právě na jeho základě, nebo z *vlastní iniciativy*. S ohledem na téma práce se proto dále zaměřím toliko na šetření podnětů adresovaných Ochránci. Úvodem nutno zdůraznit, že se Ochránce zabývá podnětem toliko

informacím chráněným zvláštními režimy, u nichž zvláštní právo přístupu kontrolní řád neupravuje. Pravidla kontroly jsou uvedena v § 37 až § 40a zákona o osobních údajích, resp. kontrolním řádu. Subsidiárně se na postup Úřadu při kontrole použije správní řád (srov. § 28 kontrolního řádu), na druhé straně řízení o námitkách proti kontrolnímu protokolu je plně v režii kontrolního řádu (srov. § 13 an. kontrolního řádu).

⁶⁴⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 As 93/2009.

⁶⁴⁹ Z práva podat petici neplyne subjektivní právo na to, aby jí bylo po obsahové stránce vyhověno (Boh. A 4059/24 - N 24. 10. 1924 č. 16555); náleží Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. US 21/94. K problematice petic (tj. kolektivnímu podání) srov. blíže např. MIKULE, V. Právní záruky ve veřejné správě. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 645-647; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 389 an.; PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*, s. 349-353; BARTA, J. Petice a stížnosti. *Správní právo*, 1990, č. 4, s. 206.

⁶⁵⁰ K problematice stížností dále odkazuji zejm. na MIKULE, V. Právní záruky ve veřejné správě. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 647 an.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 391-396; BARTA, J. Petice a stížnosti. *Správní právo*, 1990, č. 4, s. 206; HORZINKOVÁ, E. Jiné postupy správních orgánů. In: HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*, s. 371 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. *Nový správní řád a místní samospráva II.*, s. 43 an.; FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*, s. 213 an. Obecně k rozlišení pojmů stížnost, oznámení a podnět srov. blíže např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 395-396.

za předpokladu, že účastník řízení nemá k dispozici jiný účinný právní prostředek. Ačkoliv je institut Ochránce⁶⁵¹ v rámci problematiky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě pouze charakteru doplňkového,⁶⁵² lze konstatovat, že zosobňuje jednu z významných právních záruk ve veřejné správě.⁶⁵³

4.3.1 Stížnost ve smyslu § 175 správního řádu

Podíváme-li se zpět do minulosti, zjistíme, že tato problematika byla upravena toliko vyhláškou o stížnostech,⁶⁵⁴ jež byla zrušena k 1. 1. 2006 nařízením vlády č. 370/2005 Sb., kterým se zrušuje vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Ke stejnému datu nabyl účinnosti stávající správní řád, jenž nově upravil institut stížnosti ve smyslu § 175 správního řádu,⁶⁵⁵ a tak v podstatě po letech vyplnil mezeru v zákoně. Ačkoliv totiž v minulosti absentovala zákonná úprava, byla tato podzákonná úprava přijímána praxí jako funkční součást platného právního řádu, a to desítky let.⁶⁵⁶ Jak bylo výstižně uvedeno, tento právní předpis byl „kaučukového“ charakteru, když měl subsumovat stížnosti typu od malicherných sporů až po záležitosti nejzávažnějšího rázu.⁶⁵⁷

Původní vládní návrh správního řádu nepočítal s úpravou stížností v rámci tohoto zákona, měl však v úmyslu zavést do právního řádu jiné nové procesní

⁶⁵¹ K definování a klasifikaci instituce ombudsmana, historii vzniku a vývoje instituce a obecné charakteristika instituce srov. např. SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*.

⁶⁵² Ke vztahu Ochránce a správního soudnictví srov. např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 401 an.; SLÁDEČEK, V. Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv? *Právní rozhledy*, 2002, č. 8, s. 372.

⁶⁵³ Srov. např. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*, s. 353 an.

⁶⁵⁴ Tj. vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.

⁶⁵⁵ Přínos tohoto nového institutu do právního řádu uvítal např. V. Mikule (srov. MIKULE, V. *Nový správní řád je konečně na světě*, *Právní zpravodaj*, 2004, č. 9, s. 5).

⁶⁵⁶ Jednalo se o normu s právními účinky usnesení vlády, tj. předpis interní. Blíže viz např. PRŮCHA, P. In: PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. *Lexikon – Správní právo*, s. 512; MIKULE, V., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních. Stavební právo*, s. 16. Rovněž srov. komentář k § 2 písm. b) starého správního řádu např. VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 11-13.

⁶⁵⁷ VESELÝ, T., SLÁDEČEK, V. Stížnosti na policii v České republice. *Správní právo*, 1996, č. 4, s. 196.

instituty, a to tzv. ohrazení a tzv. procesní stížnost,⁶⁵⁸ jež ve své době měly být větší intenzity než stížnost ve smyslu vyhlášky o stížnostech, ale menší intenzity než odvolání proti rozhodnutí ve věci samé. Ve své finální podobě však ani jeden z institutů ve správním řádu obsažen není.⁶⁵⁹

Stížnost ve smyslu § 175 správního řádu⁶⁶⁰ je brána za úpravu obecnou pro vyřizování stížností toliko za předpokladu, že je dána působnost správního řádu – v případě opačném by tuto stížnost osoby úspěšně uplatnit nemohly.⁶⁶¹ Možným řešením by v těchto případech mohl být samostatný zákon upravující problematiku stížností, jehož vzorem by nám mohla být například slovenská právní úprava (srov. zákon č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, ve znění pozdějších předpisů),⁶⁶² jež v daném případě nehovoří o správním řízení.⁶⁶³

⁶⁵⁸ S těmito novými instituty počítal již zamítnutý návrh z roku 2001, sněmovní tisk 1070, 3. volební období, 1998-2002.

⁶⁵⁹ Institut *ohrazení* (§ 52 a § 53 návrhu) měl být opravným prostředkem neformální povahy (bez suspenzivního i devolutivního účinku) namířený účastníkem řízení proti jakémukoliv postupu správního orgánu (včetně nečinnosti), avšak správní orgán měl mít povinnost věc řádně prošetřit a vyvodit odpovídající řešení k nápravě situace. Naopak formální povahy měl být institut *procesní stížnosti*, jež zákon připouštěl pouze proti usnesení a v některých dalších případech (včetně například nečinnosti), který měl mít účinek devolutivní - viz *Vládní návrh správního řádu* (Sněmovní tisk č. 201/0, 2003), který upravoval pouze v § 99 procesní stížnost. Platné ustanovení o vyřizování stížností se do správního řádu dostalo až na základě pozměňovacích návrhů, proto absentuje i v Důvodové zprávě - viz *Důvodová zpráva k vládnímu Návrhu zákona správní řádu*, Sněmovní tisk č. 201/0, 4. volební období, rok 2002-2006.

⁶⁶⁰ Předmětná úprava se neuplatní, pokud zvláštní právní předpisy obsahují vlastní úpravu vyřizování stížností (např. srov. § 16a zákona o informacích) - srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, čj. 4 Ans 1/2008. Dále např. samostatná úprava stížností v § 261 daňového řádu, jež upravuje právo za zde uvedených podmínek podat stížnost správci daně. Pro srovnání lze zmínit např. Německo, které rozlišuje z neformálních opravných prostředků - stížnost (na úřad a týká se přezkumu a opatření, resp. změny/zrušení opatření), dozorčí stížnost (na nadřízený úřad a týká se kontroly činnosti úřadu), služebně dozorčí stížnost (k služebně nadřízenému a namířená je na osobní chování zaměstnance úřadu) – blíže viz FRUMAROVÁ K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*, s. 220.

⁶⁶¹ Takový účel by měla plnit samostatná zákonná úprava stížností - srov. blíže např. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 476 an.; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 749 an. V. Sládeček je toho názoru, že: „pokud jde o ostatní záležitosti, které správní orgány obdrží a jež nebudou vyhovovat výše rozebraným podmínkám, (...) i těmito podáními by se měly správní orgány zabývat a ust. § 175 spr. řádu aplikovat analogicky, neboť jde o zjevnou mezeru v právním řádu, kterou je třeba vyplňovat „ve prospěch“ soukromých osob“ (SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 394). Postup pro stížnosti a podněty, které nejsou peticemi ve smyslu právním a nejsou ani zákonem výslovně upraveny srov. např. MIKULE, V. *Kontrola veřejné správy*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 649 an.

⁶⁶² Již v roce 1998 byl přijat obecný zákon o stížnostech - zákon č. 152/1998 Z. z., o sťažnostiach, ve znění tehdejších předpisů. Nyní je platný zákon č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, ve znění pozdějších předpisů. Speciální procesní úprava je obsažena rovněž v zákoně č. 153/2001 Z. z., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 564/2001 Z. z., o veřejném ochrancovi práv, ve znění pozdějších předpisů (blíže viz např. KOŠIČIAROVÁ, S. *Procedurální postup při vybavování podnetů a sťažností v právej úprave Slovenskej republiky jako súčasť práva na spravodlivý proces*. In: SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.) *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu*, s. 12; VRABKO, M. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*, 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 265-267).

⁶⁶³ „Procedurálna úprava vybavovania sťažností a podnetov nemá povahu správneho konania“ (KOŠIČIAROVÁ, S. *Procedurální postup při vybavování podnetů a sťažností v právej úprave Slovenskej republiky*

Obecně lze uvést, že vyřizování stížnosti správním orgánem, proti kterému stížnost směřuje, stejně jako 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. Pojem stížnost⁶⁶⁴ je charakterizován 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“. Stávající institut stížnosti lze použít jak v případě vedeného správního řízení, tak i v případě jiného konání podle správního řádu (tj. je-li postupováno podle části čtvrté, páté a šesté správního řádu). Nelze jej však použít, jedná-li příslušný orgán (tj. orgán státní správy i samosprávy) v rámci vztahů soukromoprávních ve smyslu § 1 odst. 3 správního řádu).⁶⁶⁵

jako součást práva na spravedlivý proces, In: SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.) *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu*, s. 10-11). V důsledku novelizace (provedené zákonem č. 289/2012 Z. z.) došlo k prodloužení lhůty k vyřízení stížnosti z původních třiceti na dnů šedesát (a navíc počítanou na pracovní dny - srov. § 13 zákona); stížnost nesmí vyřizovat ten, proti němuž stížnost směřuje a ani zaměstnanec v jeho řídicí působnosti (srov. § 12 zákona); správní orgán se pak nemusí stížností zabývat, pokud ji vyhodnotí jako dotaz, vyjádření, názor, žádost, podnět či návrh a není jednoznačně uvedeno, kterých práv a zájmů se osoba dovolává (srov. § 4 odst. 1 zákona). Lze vyzdvihnout přednosti zákona spočívající například ve stanovení povinných náležitostí stížnosti, rozšíření způsobů podání a v podrobné úpravě vyřizování stížnosti (tj. zjištění nedostatků a přijetí nápravných opatření). Stížnost pak lze podat nejen proti vyřízení, ale i proti jejímu odložení (srov. § 22 zákona) a lze uložit pořádková opatření orgánům veřejné správy ve smyslu § 24 zákona (ne vůči konkrétním zaměstnancům). Podle § 24 zákona (upravujícího pořádkovou pokutu) lze orgánu veřejné správy, který neplní povinnosti podle tohoto zákona uložit pokutu až do výše 650 eur, a to i opakovaně (maximálně však do částky 6 500 eur) s tím, že lhůta je mezena třemi měsíci od zjištění porušení povinnosti a jedním rokem od porušení této povinnosti.

⁶⁶⁴ Srov. § 18 odst. 4 správního řádu ve spojení se sepisováním protokolu s tím, že: „jinak si lze podání stížnosti představit prakticky např. všude tam, kde není možné podat odvolání (včetně nejruznějších mezitímních úkonů, prodlevám při nich, způsobům komunikace, apod.)“ (PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 477).

⁶⁶⁵ V daném případě se jedná o výkon tzv. nevrchnostenské veřejné správy a stížnost se vyřídí např. v souladu s Pravidly pro přijímání a vyřizování petic a stížností orgány územní samosprávy, jež stanoví rada obce a rada kraje. Blíže viz např. JEMELKA, L. *Stížnosti a místní samospráva*. In: KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II*, s. 43; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 750 an.; KOLMAN, P. *Výbrané kapitoly ze správního řízení*. 1. vydání. Ostrava: KEY Publishing s. r. o., 2008, s. 40 an. Institut stížnosti ve smyslu § 175 správního řádu nelze použít v případě, že orgány státní správy nebo např. územně samosprávné celky provádí úkony soukromoprávní povahy (srov. § 1 odst. 3 správního řádu) a použita by měla být právě vnitřní pravidla vyřizování stížností podle § 102 odst. 2 písm. n) zákona č. 182/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; § 59 odst. 1 písm. h) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů či § 68 odst. 2 písm. e) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, ledaže by byla tato pravidla v rozporu s § 175 správního řádu, bylo: „by třeba ve věcech, které spadají do působnosti správního řádu, respektovat přednost zákona a vycházet z § 175“ (JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 750).

Možnost podat stížnost je ve smyslu § 175 odst. 1 správního řádu limitována, a to osobou podatele (srov. § 2 odst. 3 správního řádu) a existencí jiného prostředku ochrany, který je v rámci správního řádu představován například opravným nebo dozorčím prostředkem. Stížností lze namítat toliko *nevhodné chování úředních osob nebo postup správního orgánu*.

V souladu s § 177 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 154 odst. 1 správního řádu lze usuzovat na skutečnost, že stížnost je jednou z forem podání ve smyslu § 37 správního řádu, a proto by měla splňovat zde uvedené obsahové náležitosti.⁶⁶⁶ V praxi se může vyskytnout problém, jak naložit se stížností anonymní. Podle mého soudu by na základě analogie měl správní orgán tuto stížnost odložit, neboť z ní nelze zjistit, kdo ji učinil (srov. § 43 odst. 1 písm. a/ správního řádu).⁶⁶⁷ Stížnost se podává⁶⁶⁸ u orgánu, který vede řízení a musí být vyřízena v pořádkové lhůtě⁶⁶⁹ činící šedesát dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu, jenž je příslušný k jejímu vyřízení.⁶⁷⁰ S nastavenou (poměrně dlouhou) obecnou délkou lhůty lze polemizovat.⁶⁷¹ Podíváme-li se například do již zmíněné nyní neplatné slovenské úpravy, zjistíme, že obecná lhůta byla limitována pouze dny třiceti s tím, že teprve v případech složitějších byla prolongována na dnů šedesát a v případech zcela mimořádných dokonce na dnů devadesát (srov. § 17 zákona č. 152/1998 Z. z., o sťažnostiach, ve znění

⁶⁶⁶ Srov. blíže JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 595.

⁶⁶⁷ Vzorem pro případné budoucí změny by v tomto směru mohla být předchozí (byť již dnes neplatná) úprava slovenská, jenž v § 8 zákona č. 152/1998 Z. z., o sťažnostiach, ve znění tehdejších předpisů, mj. uváděla, že anonymní stížnost bude vyřízena pouze za předpokladu, že obsahuje konkrétní údaje, které nasvědčují tomu, že byl porušen právní předpis. Stávající právní úprava (účinná k 1. 2. 2010) pak vylučuje podání anonymní stížnosti. Jestliže stížnost neobsahuje údaje, kterým lze identifikovat stěžovatele, stížnost se odloží podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶⁸ Písemně nebo ústně s tím, že pokud jde o ústní podání, je-li to možné, měla by být vyřízena bezodkladně, jinak se o ní sepíše záznam.

⁶⁶⁹ Její nedodržení může být řešeno případnou další stížností.

⁶⁷⁰ Stanovení lhůty lze překročit v případě stanoveném v § 175 odst. 5 správního řádu, tj. nelze-li v ní zajistit podklady potřebné k jejímu vyřízení.

⁶⁷¹ Srov. např. lhůtu třiceti dnů pro vyřízení petice, ve které musí orgán tomu, kdo petici podal, sdělit i odpověď (srov. § 5 odst. 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů). Dále např. lhůta pro vyřízení stížnosti státního zaměstnance ve věcech výkonu služby a ve věcech služebního poměru je stanovena lhůta nejpozději do třiceti dnů od jejího podání (srov. blíže § 157 odst. 5 zákona o státní službě, jak vyplývá ze změn provedených zákonem č. 131/2015 Sb.).

tehdejších předpisů).⁶⁷² Nutno podotknout, že i předchozí úprava stížností v režimu vyhlášky o stížnostech v tomto smyslu svědčila o větší operativnosti při jejich vyřizování (srov. § 6 odst. 5 předmětné vyhlášky).⁶⁷³ Rovněž § 175 správního řádu postrádá podrobnou úpravu toho, kdo a jakou formou rozhodne o prodloužení (na jak dlouhou dobu) této lhůty. Správní orgán je povinen prošetřit skutečnosti uvedené ve stížnosti včetně možnosti provést výsledky (srov. blíže § 175 odst. 4 správního řádu).

Správní řád činí rozdíl mezi vyřízením⁶⁷⁴ stížnosti (o němž musí být stěžovatel vyrozuměn) a mezi výsledky šetření a přijetím příslušných opatření k nápravě (odvisí od okolností daného případu – například výtka, snížení osobního ohodnocení aj.), o kterých je stěžovatel informován pouze k jeho žádosti.⁶⁷⁵ Vyřízením stížnosti se přitom rozumí: „*přezkoumání procesních náležitostí stížnosti a věcného problému obsaženého ve stížnosti a sdělení informace stěžovateli, zda je stížnost oprávněná či nikoliv*“.⁶⁷⁶ Zákonodárce však podle mého názoru zvolil poněkud nelogicky dvojí způsob informování stěžovatele, a to první ve smyslu § 175 odst. 5 správního řádu, kdy stěžovatel musí být informován o vyřízení stížnosti v šedesátidenní lhůtě. Na druhé straně však o výsledku šetření a přijatých opatřeních k nápravě (jež správní orgán přijal v případě, že stížnost byla shledána důvodnou, respektive částečně důvodnou) bude pořízen toliko záznam do spisu a stěžovatel bude vyrozuměn podle § 175 odst. 6 správního řádu jen za podmínky, že o to výslovně požádal. Připouštím, že se v daném případě jedná o tristní přístup, když stěžovatel je informován pouze

⁶⁷² Stávající právní úprava však stanovila obecnou lhůtu šedesáti pracovních dní, oproti původním dnům třiceti, která dříve plynula i ve dnech pracovního volna a svátků. Lhůta může být nyní prodloužena před jejím uplynutím o dalších třicet pracovních dnů (srov. § 13 odst. 1 zákona č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, ve znění pozdějších předpisů).

⁶⁷³ Stížnosti, které nešlo vyřídit (prošetřit) do deseti dnů ode dne jejich doručení organizaci, která je má vyřídit (prošetřit), musely být vyřízeny (prošetřeny) nejdéle do třiceti dnů ode dne, kdy byly doručeny této organizaci. Tuto lhůtu bylo možno překročit jen ve výjimečných případech (srov. § 6 odst. 5 vyhlášky o stížnostech).

⁶⁷⁴ Vyrozumění o vyřízení stížnosti musí být v této lhůtě odesláno od správního orgánu (srov. § 175 odst. 5 správního řádu) - viz *Závěr č. 26 Poradního sboru ministra vnitra pro správní řád* ze dne 6. 3. 2006.

⁶⁷⁵ Např. kárné opatření ve smyslu zákona o státní službě. V této souvislosti srov. i § 87 an. téhož zákona upravující kárnou odpovědnost – srov. KOPECKÝ, M. In: PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. I. vydání. Praha. Wolters Kluwer, 2015, s. 256 an.

⁶⁷⁶ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní. Vysokoškolská učebnice*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, s. 274.

k jeho výslovné žádosti, a to s odkazem na principy dobré správy.⁶⁷⁷ V daném případě si lze vzít inspiraci opět z úpravy slovenské, jež stěžovatele informuje automaticky o výsledku zjištění a přijatých opatřeních.⁶⁷⁸

Proti způsobu vyřízení stížnosti se nelze odvolat. Stěžovatel může požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti, je-li toho názoru, že jeho stížnost nebyla řádně vyřízena (srov. § 175 odst. 7 správního řádu). Dané ustanovení je logickým důsledkem toho, že o konkrétní stížnosti rozhoduje ten sám správní orgán, vůči němuž výtky stěžovatele směřuje, a tím pádem by mohlo dojít ke snížení objektivního hlediska při posuzování stížnosti. Vrátime-li se o nějaký čas zpět, zjistíme, že vyhláška o stížnostech výslovně vylučovala, aby stížnost vyřizoval ten, vůči němuž je namířena (srov. § 7 odst. 4 vyhlášky o stížnostech),⁶⁷⁹ což považuji za řešení přijatelnější.

Samotná úprava postupu přešetření stížnosti (tj. stížnost na způsob vyřízení stížnosti) však ve správním řádu absentuje, na což poukazuje i judikatura.⁶⁸⁰ V daném případě zákonodárce opomněl uvést zejména lhůtu pro přešetření způsobu vyřízení stížnosti a způsob informování o výsledku šetření nadřízeného orgánu. Analogicky by přicházelo v úvahu řešení, že nadřízený orgán bude rovněž postupovat podle § 175 odst. 5 a 6 správního řádu. Při této interpretaci se přikláním k návrhu, aby lhůta uvedená v § 175 odst. 5

⁶⁷⁷ Shodně srov. např. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, s. 478; POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*, s. 763; MATES, P. In: MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 155. Pro srovnání lze uvést např. úpravu stížnosti v daňovém řádu, kdy ve smyslu § 261 odst. 5 musí správce daně stěžovatele bezodkladně vyrozumět o výsledku šetření a opatřeních přijatých k nápravě. Srov. dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, čj. 4 Aps 2/2010-44, ve kterém je mj. konstatováno, že: „...navíc o výsledku šetření a přijatých opatřeních se stěžovatel vyrozumívá, jen pokud o to požádal. Takový postup proto neskýtá dostatečný prostor k poskytnutí ochrany či nápravy před nezákonným zásahem. Jednalo by se totiž spíše o formální než faktický prostředek nápravy a ochrany.“

⁶⁷⁸ Srov. § 20 zákona č. 9/2010 Z. z., o o sťažnostiach, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷⁹ „Je nepřijatelné postupovat stížnost k vyřízení (prošetření) útvarům a pracovníkům organizace, proti kterým stížnost směřuje. Stížnosti na vedoucí organizací mohou být postoupeny k vyřízení (prošetření) jen příslušnému nadřízenému orgánu.“

⁶⁸⁰ Judikatura k danému uvádí, že § 261 odst. 6 daňového řádu upravuje prošetření vyřízení stížnosti důkladněji než sám správní řád. Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Aps 4/2013-25 (prostředkem ochrany, jehož vyčerpáním je podmíněna přípustnost zásahové žaloby, kterou se žalobce domáhá ochrany proti zahájení či provádění daňové kontroly, je nejen stížnost podle § 261 odst. 1 až 5 daňového řádu, ale i žádost o prošetření způsobu vyřízení této stížnosti podle § 261 odst. 6 téhož zákona). Naopak není podání stížnosti podle § 175 správního řádu podmínkou přípustnosti žaloby ve věci ochrany před nezákonným zásahem (srov. § 85 soudního řádu správního) – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, čj. 4 Aps 2/2010-44.

byla dovozována ve smyslu § 6 odst. 1 správního řádu, tj. bezodkladně s tím, že o výsledku šetření (včetně přijatých opatření) by měl nadřízený orgán stěžovatele informovat automaticky, a to s odkazem na zásadu dobré správy.⁶⁸¹ Ostatně podrobnosti postupu v daném případě byly doporučeny již ve stanovisku poradního sboru Ministerstva vnitra.⁶⁸²

Závěrem bych zdůraznila, že zákonodárce poskytl stěžovateli velkou výhodu, neboť mu podle § 175 odst. 2 správního řádu podání nesmí být na újmu.⁶⁸³ Předmětné ustanovení má poskytnout stěžovateli záruku, že případná stížnost se ve svém konečném důsledku neobrátil proti němu.

Právní úpravu stížností obsaženou v § 175 správního řádu považuji spíše za nekompletní, a to z důvodu absence výslovné povinnosti informovat stěžovatele o výsledku šetření a přijatých opatření podle § 175 odst. 6 správního řádu (o který má zajisté zájem každý stěžovatel). Dále pak z důvodu netransparentní úpravy postupu nadřízeného správního orgánu podle § 175 odst. 7 správního řádu. Tyto dvě slabiny zbytečně komplikují situaci stěžovatelům. V případě těchto změn by zajisté došlo ke zvýšení stupně informovanosti stěžovatele (což je primárním cílem každé takové žádosti) a stěžovatelé by byli dopředu obeznámeni se samotným procesem vyřízení stížnosti nadřízeným orgánem, což by opět přispělo ke zvýšení jejich právní jistoty. V případě prvním se tedy kloním k automatickému poskytnutí informací o výsledku šetření a o přijatých opatřeních k nápravě, obdobně jako je tomu například v úpravě slovenské, respektive v našem právním řádu v případě stížnosti upravené daňovým řádem (srov. § 261 odst. 5 daňového řádu).

⁶⁸¹ Shodně srov. např. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 599. V pozdějším vydání komentáře autoři při aplikaci § 175 odst. 7 správního řádu připouští analogické použití § 175 odst. 5 a 6 správního řádu s tím, že lhůta podle odst. 5 by se (s odkazem na relativně dlouhou) neuplatnila – srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*, s. 758-759.

⁶⁸² Srov. *Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 33* ze dne 9. 5. 2006, který hovoří v případě § 175 odst. 7 správního řádu o lhůtě přiměřené s tím, že stěžovatel bude vždy vyrozuměn o způsobu vyřízení žádosti o přešetření vyřízení stížnosti a výsledkem bude (byla-li stížnost důvodná) pokyn podřízenému správnímu orgánu, jaká opatření k nápravě má v tomto smyslu přijmout.

⁶⁸³ Obdobně je tomu v § 165 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, jenž zmiňuje nadto výjimku týkající se obsahu podání, naplňuje-li znaky trestného činu nebo přestupku.

V případě druhém by bylo podle mého názoru vhodné upravit v zájmu právní jistoty *expressis verbis* postup nadřízeného správního orgánu při přešetřování způsobu vyřízení stížnosti, a to v souladu s doporučeními obsaženými ve shora uvedeném stanovisku poradního sboru Ministerstva vnitra. V případě slovenské úpravy v tomto smyslu dále vyzdvihují možnost kontrolovat, zda jsou opatření přijatá k odstranění zjištěných nedostatků a příčin jejich vzniku plněna,⁶⁸⁴ což v naší právní úpravě postrádáme. V případě, že tomu tak není, může být příslušnému orgánu veřejné správy uložena (ve smyslu § 24 zákona č. 9/2010 Z. z., o s'ťažnostiach, ve znění pozdějších předpisů) pořádková pokuta.

V této souvislosti lze rovněž zmínit podpůrný prostředek k nápravě,⁶⁸⁵ a o tzv. *upozornění* ve smyslu § 97 zákona o policii,⁶⁸⁶ respektive (obdobně pojaté) *upozornění* ve smyslu § 56 zákona o generální inspekci.⁶⁸⁷ Podat podnět ke kontrole je oprávněn každý, kdo shledává nedostatky v činnosti policejního útvaru, policisty nebo zaměstnance policie, respektive se domnívá, že policista

⁶⁸⁴ Srov. § 23 zákona č. 9/2010 Z. z., o s'ťažnostiach, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁸⁵ Za speciální stížnost lze označit i stížnost podle zákona o zdravotních službách - srov. blíže § 93 an. zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatel je oprávněn podat stížnost proti postupu poskytovatele při poskytování zdravotních služeb nebo proti činnostem souvisejícím se zdravotními službami. Stížnost se podává poskytovateli, proti kterému směřuje a pokud stěžovatel s jejím vyřízením nesouhlasí, může podat stížnost příslušnému správnímu orgánu, který tomuto poskytovateli udělil oprávnění k poskytování zdravotních služeb. K postupu správního orgánu a lhůtám k vyřízení stížnosti (viz blíže § 94 an. téhož zákona).

⁶⁸⁶ Ustanovení 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, kdy podatelem upozornění bude osoba, které správní řád (resp. jiný právní předpis) přiznává postavení účastníka řízení (srov. blíže FILÁK, A. a kol. *Zákon o Policii České republiky s komentářem*. 1. vydání. Praha: Vydavatelství POLICE HISTORY, 2009, s. 199 an.).

⁶⁸⁷ Pro úplnost uvádím, že ochranou poskytovanou v rámci tzv. policejního práva je myšlena ochrana před (protiprávním) jednáním policie, za které lze obecně považovat ochranu před správním rozhodnutím či jiným zásahem správního orgánu (služební zákrok a úkon). K ochraně svých práv lze využít opravné prostředky nabízené podle úpravy obsažené ve správním řádu nebo podle zvláštního zákona. Následně je možné bránit se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví (včetně možnosti podání kasační stížnosti), resp. za stanovených podmínek přistoupit k podání ústavní stížnosti. V případech ostatních lze ve správním soudnictví využít žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení (včetně možnosti podat kasační stížnost) a poté případně rovněž i stížnost ústavní. Nelze však opomenout ani subsidiární prostředky k nápravě, byť se v tomto případě jedná o podpůrné právní prostředky – např. stížnost ve smyslu § 175 správního řádu či podnět k 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. Srov. blíže 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.

nebo zaměstnanec policie se dopustil jednání, které naplňuje znaky trestného činu, správního deliktu nebo kázeňského přestupku.⁶⁸⁸

Upozornění lze označit za institut tzv. veřejné kontroly policie, jež v sobě zahrnuje mj. 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*“.⁶⁸⁹

Zákon o policii stanoví v § 97 odst. 2 povinnost (policisty nebo útvaru) upozornění přijmout a do třiceti dnů vyrozumět 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 předpokládat, že primárním účelem stížnosti je zjistit, zda se opravdu jednalo o chybné jednání a jak tyto nedostatky byly či budou napraveny.

Otázkou zůstává, zda je zaručena nezávislost prošetření podaného upozornění, neboť jej vyřizuje policejní útvar, proti kterému dané upozornění směřuje (srov. § 97 odst. 2 zákon o policii),⁶⁹⁰ čímž je funkce předmětného prostředku ochrany výrazně oslabena. Jsem toho názoru, že chybějící prvek existence nezávislého kontrolního orgánu policie⁶⁹¹ není s největší pravděpodobností zajištěn ani zřízením relativně nové generální inspekce.⁶⁹² Argumentem svědčícím ve prospěch mého názoru je zejména skutečnost, že

⁶⁸⁸ Blíže viz např. SLÁDEČEK, V. Státní policie. In: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*, s. 412 an.

⁶⁸⁹ RAJMAN, J. 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.

⁶⁹⁰ Shodně srov. např. SLÁDEČEK, V. Státní policie. In: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*, s. 412.

⁶⁹¹ Ke kontrole policie srov. blíže např. VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*, 2. vydání. Praha, 2014, s. 388 an.

⁶⁹² Tzv. inspekce policie, jež byla policejním orgánem podle trestního řádu a současně útvarem Ministerstva vnitra, byla k 1. 1. 2012 zrušena právě zákonem o generální inspekci.

generální inspekce je složena převážně z bývalých policistů.⁶⁹³ Dále lze usuzovat, že hlavní náplní činnosti této inspekce bude odhalování a vyšetřování trestné činnosti policistů a jiných příslušníků bezpečnostních sborů (srov. § 2 zákona o generální inspekci).⁶⁹⁴ V tomto smyslu lze tedy hovořit o jakési „další“ policii, která bude šetřit především kriminalitu ostatních policistů a jiných příslušníků bezpečnostních sborů.⁶⁹⁵

Nicméně zákon o generální inspekci v podstatě přejal do svých ustanovení obdobné upozornění (srov. § 56 odst. 1 písm. a/ zákona o generální inspekci), jež opravňuje kohokoliv upozornit mimo jiné na nedostatky⁶⁹⁶ 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 toto oznámení přijmout, vyhodnotit z hlediska jí svěřené působnosti a přijmout příslušná opatření. Byť je tedy i generální inspekce oprávněna řešit běžné stížnosti ve smyslu zmíněného upozornění, lze se domnívat, že se bude jednat spíše o činnost jí minimálně zastoupenou.

Pokud jde o generální inspekci, podle mého názoru by měla být před stávající variantou upřednostněna ta, jež by generální inspekci podřadovala do gesce Ministerstva spravedlnosti v rámci struktury státního zastupitelství.⁶⁹⁷ Jedním z hlavních argumentů je, že státní zastupitelství má s vyšetřováním trestné činnosti příslušníků policie pravděpodobně největší zkušenosti. Nicméně pokud jde o vztah k tématu práce, s odkazem na shora naznačené by „nejčistším“ řešením pravděpodobně mělo být zřízení úplně nové, nezávislé instituce zabývající se prošetřováním toliko nedostatků v činnosti příslušných subjektů

⁶⁹³ Blíže viz SLÁDEČEK, V. Státní policie. In: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*, s. 412 an.

⁶⁹⁴ „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“ (*Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů*, Sněmovní tisk č. 410, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, od 2010).

⁶⁹⁵ Podoba i činnost je v zásadě podobná činnosti služby kriminální policie a vyšetřování (srov. tamtéž).

⁶⁹⁶ Tj. upozornění na spáchání trestné činnosti či jiného správního deliktu v zákoně uvedenou osobou.

⁶⁹⁷ Srov. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů*.

s tím, že tato instituce by byla přitom zcela oprostěna od vyšetřování trestné činnosti policistů, případně i jiných příslušníků bezpečnostních sborů.⁶⁹⁸

Lze uzavřít, že stížnost lze pojmout i jako podnět k zahájení správního řízení *ex officio* ve smyslu § 42 správního řádu. S tímto podnětem není spojen právní nárok na provedení určitých úkonů ze strany správního orgánu. Stížnosti (a podněty) nepředstavují uzavřený okruh ve smyslu úpravy podle správního řádu. Průřezově uvádí V. Mikule⁶⁹⁹ například stížnosti upozorňující na opatření, které je třeba přijmout v rámci správního dozoru,⁷⁰⁰ dále zmiňuje oznámení přestupků, které se projednává *ex officio*,⁷⁰¹ stížnosti osob, jejichž svoboda je omezena,⁷⁰² stížnosti na výkon povolání členů profesních (stavovských) komor⁷⁰³ či vyřizování stížností v soudnictví.⁷⁰⁴

Relativně nově existuje obecná úprava i pro oblast veřejné správy,⁷⁰⁵ což souvisí s přijetím zákona o státní službě. V tomto smyslu lze uvést stížnost proti státnímu zaměstnanci za porušení povinností, které vyplývají ze zákona ve smyslu § 79 zákona o státní službě (jedná se o stížnost, jež má původ z vnějšku).⁷⁰⁶ Tato se vztahuje toliko na případy porušení zákonných povinností, nikoli těch, jež jsou stanoveny služebním předpisem nebo příkazem k výkonu

⁶⁹⁸ Shodně srov. např. SLÁDEČEK, V. Státní policie. In: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*, s. 412-413.

⁶⁹⁹ Blíže viz MIKULE, V. Kontrola ve veřejné správě. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 650 an.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 396.

⁷⁰⁰ Srov. např. § 13 odst. 2 zákona ČNR č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰¹ Srov. § 67 odst. 2 zákona o přestupcích.

⁷⁰² Srov. § 20 odst. 1 písm. i) zákona č. 109/2002, o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰³ Srov. § 2 odst. 2 písm. e) zákona č. 220/1991Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 381/1991Sb., o Komoře veterinárních lékařů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰⁴ Srov. § 164 až 174 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, a § 30 soudního řádu správního.

⁷⁰⁵ Pro oblast veřejné správy obdobná obecná úprava chyběla (srov. § 61 a § 70 zákona č. 218/2002 Sb., služební zákon, který nenabyl účinnosti).

⁷⁰⁶ Stížnost vnitřního původu srov. § 157 a § 158 daného zákona. Viz blíže PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*, s. 508. Pro úplnost je třeba dodat, že pokud by měl být výsledek řízení o stížnosti podkladem pro další postup proti oznamovateli nebo oznamovanému, lze vyřízení stížnosti přezkoumat v rámci odvolacího řízení podle § 168 zákona o státní službě (blíže viz tamtéž, s. 509).

služby.⁷⁰⁷ V daném případě musí služební orgán záležitost řádně přezkoumat a včas vyřídit s tím, že státního zaměstnance o výsledku vyřízení stížnosti informuje. Zákon však bohužel mlčí ohledně informování stěžovatele.

4.3.2 Podnět k Ochránci

Institut Ochránce⁷⁰⁸ má sloužit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí výslovně uvedených v zákoně, a to za předpokladu, že toto jednání je ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o ochránci: „*v rozporu s právem a neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, 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.⁷⁰⁹

Šetření podnětů je hlavní, nikoli jedinou náplní činnosti Ochránce.⁷¹⁰

V souvislosti s tématem práce lze zmínit například přijetí

⁷⁰⁷ Blíže viz např. PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*, s. 238-239. Správní řád se na vyřizování stížnosti s odkazem na § 159 a § 160 tohoto zákona nepoužije (viz tamtéž, s. 238-239).

⁷⁰⁸ K dané problematice srov. blíže např. MIKULE, V. Ombudsman. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 595-598; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 397 an. (včetně literatury zde uvedené); SLÁDEČEK, V. Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě. *Acta Universitatis Carolinae-Iuridica*, 1997, č. 3-4, Praha: Karolinum, 1998 (včetně literatury zde uvedené); SLÁDEČEK, V. Ombudsman a jeho role. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998, s. 351 an.; ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. Brno: nakladatelství Doplněk, 2008; SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*; PŘIDAL, M. (ed.) *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci*, Kancelář Veřejného ochránce práv, 2011; PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*, s. 353-359. Pro úplnost srov. literaturu k tzv. *evropskému veřejnému ochránci práv* (viz čl. 43 Listiny EU) – např. CRAIG, P. *Administrative Law*. 6. vydání. Thomson Reuters (legal) limited, s. 242; KUCSKO-STADLMAYER, G. (ed.) *European Ombudsman Institutions. A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. Sien: Springer-Verlag, 2008; CANE, P. „*An Introduction to Administrative Law*“, s. 829-855; TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*, s. 157-159; ŠÍŠKOVÁ, N. a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*, s. 121-130.

⁷⁰⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 2 As 58/2007. K pojmu dobrá správa – Ochránce se zasadil v zájmu zlepšení právního prostředí o vytvoření hlavních principů dobré správy. Jak je nazíráno na tzv. nesprávný úřední postup či někdy uváděnou tzv. špatnou správu („*maladministration*“) pohledem např. anglického ombudsmana, který se k danému pojmu staví jako k chybné aplikaci pravidel. Definice pojmu není (obdobně jako u nás) zachycena výslovně v zákoně, existuje však tzv. *Crossmanův katalog*, jenž zahrnuje např. předsudky, zanedbání, libovůli, vyhnutelný odklad, chybný postup, neinformování o opravných prostředcích, nepoctivost, poskytnutí matoucích nebo nedostatečných informací, odmítnutí poskytnout odpověď na důvodné otázky, nezdvořilost, nemravnost, neobratnost, zvrácenost, aj. (viz CRAIG, P. *Administrative Law*, s. 236).

⁷¹⁰ Ke specifickým prostředkům Ochránce lze uvést – právo podávat doporučení k návrhům změn či rušení právních a vnitřních předpisů (srov. § 22 zákona o ochránci), oprávnění podat Ústavnímu soudu návrh na zahájení řízení o zrušení jiného právního předpisu, resp. jeho ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem (srov. čl. 87 odst. 1 písm. b/ Ústavy a § 64 odst. 2 písm. f/ zákona o Ústavním soudu), včetně práva účastnit se řízení o návrhu na zrušení jiného právního předpisu (srov. zákon č. 404/2012 Sb., který novelizoval mj. zákon o Ústavním soudu - též u návrhu na zrušení zákona) u Ústavního soudu, a to i v případě, že jej sám nepodal (srov. § 69 odst. 3

tzv. antidiskriminačního zákona, kterým bylo Ochránci uloženo vykonávat působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací (srov. § 1 odst. 5 zákona o ochránci).⁷¹¹ Ochránce má poskytovat zejména metodickou pomoc obětem diskriminace při podávání návrhů na zahájení řízení z důvodů diskriminace (srov. § 21 b zákona o ochránci). Nadto legislativní záměr doplňuje rozšířit oprávnění Ochránce o možnost podat veřejnou žalobu v oblasti diskriminace.⁷¹² Dále je, jak již bylo shora uvedeno, oprávněn iniciovat soudní řízení, a to za předpokladu, že k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu prokáže závažný veřejný zájem. Ochránce dále disponuje oprávněním podat Ústavnímu soudu návrh na zahájení řízení o zrušení jiného právního předpisu, respektive jeho ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem (srov. čl. 87 odst. 1 písm. b/ Ústavy a § 64 odst. 2 písm. f/ zákona o Ústavním soudu), včetně práva účastnit se řízení o návrhu na zrušení jiného právního předpisu (zákonem č. 404/2012 Sb., též u návrhu na zrušení zákona) u Ústavního soudu, a to i v případě, že jej sám nepodal (srov. § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). Za významné lze v této souvislosti doplnit, že v legislativním procesu je jeho oprávnění podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení.⁷¹³

zákona o Ústavním soudu), právo podat žalobu k ochraně veřejného zájmu (za zákonem stanovených podmínek), právo provádět systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě ve smyslu § 1 odst. 3 zákona o ochránci, právo podat návrh na zahájení kárného řízení ve věcech soudců a státních zástupců a zúčastnit se tohoto řízení ve smyslu § 1 odst. 8 zákona o ochránci, působnost ve věcech práva v oblasti rovného zacházení a ochrany před diskriminací ve smyslu § 1 odst. 5 a § 21b zákona o ochránci, sledování zajištění cizinců ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o ochránci, právo navrhnout přisedící k zápisu do seznamu přisedících pro řízení ve věcech soudních exekutorů podle zvláštního právního předpisu (srov. § 22 odst. 3 zákona o ochránci) - srov. např. SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*, s. 410 an. Nově získal oprávnění navrhnout přisedící k zápisu do seznamu přisedících pro řízení ve věcech soudních exekutorů podle zvláštního právního předpisu (srov. § 22 odst. 3 zákona o ochránci).

⁷¹¹ Srov. např. BOUČKOVÁ, P., HAVELKOVÁ, B., KOLDINSKÁ, K., KÜHN, Z., KÜHNOVÁ, E., WHELANOVÁ, M. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

⁷¹² Srov. *Návrh novely zákona o Veřejném ochránci práv*, Sněmovní tisk č. 379/0, Poslanecká sněmovna, 7. období, od 2013 – 3. čtení. K novele dále uvádím, že za přínosné lze označit zejm. prosazování méně formálního postupu při podávání podnětů Ochránci. Ochránce se pak nemusí zabývat podnětem, pokud skutečnost nemohla mít vliv na výsledek nebo jde o věc nepatrného významu a nezabývat se opakovaným podnětem v téže věci, která nepřináší nové skutečnosti odůvodňující jeho zásah.

⁷¹³ Srov. *Návrh novely zákona o Veřejném ochránci práv*, Sněmovní tisk č. 379/0, Poslanecká sněmovna, 7. období, od 2013 – 3. čtení.

Domnívám se, že získávání nových oprávnění znamená pro Ochránce spíše další odklon od původního pojetí této instituce.⁷¹⁴ Z tohoto důvodu se proto spíše negativně stavím k dalšímu (případnému) rozšiřování jeho kompetencí ostatně stejně jako předchozí představitelé této instituce.⁷¹⁵ První český Ochránce O. Motejl byl toho názoru, že tento přístup může nebezpečně přibližovat původně pojatou instituci k funkci, jíž plní exekutiva, což může podkopat základy jeho nezávislosti.⁷¹⁶ Této linie se držel i jeho nástupce P. Varvařovský, který rovněž konstatuje odklon od klasického pojetí instituce, jíž Ochránce nepopíratelně byl ve svých počátcích, a žádá o „*legislativní zdrženlivost*“ při dalším (možném) rozšiřování jeho kompetencí.⁷¹⁷ 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*“.⁷¹⁸

Podnět k zahájení šetření, jehož náležitosti stanoví zákon (srov. § 11 zákona 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 (srov. § 11 odst. 1 písm. c/ zákona o ochránci).

Pokud jde o samotné šetření podnětu,⁷¹⁹ nelze jej označit za právní proces v pravém smyslu jeho významu, neboť jeho výsledkem jsou toliko přímo

⁷¹⁴ Obecně k otázce vhodnosti rozšiřování působnosti Ochránce (srov. např. ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*, s. 142; SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*, s. 50).

⁷¹⁵ Shodně srov. např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 412.

⁷¹⁶ 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.

⁷¹⁷ Tamtéž, s. 180.

⁷¹⁸ 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.

⁷¹⁹ K oprávněním Ochránce srov. § 15 zákona o ochránci.

nevynutitelná doporučení, prostřednictvím nichž se Ochránce snaží o nápravu chybného stavu.⁷²⁰ Stávající praxe je nastavena tak, že jakmile přijde Ochránci podnět, je „*stálou službou*“⁷²¹ 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 posouzen obsah podnětu, tj. zda spadá, či nespadá do působnosti Ochránce. V druhém případě Ochránce písemně sdělí podateli, z jakého důvodu se nemůže tímto podnětem zabývat, a stručně mu doporučí případný další postup ve věci (srov. § 12 a § 13 zákona o ochránci). V důsledku poskytnutí této rady má stěžovatel povědomí o svém dalším postupu ve věci a je mu tak prakticky 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 zákona o ochránci) nebo nepostupuje podle § 13 zákona 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.

⁷²⁰ „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“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 2 As 58/2007).

⁷²¹ SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv. Komentář*, s. 117.

V případě, že Ochránce neshledá pochybení, tento dokument šetření ukončuje, o čemž Ochránce vždy informuje všechny zainteresované osoby. Pokud dospěje k negativním závěrům (srov. § 18 an. zákona o ochránci), vyzve úřad, aby se k jeho zjištění 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 zákona o ochránci) vhodná k nápravě chybného stavu. V daném dokumentu žádá Ochránce úřad o jejich realizaci (srov. § 18 zákona o ochránci) s tím, že současně o této skutečnosti informuje stěžovatele. Úřad je povinen podle § 20 odst. 1 zákona 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 závadný stav, respektive úřadem provedená opatření jsou nedostatečná nebo nedojde vůbec k jejich realizaci, následuje ze strany Ochránce sankce spočívající v informování nadřízeného orgánu chybujícího úřadu a žádá jej o zjednání nápravy. Není-li takového úřadu, je informována vláda. Ochránce může případ i medializovat, včetně uvedení jmen konkrétních chybujících úředníků (srov. § 20 zákona o ochránci) či informovat Poslaneckou sněmovnu (srov. § 24 odst. 1 písm. b/ zákona o ochránci).

Jinak než shora uvedeným způsobem nemůže Ochránce do činnosti chybujícího 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.⁷²² Domnívám se, že v případě zavedení tzv. dozorové funkce by institut Ochránce mohl ztratit onu důležitou nezávislost a mohl by být v podstatě

⁷²² Viz PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*, s. 356 - jenž preferuje, že: „by institut Veřejného ochránce práv neměl být z hlediska svého funkčního pojetí měněn, naopak, že by mělo být právě na specifiku jeho iniciačního či signalizačního působení dále stavěno“.

zařazen mezi ty subjekty, jejichž způsob jednání má sám posuzovat. V tomto smyslu mám za to, že by si Ochránce měl i nadále udržet svoji charakteristiku spočívající v tom, že nedisponuje žádnými nařizovacími či sankčními pravomocemi.

Za zmínku stojí zvážit, zda by institut Ochránce neměl být upraven na ústavní úrovni⁷²³ jako je tomu například na Slovensku.⁷²⁴ Podle mého názoru jde o instituci natolik významnou, která si zaslouží být zmíněna rámcově v Ústavě s tím, že podrobnosti by upravoval zákon o ochránci. Vzorem by nám v tomto směru mohla být například slovenská Ústava, jež na rozdíl od úpravy české soustředila pozornost Ochránce na ochranu základních práv a svobod.⁷²⁵ V této souvislosti uvádím, že k možné kolizi v přístupu k ústavně zaručeným právům a svobodám *de facto* dojít nemůže. Je totiž vyloučena dvojí interpretace odlišná v pojetí Ústavního soudu a Ochránce. Posléze uvedený je totiž zaměřen na postup veřejné správy při její činnosti, zatímco soud obrací svůj pohled zejména k rozhodnutí (respektive obecně k výsledku tohoto postupu) ve věci samé.⁷²⁶

⁷²³ Shodně srov. např. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*, s. 358. Zakotvení v ústavě – např. Švédsko, Dánsko, Rakousko, Španělsko, Portugalsko či Maďarsko; naopak zde není upraveno např. Itálie a Francie – bližší viz např. PRŮCHA, P., s. 358. Pokud jde o Českou republiku, v programovém prohlášení vlády z roku 1998 (k návrhu zákona) bylo proklamováno, že bude usilováno o doplnění Ústavy o institut Ochránce. Pakliže vláda v roce 1998 s touto možností počítala (srov. kapitolu volebního programu ČSSD v roce 1998 nazvaná *Demokratický právní stát – ústavní krok*), je ke škodě, že svůj slib o doplnění Ústavy nerealizovala i ve skutečnosti. Pokus o změnu Ústavy v tomto smyslu učiněn sice byl, ale nenašel potřebnou podporu, neboť v roce 2010 návrh na zakotvení nového článku 97a Ústavy nebyl Ministrem spravedlnosti akceptován. Ochránce v rámci připomínek: „*poukázal na nežádoucí ústavní deficit, který by měl být odstraněn*“ (*Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009*, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 21).

⁷²⁴ Viz např. MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správní právo*, 7. aktualizované vydanie, Žilina: Eurokódex, 2014, s. 340-342; ŠTEVČEK, M. a kol. *Civilné právo procesné. Základné konanie a správne súdnictvo*, 2. zmenené a doplnené vydanie, Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2013, s. 62 an.; VRABKO, M. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*, s. 252-259.

⁷²⁵ Srov. úst. zákon č. 90/2001 Z. z., kterým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z. z. ve znění pozdějších předpisů - zavedla Ochránce jako jeden z ústavních orgánů. Slovenská Ústava zachycuje Ochránce v jednom článku čítajícím šest odstavců (srov. hlava VIII., 2. oddíl, čl. 151a Ústavy Slovenské republiky). Ústava jej označuje za nezávislý orgán, vymezuje působnost ochrany, stanoví základní předpoklady pro výkon jeho funkce, způsob jeho zvolení, zánik funkce, upravuje rovněž oprávnění ochránce na zahájení řízení podle čl. 125 Ústavy (jestliže všeobecný závazný předpis porušuje základní právo nebo svobodu přiznané fyzické nebo právnické osobě). V neposlední řadě odkazuje, v případě jeho volby, odvolání, působnost, podmínky výkonu funkce, aj. na běžný zákon – tj. zákon č. 564/2001 Z. z., o verejnom ochrancovi prav, ve znění pozdějších předpisů.

⁷²⁶ ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*, s. 187.

5. Správní dozor ve veřejné správě

Správní dozor je jednou z kontrolních činností veřejné správy. Zmiňují proto v úvodu této kapitoly myšlenku A. Merkla, že: „*je-li správa ve své podstatě prováděním generálních právních pravidel, najmě zákonů, pak hrozí při každém správním jednání nebezpečí, že se toto ocitne v rozporu s právními pravidly, jež má provádět*“.⁷²⁷

Pro ochranu práv má problematika správního dozoru, jako dohledu nad objektivním právem, značný význam. V této souvislosti lze zmínit i možnost uplatnění pomocného prostředku, tj. podání neformálního podnětu, respektive výzvy příslušnému správnímu úřadu (například inspekci) s žádostí o konání úkonů dozoru.⁷²⁸ S odkazem na skutečnost, že tematice správního dozoru je věnována dostatečná pozornost v související literatuře,⁷²⁹ soustředím se toliko na základní aspekty.

Nauka rozeznává příslušné členění kontroly,⁷³⁰ ze kterého lze příkladmo uvést kontrolu vykonávanou jednak samotnou veřejnou správou, a to s rozlišením na kontrolu vnitřní (služební dohled, instanční dozor) a kontrolu vnější (správní

⁷²⁷ MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha – Brno: Nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932, s. 208.

⁷²⁸ Např. stavební dohled podle stavebního zákona, ochrana před hlukem či ochrana spotřebitele. 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 omežována osobní svoboda (srov. § 4 odst. 1 písm. b/ zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů). Blíže viz např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 451 an.; SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv*, s. 39.

⁷²⁹ Blíže viz např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 227 an.; STAŠA, J. Správní dozor. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 283 an.; HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z. *Správní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání. Praha, Leges, 2015, s. 121; KOPECKÝ, M. Správní dozor (pojem, znaky, systém), *Právník*. 1991, č. 2, s. 143 an.; HENDRYCH, D. Správní věda, s. 193 an.; PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*, s. 106 an.; POMAHAČ, R. Správní dozor a kontrolní řád. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 264-268.

⁷³⁰ Blíže viz např. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*, s. 329 an.; MIKULE, V. Kontrola veřejné správy. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 499 an.; MATES, P. Kontrola ve veřejné správě a kontrola veřejné správy. In: WOKOUN, R., MATES, P., KADEŘÁBKOVÁ, J. a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*, s. 394; HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*, s. 174-178. S obdobným členěním se lze setkat i na Slovensku (blíže viz např. KRÁLIK, J., KÚTIK, J. *Kontrolný systém a jeho subsystemy vo verejnej správe (Základy teórie)*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 144 an.; VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná část*, s. 211 an.; MACHÁJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*, s. 311 an.).

dozor, finanční dozor aj. kontrolní činnosti), a pak kontrolu prováděnou subjekty vně veřejné správy a vůči ní samotné směřující.⁷³¹

V následující části práce se věnuji správnímu dozoru, jako dohledu nad objektivním právem ve zkoumané oblasti, který v rámci výše zmíněného prvního typu kontroly lze označit za kontrolu vykonávanou samotnou veřejnou správou a konkrétně jde o kontrolu vnější.⁷³² Pro úplnost uvádím, že kontrole vnitřní, tj. instančnímu dozoru, který provádí instančně nadřízený orgán v souvislosti s rozhodováním o tzv. opravných prostředcích ve správním řízení (jejichž prostřednictvím je zaručena možnost zjednání nápravy správních rozhodnutí, jež trpí vadami, pro které je nutné je změnit či zrušit), jsem se věnovala shora. Nicméně upozorním zde alespoň na základní odlišnosti instančního dozoru a správního dozoru, které spočívají zejména v účelu instančního dozoru, který převážně slouží ochraně subjektivních práv a zájmů účastníků řízení, zatímco účel správního dozoru lze spatřovat v ochraně práva objektivního. Dalším odlišným znakem je způsob zahájení instančního dozoru, jenž je ovládán zásadou dispoziční, oproti správnímu dozoru, jenž stojí na principu oficiality. V neposlední řadě lze zmínit i vázanost správního orgánu lhůtami (stanovenými ve správním řádu, respektive jiném právním předpise) k přezkoumání správního rozhodnutí, zatímco správní dozor není podmíněn lhůtami a časová neomezenost se děje ve prospěch dosažení účelu.⁷³³

Pokud jde o Evropskou unii a její organizační základnu kontrolních orgánů,⁷³⁴ lze v této souvislosti z pohledu práva EU zmínit například existenci tzv. vertikálního „interkomunitárního“ dozoru (tj. výkon dozoru orgány

⁷³¹ Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 228. Hovoří zde o kontrole vykonávané: 1. samotnou veřejnou správou s rozlišením na kontrolu vnitřní (služební dohled a instanční dozor) a vnější (správní dozor, finanční kontrola a obdobné kontrolní činnosti) s tím, že za relativně samostatnou považuje oblast dohledu nad veřejnoprávními samosprávnými korporacemi (jež zahrnuje znaky obou) a 2. kontrolu prováděnou subjekty vně veřejné správy a vůči ní samotné směřující (kontrola prováděná Ústavním soudem, Parlamentem, správními a obecnými soudy, Ochráncem, orgány státního zastupitelství, Nejvyšším kontrolním úřadem, případně kontrola na základě iniciativy občanů).

⁷³² Srov. tamtéž, s. 228.

⁷³³ Blíže viz KOPECKÝ, M. *Správní dozor (pojem, znaky, systém)*, s. 151.

⁷³⁴ K danému viz např. POMAHAČ, R. *Evropské správní právo*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 699 an.

nadnárodních integračních seskupení vůči osobám působícím na území členských států), jehož příslušná ustanovení lze nalézt v právu primárním. Za významný dozor v tomto směru lze označit kontrolní pravomoci Evropské komise upravené v čl. 20 nařízení Rady (ES) č. 1/2003, *o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy*⁷³⁵ – dokument obsahuje mj. rozsáhlé pravomoci úředníkům Evropské komise při provádění kontrol v oblasti ochrany hospodářské soutěže s tím, že jim je zajištěna nezbytná pomoc při problémech s prováděním této kontroly (kontroly lze provádět za účasti zejména Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže či pomoci Policie České republiky). Na druhé straně je pak tzv. horizontální „interkomunitární“ dozor (výkon dozoru orgánu členského státu na území jiného členského státu vůči osobám působícím na území tohoto státu). Příkladem sekundárního práva je v této oblasti například Směrnici EP a Rady č. 2006/48/ES, *o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu*. Jde o výkon dozoru nad činností pobočky úvěrové instituce v hostitelském státě (zejména jde o dozor a výkon opatření za účelem nápravy protiprávního stavu vykonávaný za určitých podmínek jak dozorčími orgány hostitelského, tak domovského státu).⁷³⁶

5.1 Pojem a základní charakteristika

Úvodem lze uvést, že pojem správní dozor je v právním řádu označován různými způsoby (například dohled, inspekce, dozor, kontrola, revize, prověrka aj.),⁷³⁷ což danou problematiku příliš neusnadňuje. Relativně nový kontrolní řád používá zastřešujícího pojmu kontrola, jenž zahrnuje jednotlivé dílčí označení typu dozor, inspekce, dohled, přezkum, státní kontrola apod. Obecnou definici

⁷³⁵ Nařízení Rady (ES) č. 1/2003, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy, ÚV L 1/1, 4. 1. 2003 – nyní se jedná o články 101 a 102 SFEU.

⁷³⁶ Blíže viz HANDRLICA, J. „Interkomunitární“ dozor. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 291-297. K vertikálnímu a horizontálnímu „interkomunitárnímu“ dozoru (srov. blíže tamtéž, s. 297).

⁷³⁷ Blíže viz STAŠA, J. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 284 (včetně poznámky pod čarou č. 374).

kontroly obsahuje § 2 kontrolního řádu⁷³⁸ a kontrolní orgán při ní zjišťuje, jak: „kontrolovaná osoba plní povinnosti, které ji vyplývají z jiných právních předpisů nebo které ji byly uloženy na základě těchto předpisů“.

V odborné literatuře označuje například J. Staša pojmem správní dozor: „*správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem*“.⁷³⁹ Judikatura zdůrazňuje při provádění kontroly její přiměřenost, neboť se jedná o omezení, které: „*kromě toho, že musí být stanoveno zákonem, musí současně sledovat určitý cíl a být ve vztahu k tomuto cíli přiměřené*“.⁷⁴⁰ Rovněž takový postup nesmí být ze strany dozorčího orgánu zneužíván. V opačném případě je možno před takovýmto zneužíváním použít právním řádem nabízené ochrany – tj. stížnost na postup kontrolujících osob podle § 175 správního řádu a ve správním soudnictví lze brojit žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu.⁷⁴¹

Správní dozor je prováděn jako jedna ze složek působnosti a pravomoci dozorčího orgánu,⁷⁴² jde o tzv. běžný dozor (například vodoprávní dozor, státní stavební dohled, dozor v silniční dopravě). Jde o pouhou součást hlavní pracovní

⁷³⁸ Blíže k § 2 zákona o kontrole srov. např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. Zákon o kontrole: komentář, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, s. 25 an. Dále srov. např. kritiku definice pojmu kontrola obsaženém v kontrolním řádu, kdy: „*se stále mluví o „jiných“ právních předpisech*“ (SLÁDEČEK, V. Poznámky ke koncepci návrhu zákona o kontrole. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 314).

⁷³⁹ STAŠA, J. Správní dozor. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 283. Dále srov. např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 230; KOPECKÝ, M. Správní dozor (pojem, znaky, systém), s. 143; POMAHAČ, R. Správní dozor a kontrolní řád. *Správní právo* č. 5-6, 2012, s. 264-268; HÁLOVA, M. Právní úprava kontrolního postupu při výkonu správního dozoru a působnost připravovaného zákona o kontrole. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 316 an.

⁷⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07 vztahující se k daňové kontrole. Obdobně srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 5 Aps 4/2011-326 týkající se předběžného šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) ZOHS a uvádějící, že toto může probíhat toliko: „*v rozsahu, který je nezbytný pro dosažení zákonem vymezeného účelu předběžného šetření a tomuto účelu přiměřený*“. K subsidiaritě a minimalizaci v tomto smyslu srov. dále např. nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

⁷⁴¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 5 Aps 4/2011-326; usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2005, čj. 5 Afs 43/2004-69.

⁷⁴² K danému viz blíže např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 235-238; STAŠA, J. Správní dozor. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 282 an. Dále srov. např. působnost kontrolního řádu upravenou v § 1 téhož zákona (viz např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 3-24).

náplně dozorčího orgánu.⁷⁴³ V případě druhém jde o tzv. specializovaný dozor - jedná se o složku výlučnou, případně složku dominantní.⁷⁴⁴ V praxi je pro tyto instituce zažité označení inspekce,⁷⁴⁵ například Česká obchodní inspekce či Státní energetická inspekce, jež je spjata s konkrétní oblastí působnosti a je podřízena ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu.⁷⁴⁶

J. Staša doplňuje výčet o institut tzv. pořádkového dozoru u veřejných ozbrojených sborů (půjde zejména o příslušníky policie, strážníky obecní policie a v určitém rozsahu půjde i o tzv. veřejné strážce).⁷⁴⁷ Nutno dodat, že mezi další dozorčí činnosti,⁷⁴⁸ které koexistují vedle správního dozoru, patří podle J. Staši státní dozor nad veřejnými samosprávnými korporacemi⁷⁴⁹ a dozorčí činnosti ve vnitřních vztazích veřejné správy.⁷⁵⁰ Zmíněný autor dále poukazuje na finanční kontrolu⁷⁵¹ a završuje výčet jiné dozorčí činnosti veřejné správy

⁷⁴³ Blíže viz např. zákon č. 91/1996 Sb., o krmivech, ve znění pozdějších předpisů, jenž v § 16 an. upravuje tzv. odborný dozor a zkoušení; § 34 an. zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů; § 7 zákona č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském, ve znění pozdějších předpisů; § 31 zákona č. 149/2003 Sb., o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin, ve znění pozdějších předpisů; aj. Blíže viz např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 235-238; STAŠA, J. *Správní dozor*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 282 an.

⁷⁴⁴ Z hlediska jejich působnosti lze rozlišovat působnost specializovanou (hledisko věcné) a celostátní (hledisko územní). Blíže viz např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 236 an.; STAŠA, J. *Správní dozor*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 289 an.

⁷⁴⁵ Srov. dále např. drážní inspekce (§ 53 an. zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů) nebo Státní zemědělská a potravinářská inspekce (zákon č. 146/2002 Sb., o státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Blíže viz např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 235-238; STAŠA, J. *Správní dozor*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 282 an.; HÁLOVÁ, M. *Právní úprava kontrolního postupu při výkonu správního dozoru a působnost připravovaného zákona o kontrole. Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 317-318.

⁷⁴⁶ K dělení správního dozoru např. z hlediska časového, z hlediska frekvence správního dozoru, z pohledu věcné specializace či hierarchické rozčlenění, resp. k souvisejícím termínům – srov. blíže např. STAŠA, J. *Správní řízení*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 283 an.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 227 an.

⁷⁴⁷ Blíže viz STAŠA, J. *Správní dozor*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 288-290; HÁLOVÁ, M. *Právní úprava kontrolního postupu při výkonu správního dozoru a působnost připravovaného zákona o kontrole. Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 318.

⁷⁴⁸ Blíže viz STAŠA, J. *Správní dozor*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 284.

⁷⁴⁹ Jedná se v první řadě o dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí a krajů. Ve druhém případě se pak jedná o státní dozor nad výkonem zájmové (profesní) samosprávy. Blíže viz STAŠA, J. *Správní řízení*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 299.

⁷⁵⁰ Náleží sem vnitřní kontrola prováděná vůči podřízeným vykonavatelům veřejné správy; vnitřní kontrola zaměřená dovnitř vlastní organizační struktury; dozor v rámci zaměstnaneckých nebo služebních vztahů a instanční kontrola v rámci správního řízení. Blíže viz STAŠA, J. *Správní řízení*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 302.

⁷⁵¹ Finanční kontrola je vykonávána jednak uvnitř orgánu veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a v neposlední řadě také vůči žadatelům a případně příjemcům podpory. Mezi podoblasti finanční kontroly J. Staša

přezkoumáváním hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.⁷⁵²

Nauka rozčleňuje z procesního hlediska jednotlivé fáze správního dozoru, kdy fáze první, jež je věnována vlastnímu výkonu správního dozoru, je označována za fázi zjišťovací a hodnotící (srov. níže). Zatímco fáze druhá je fází, kdy dochází k uplatnění nebo iniciaci nápravných nebo sankčních prostředků s tím, že tato je fakultativní a odvisí od výsledku dosaženého v první fázi. Ke druhé fázi zmíním toliko, že zde již nejde o kontrolu, ale o řízení – zpravidla půjde o správní⁷⁵³ řízení,⁷⁵⁴ jehož náplní je rozhodování o právech a povinnostech dozorovaných, anebo faktické zasahování do jejich hmotněprávních poměrů. Tato část kontroly není proto obsahem kontrolního řádu (a nebyla jím ani v předchozím zákoně o státní kontrole), nýbrž v procesním řádu, zejména správním řádu, jde-li o správní řízení. Ve fázi druhé může správní orgán uložit (což odvisí od pravomocí, které má dozorcí orgán k dispozici)⁷⁵⁵ nápravné prostředky,⁷⁵⁶ sankční prostředky⁷⁵⁷ či tzv. jiné prostředky.⁷⁵⁸ Jde

zařazuje veřejnosprávní finanční kontrolu, řídicí finanční kontrolu, interní audit a finanční kontrolu zahraničních prostředků vykonávanou podle mezinárodních smluv mezinárodními organizacemi. Blíže viz STAŠA, J. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 302-304.

⁷⁵² Blíže k přezkumu hospodaření viz STAŠA, J. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 304-305.

⁷⁵³ Výslovně je správní řízení, jež navazuje na výkon správního dozoru, ve správním řádu uvedeno jednak ve smyslu § 14 odst. 5 správního řádu, podle kterého není účast na výkonu kontroly důvodem pro vyloučení úřední osoby, a pak ustanovení, které umožňuje, aby jediným podkladem v řízení o vydání příkazu byl kontrolní protokol (srov. § 150 odst. 2 správního řádu).

⁷⁵⁴ Navazující řízení není spojováno jen s řízením správním, ale jde i o „pravé“ trestní řízení (srov. blíže KOPECKÝ, M. Kontrolní protokol a jeho procesní význam. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 333). U některých druhů kontroly může jít (též) o soudní řízení – např. v případě státního dozoru nad územně samosprávnými celky (např. § 124 odst. 3 zákona č. 128/2008 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, či § 82 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Blíže viz SVOBODA, P. K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 341.

⁷⁵⁵ Kontrolní řád neopravňuje kontrolní orgán k tomu, aby sám přijímal opatření k nápravě – pokud není správní orgán touto pravomocí nadán podle zvláštního právního předpisu, musí se s kontrolními zjištěními obrátit (tj. postoupit je) jiným oprávněným orgánům. Výjimkou jsou případy kontrol výkonu státní správy.

⁷⁵⁶ Blíže viz např. STAŠA, J. Správní dozor. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 294 an.; SLÁDEČEK, V. Poznámky ke koncepci návrhu zákona o kontrole. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 312-313. Dále např. STAŠA, J. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 280.

⁷⁵⁷ K danému srov. např. KOPECKÝ, M. Problémy nečinnosti veřejné správy při projednávání správních deliktů. In: KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Sborník z 6. mezinárodní konference. Nečinnost ve veřejné správě*, s. 201 an.

⁷⁵⁸ Např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže může podle § 20 odst. 1 písm. c) ZOHS zveřejňovat pravomocná rozhodnutí (včetně rozhodnutí o uložení opatření k nápravě a rozhodnutí o uložení pokuty).

o navazující úkony na provedená zjištění a negativní závěr kontrolních zjištění učiněných v první fázi správního dozoru.⁷⁵⁹ V případě, že dozorčí orgán není oprávněn ukládat nápravné či sankční prostředky, je oprávněn iniciovat jejich použití u jiného příslušného kontrolního orgánu.

Vrátím-li se k fázi první, s ohledem na značný rozsah se soustředím toliko na základní souvislosti. Platná právní úprava, tj. obecný předpis v oblasti kontroly,⁷⁶⁰ nutno dodat, že odborná veřejnost jej vnímá spíše kriticky,⁷⁶¹ je obsažena v kontrolním řádu, jenž s účinností od 1. 1. 2014⁷⁶² nahradil zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v tehdejšímu znění.⁷⁶³ Hlavním cílem bylo sjednotit a zjednodušit procesní pravidla správního dozoru.

Obecná právní úprava správního dozoru věnující se jeho první fázi tak nahradila speciální úpravy obsažené ve zvláštních zákonech, kterým tak zůstala vyčleněna úprava hmotněprávních aspektů a specifík dané kontrolní činnosti.⁷⁶⁴ Kontrolní řád stanoví tedy obecnou, subsidiární úpravu vtahující se ke kontrolní činnosti ve veřejné správě, a lze jej považovat za *lex generalis*.⁷⁶⁵ Současně jej

⁷⁵⁹ Blíže viz STAŠA, J. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 297-299; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 233 an.; STAŠA, J. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 280; HÁLOVÁ, M., RAJCHL, J. Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru. *Správní právo*, 2008, č. 8, s. 457-494.

⁷⁶⁰ Ze zahraničních úprav zmiňuji obdobnou právní úpravu - zákon Národnej Rady Slovenskej Republiky č. 10/1996 Z. z., o kontrole v štátnej správe, ve znění pozdějších předpisů (blíže viz např. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*, s. 219-225).

⁷⁶¹ Srov. zejména *Správní právo*, 2012, č. 5-6.

⁷⁶² V této souvislosti byl přijat zákon č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu (s účinností k 1. 5. 2014), jímž došlo ke snížení speciálních právních ustanovení upravujících kontrolní postupy ve zvláštních zákonech ve prospěch příslušných ustanovení upravených v kontrolním řádu.

⁷⁶³ Blíže viz např. MALAST, J. Stručné srovnání vybraných ustanovení návrhu kontrolního řádu se zákonem o státní kontrole. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 325-326.

⁷⁶⁴ Převážná část původního zákona však „přežívá“ i nadále v některých zákonech (viz zákon o NKÚ).

⁷⁶⁵ Pro určité případy může být tato obecná úprava vyloučena jako celek (srov. např. § 31 zákona o NKÚ – „Pro řízení podle tohoto kontrolního řádu neplatí zákon o kontrole a, s výjimkou § 28 tohoto zákona, správní řád.“); dále např. § 98 odst. 4 zákona o policii – tj. kontrola použití odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, použití sledování osob a věcí a rušení provozu elektronických komunikací; § 74 odst. 7 (tj. kontrola posuzování zdravotního stavu pro účely pojištění) a § 76 odst. 5 (tj. kontrola dodržování režimu dočasně práce neschopného pojištěnce) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů; § 18 odst. 3 (tj. kontrola činnosti Bezpečnostní informační služby) zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů; aj. Zvláštní zákony mohou vyloučit použití jen některých ustanovení kontrolního řádu – např. § 175 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, jenž uvádí, že na inspekční činnost prováděnou Českou školní inspekcí se: „ustanovení § 24 kontrolního řádu se nepoužije“. I když to není výslovně stanoveno, kontrolní řád se nevztahuje ani na kontrolu podle daňového řádu (tj. § 85 až § 88 daňového řádu) – blíže viz VEDRAL, J. *Kontrolní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2015, s. 27 an.

lze pak i označit za *lex specialis* vůči správnímu řádu (srov. § 28 kontrolního řádu), neboť nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při provádění kontroly podle správního řádu (srov. § 28 kontrolního řádu). Právě ale například otázka subsidiarity správního řádu je považována doktrínou za nedostatečnou, neboť: „kontrolní činnost nemá charakter typického právního procesu, jde spíše o určitý „zjišťovací“ postup, posouzení souladu chování správními předpisy. Zákon by tedy v zásadě měl jen stanovit nástroje (oprávnění) a povinnosti dozorčího orgánu, příp. ochranu práv kontrolovaného. Teprve na základě „zjištění“ nedostatků by event. mělo proběhnout (správní) řízení“.⁷⁶⁶ Z judikatury pak vyplývá, že musí být brány v potaz nejen základní zásady činnosti správních orgánů, ale i ustanovení upravující doručování, ustanovení o jednajícím jazyku či vyřizování stížností.⁷⁶⁷ S ohledem na výše uvedené však nelze opomenout fakt, že omezení použitelnosti správního řádu by mělo být na místě, právě s odkazem na povahu kontrolní činnosti, jíž nelze považovat za vedení správního řízení.

Stávající kontrolní řád podle § 1 odst. 1 upravuje: „*postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „kontrolní orgán“), při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, územních samosprávných celků, jiných orgánů, jiných orgánů, právnických a fyzických osob (dále jen „kontrolovaná osoba“)*“. Dále je podle tohoto zákona postupováno: „*při kontrole výkonu státní správy a dále při kontrole činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele, nejde-li o kontrolu činností těchto právnických osob upravenou předpisy soukromého práva*“ (srov. § 1 odst. 2 kontrolního řádu). Za problematické je v odborné literatuře označováno právě rozšíření působnosti i na oblast výkonu státní

⁷⁶⁶ SLÁDEČEK, V. Poznámky ke koncepci návrhu zákona o kontrole. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 312; SVOBODA, P. K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 342; JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 220.

⁷⁶⁷ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 12. 2011, čj. 62 A 6/2010-87.

správy⁷⁶⁸ – tj. na vnitřní kontrolu, na vztahy nadřízenosti a podřízenosti dvou subjektů, respektive orgánů veřejné moci (tj. na služební dohled). V literatuře najdeme tento názor například u J. Staši nebo V. Sládečka.⁷⁶⁹

K zahájení kontroly dochází *ex offo* (srov. § 5 odst. 1 kontrolního řádu).⁷⁷⁰ Kontrolní řád výslovně upravuje časový okamžik, kdy dochází k zahájení kontroly. Děje se tak prvním kontrolním úkonem ve věci, za který § 5 odst. 2 zákona taxativně označuje tři možné situace.⁷⁷¹ Kontrolní orgán zahajuje kontrolu na základě vlastního zjištění. Pokud tak rozhoduje na základě *podnětu* zvenčí, podatel podnětu ke kontrole nemá právní nárok na provedení kontroly, neboť dané je zcela v dispozici kontrolního orgánu, což vyplývá mj. i z judikatury prvorepublikového Nejvyššího správního soudu.⁷⁷² Na podnět ke kontrole je nahlíženo jako na podání ve smyslu § 42 správního řádu a správní orgán je povinen na žádost podatele jej informovat do třiceti dnů ode dne, kdy tento podnět obdržel, o zahájení, respektive nezahájení předmětného řízení. V této souvislosti se nabízí, zda by nebylo vhodnější doplnit text zákona o podrobnější způsob reakce dozorcího orgánu na podnět ke kontrole, zejména pak upravit výslovnou povinnost informovat podatele o výsledku předběžného šetření.

Obdobně jako je upraveno zahájení kontroly konkrétním časovým okamžikem, je tomu nově i v případě jejího ukončení, tj. marným uplynutím

⁷⁶⁸ Vnitřní kontrola byla upravena např. v § 45 a § 46 zákona č. 405/1991 Sb., kontrole v České a Slovenské Federativní Republice, ve znění tehdejších předpisů. Podle § 3 odst. 2 zákona o státní kontrole se za státní kontrolu podle daného zákona nepovažovala kontrola v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Ke stávající kontrole výkonu státní správy srov. blíže např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 165-167.

⁷⁶⁹ Viz STAŠA, J. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 279; SLÁDEČEK, V. Poznámky ke koncepci návrhu zákona o kontrole. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 311 an.

⁷⁷⁰ Samotnému zahájení kontroly může předcházet prověřování podnětu k zahájení správního dozoru. Zákon o státní kontrole se dané etapě správního dozoru výslovně nevěnoval. Kontrolní řád se této problematice (tj. úkonům předcházejícím kontrole) věnuje v § 3.

⁷⁷¹ Srov. § 5 odst. 2 písm. a) až c) kontrolního řádu; *Důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona o kontrole (kontrolní řád)*, Sněmovní tisk č. 575, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, od 2010, s. 44 an.; DVORSKÁ, O. *Kontrolní řád - poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde, 2013, s. 61 an.; JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 47 an. K zahájení daňové kontroly viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, čj. 22 A 123/2013-27; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2014, čj. 1 Afs 107/2014-31.

⁷⁷² Osoba, která podala podnět k výkonu dozoru, nemá na jeho provedení právní nárok (Boh. A 1615/19, Boh. A 1973/27).

lhůty pro podání námitek, respektive vzdáním se tohoto práva, doručením vyřízení námitek kontrolované osobě, nebo dnem, ve kterém byly námitky předány k vyřízení správnímu orgánu (srov. § 18 kontrolního řádu).⁷⁷³ Ukončení kontroly je spojeno s vyřízením všech uplatněných námitek a jejich vyřízení je součástí navazujícího správního řízení.

Kontrolní řád obsahuje také úpravu oprávnění a povinností dozorčího orgánu a tomu odpovídající povinnosti a oprávnění subjektu, vůči kterému je správní dozor namířen, respektive i vůči subjektům jiným.⁷⁷⁴ Příkladem zmiňují alespoň některé z novinek uvedených v kontrolním řádu, tj. právo požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby přítomné na místě kontroly, jde-li o osobu, která plní úkoly kontrolované osoby, nebo osobu, jež může přispět ke splnění účelu kontroly (srov. § 8 písm. a/ kontrolního řádu).⁷⁷⁵ Dále oprávnění k provádění tzv. *mystery shoppingu* (tj. nákupu v utajení), které provádí kontrolující z pozice nakupujícího a nezávisle provádí i příslušné hodnocení (srov. § 8 písm. b/ kontrolního řádu).⁷⁷⁶ Případně právo požadovat poskytnutí podkladů (údaje, dokumenty a věci vztahující se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby) s tím, že v odůvodněných případech může být zajištěn originální podklad (srov. § 8 písm. c/ kontrolního řádu).⁷⁷⁷ Mezi další

⁷⁷³ Blíže viz např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 161-164.

⁷⁷⁴ Srov. blíže např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 65 an. Z judikatury např. k právu vstupu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 As 80/2013). K odebraným vzorkům (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011, čj. 5 Ca 298/2008-52). V této souvislosti srov. např. kritiku úpravy, kdy lze za nedostatečnou označit úpravu oprávnění odebírat vzorky, oprávnění provádět kontrolní nákup (blíže viz STAŠA, J. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru, s. 273).

⁷⁷⁵ Ověřování totožnosti fyzické osoby, která zastupuje kontrolovanou osobu nebo fyzické osoby, která je pro ni činná (např. statutární orgán, zaměstnanec, smluvní partner), a která je přítomna na místě prováděné kontroly. Srov. blíže JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 74.

⁷⁷⁶ Příkladem může být oblast kontroly podle zákona o cenách, jakost potravin, ochrana spotřebitele aj. Lze konstatovat, že takto specifické techniky a způsoby provádění kontrolních úkonů předchozí právní úprava neznala a „vystačila“ si s oprávněním požadovat předložení vzorků výrobků nebo jiného zboží (srov. § 11 písm. b/ zákona o kontrole).

⁷⁷⁷ Jedná se o obdobné ustanovení s předchozím § 11 písm. b) zákona o kontrole, které je však nově doplněno o právo požadovat věci vztahující se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby. Novinkou je ve srovnání s předchozí právní úpravou i limitace vyžadování originálních podkladů, a to na odůvodněné případy. V předchozím zákoně o kontrole byl kontrolující povinen ponechat kontrolovanému kopie jím převzatých originálů (srov. § 11 písm. e/ zákona o státní kontrole). Taktéž mezi povinnosti kontrolujících patřilo podle § 12 odst. 2 písm. d) zákona o kontrole zajistit řádnou ochranu takto odebraným originálním dokladů, a to proti jejich zničení, ztrátě, poškození nebo zneužití. Domnívám se však, že danou povinnost má kontrolující odvozenou jednak z povinnosti šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby (srov. § 9 odst. 1 písm. b/ kontrolního řádu) a jednak

nově výslovně uvedené oprávnění kontrolujícího patří právo pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy (§ 8 písm. d/ kontrolního řádu)⁷⁷⁸ či užívat technických prostředků⁷⁷⁹ kontrolované osoby, a to v míře nezbytné pro průběh kontroly s tím, že nově musí dojít k předchozímu projednání s kontrolovanou osobou (§ 8 písm. e/ kontrolního řádu).⁷⁸⁰ V případě základních procesních povinností kontrolujícího lze nově hovořit o povinnosti umožnit kontrolované osobě účastnit se, nebrání-li to splnění účelu nebo provedení kontroly, kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě (srov. § 9 písm. e/ kontrolního řádu). Výjimku tvoří případ, kdyby její přítomnost znemožňovala zjištění skutečného stavu věci s tím, že kontrolní řád umožňuje zahájení kontroly bez přítomnosti kontrolované osoby (srov. § 5 odst. 3/ kontrolního řádu).⁷⁸¹

Pokud jde o práva kontrolované osoby a osoby povinné,⁷⁸² mají tyto například nově právo znát identitu kontrolujícího (srov. § 10 odst. 1 písm. a/ kontrolního řádu, jenž odpovídá povinnosti kontrolujícího uvedené v § 9 odst. 1 písm. a/ kontrolního řádu). Pokud o to kontrolující požádá, je kontrolovaná osoba povinna⁷⁸³ ve lhůtě jím stanovené podat písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných v průběhu kontroly,⁷⁸⁴ jež: „*slouží jako významná zpětná vazba kontrolujícímu zejména pro účely posouzení efektivity jím*

ze základních zásad činnosti veřejné správy. Shodně např. MALAST, J. Stručné srovnání vybraných ustanovení návrhu kontrolního řádu se zákonem o státní kontrole, s. 328.

⁷⁷⁸ V předchozí právní úpravě sice dané oprávnění absentovalo, nicméně je bylo možno dovodit ze správního řádu na základě § 26 zákona o státní kontrole, jenž upravoval subsidiární použití správního řádu.

⁷⁷⁹ Předchozí právní úprava upravovala užití toliko telekomunikačních prostředků kontrolované osoby (srov. § 11 písm. h/ zákona o státní kontrole).

⁷⁸⁰ Nově je vypuštěno ustanovení o úhradě nákladů kontroly vzniklých v souvislosti s užitím takovýchto technických prostředků při provádění kontroly (srov. § 11 písm. h/ zákona o státní kontrole). Obecně platí, že náklady vzniklé kontrolnímu orgánu v souvislosti s výkonem kontroly, nese tento orgán. Naopak náklady vzniklé kontrolované nebo povinné osobě, nese tato osoba – srov. § 23 kontrolního řádu (blíže viz např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 192-194).

⁷⁸¹ Provedení kontroly bez účasti kontrolované osoby umožňují i některé zvláštní předpisy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2006, čj. 3 Ads 47/2005).

⁷⁸² K osobě povinné srov. § 5 odst. 2 písm. a/ kontrolního řádu. K právům a povinnostem kontrolované a povinné osoby viz blíže např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 95-104.

⁷⁸³ Nově je stanovena povinnost kontrolované osoby v porovnání s předchozím toliko oprávněním kontrolujícího dané vyžadovat (srov. § 11 písm. f/ a § 14 zákona o státní kontrole).

⁷⁸⁴ V případě nesplnění těchto povinností lze osobu dotčenou sankcionovat - srov. blíže § 15 odst. 1 písm. a) a odst. 2, resp. § 16 odst. 1 písm. a) a odst. 2 kontrolního řádu.

*provedené kontroly a volby návazných kroků, zejména otázky zahájení či podání podnětu k zahájení správního řízení o uložení opatření k nápravě nebo sankce“.*⁷⁸⁵

Závěrem nutno dodat, že stávající kontrolní řád vymezil skutkové podstaty přestupků za porušení povinností (stanovených v § 10 odst. 2 a odst. 3 kontrolního řádu) ze strany kontrolované nebo povinné osoby, a jiných správních deliktů za porušení povinností (stanovených v § 10 odst. 2 a odst. 3 kontrolního řádu) ze strany kontrolované a povinné osoby.⁷⁸⁶

5.2 Námitky proti kontrolnímu zjištění

O výsledku kontroly se sepisuje ve smyslu § 12 kontrolního řádu protokol o kontrole⁷⁸⁷ obsahující veškeré skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole. Je třeba zdůraznit, že protokol o kontrole⁷⁸⁸ není správním rozhodnutím, a proto v něm ze strany dozorčího orgánu nemohou být ukládány kontrolované osobě žádné povinnosti.⁷⁸⁹ Vyhotovuje se ve lhůtě třiceti dnů od provedení posledního

⁷⁸⁵ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 100.

⁷⁸⁶ Srov. blíže např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 130-161. Pokud jde o zvláštní zákony – srov. např. § 22c ZOHS. Lze se setkat s možností samostatně rozhodnout o povinnosti strpět výkon dozoru nebo poskytnout součinnost (např. § 172 odst. 5 stavebního zákona). K této problematice dále viz např. MALAST, J. Stručné srovnání vybraných ustanovení návrhu kontrolního řádu se zákonem o státní kontrole, s. 330-33; STAŠA, J. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru, s. 275.

⁷⁸⁷ Co se týče předchozích právních úprav daného institutu byla úprava tzv. protokolu o prověře nebo revizi upravena v § 26 až § 30 vyhlášky ministra státní kontroly č. 75/1959 Ú. 1., kterou se vydávají metodické pokyny pro kontrolní činnost. Tato vyhláška byla zrušena zákonem Federálního shromáždění č. 405/1991 Sb., o kontrole v České a Slovenské Federativní republice, v němž bylo upraveno, že se o kontrolním zjištění pořizuje nikoli kontrolní protokol, ale úřední záznam. Kontrolované osoby mohly podat proti kontrolním zjištěním námitky nebo písemně žádat o opravu úředního záznamu (srov. § 9 až § 11 daného zákona). V zákoně o státní kontrole pak již byla upravena problematika protokolu a námitek proti němu, a to konkrétně v § 15 a § 16 zákona o státní kontrole. Blíže viz např. KOPECKÝ, M. Kontrolní protokol a jeho procesní význam. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 332-333.

⁷⁸⁸ K protokolu o kontrole srov. blíže např. SVOBODA, P. K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 347-352; KOPECKÝ, M. Kontrolní protokol a jeho procesní význam. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 334-335; PRÁŠKOVÁ, H. *Princip nemo tenetur* v kontrolním procesu. *Správní právo*, 2012, č. 5-6, s. 283-290.

⁷⁸⁹ V některých zvláštních zákonech se však můžeme setkat s tím, že protokol může obsahovat „opatření uložená k nápravě“ jako je tomu např. v § 38 odst. 6 zákona o ochraně osobních údajů. „*Nejde-li o záznam o vydaných faktických pokynech, dlužno zřejmě takový protokol naopak považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu*“ (STAŠA, J. Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru, s. 276).

úkonu kontroly s tím, že ve zvlášť složitých případech tato lhůta činí šedesát dnů (srov. § 12 odst. 2 kontrolního řádu).⁷⁹⁰

Stávající kontrolní řád taxativně stanoví v § 12 kontrolního řádu povinné obsahové náležitosti protokolu o kontrole s tím, že zvláštní zákon může stanovit dodatečné, fakultativní obsahové náležitosti.⁷⁹¹ Mezi nejdůležitější obsahové náležitosti protokolu náleží kontrolní zjištění, tj. zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí (srov. § 12 odst. 1 písm. h/ kontrolního řádu). Jak uvádí judikatura, uvedení právní kvalifikace a uvedení z jakých důkazů bylo vycházeno, je důležité z toho důvodu, aby se protokol mohl stát jedním z podkladů pro další dokazování, včetně toho, aby proti zjištěním mohly být podány zdůvodněné námitky.⁷⁹² Kontrolní řád nově v § 12 odst. 1 písm. h) výslovně nevyžaduje, aby bylo v protokolu o kontrole uvedeno konkrétní ustanovení právních předpisů, které byly porušeny (srov. § 15 odst. 1 zákona o kontrole). Lze však souhlasit s J. Malastem, že by se mohlo jednat o snížení přesnosti protokolu o kontrole, nejedná se o tak závažné pochybení ze strany zákonodárce, neboť v případě protokolu nejde o správní rozhodnutí, se kterým by bylo nutné spojovat přísná pravidla co do obsahové, tak formální stránky. Na druhé straně musíme vzít v potaz i fakt, že tento dokument může sloužit i jako důkaz, což by spíše přesnost v této věci zdůrazňovalo, neboť z něho by mohl kontrolní orgán vycházet v navazujícím správním řízení o uložení nápravného opatření či sankce.⁷⁹³

Významnou součástí protokolu je pak poučení o možnosti podat proti kontrolním zjištěním uvedených v protokole *námitky*⁷⁹⁴ s uvedením lhůty

⁷⁹⁰ V daném případě nejsou kontrolující povinni kontrolovaného informovat, že protokol bude vydán ve lhůtě pozdější (jde-li o zvlášť složitý případ), jak je tomu u vyřizování námitek (srov. § 14 kontrolního řádu).

⁷⁹¹ K protokolu o kontrole a jeho obsahovým náležitostem (srov. blíže např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 108-120).

⁷⁹² Srov. např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 77/99.

⁷⁹³ Srov. blíže MALAST, J. *Stručné srovnání vybraných ustanovení návrhu kontrolního řádu se zákonem o státní kontrole. Správní právo*, s. 329.

⁷⁹⁴ K námitkám, včetně jejich vyřizování srov. blíže např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 120-129. „Pro vzájemný vztah mezi kontrolou a navazujícím správním řízením neplatí žádná koncentrační zásada v tom smyslu, že pokud kontrolovaná osoba neuplatnila námitky proti kontrolním

pro jejich podání⁷⁹⁵ a uvedení toho, komu se podávají (srov. § 12 odst. 1 písm. i/ kontrolního řádu). Kontrolovaná osoba může podat proti kontrolnímu orgánu námitky ve lhůtě patnácti dnů ode dne doručení protokolu, ledaže by v protokolu byla stanovena lhůta delší (srov. § 13 kontrolního řádu). Námitky mohou nově směřovat toliko proti kontrolním zjištěním, neboť předchozí právní úprava opravňovala podání námitek vůči protokolu obecně (srov. § 17 zákona o kontrole). Stávající úprava zpřesnila tedy část protokolu, vůči níž lze námitky podat s tím, že v jiných případech lze využít jiných prostředků nápravy – například stížnost na nesprávný úřední postup či návrh na opravu chyb. Na rozdíl od předchozího zákona o kontrole je lhůta pro podání námitek prodloužena z pěti na patnáct dnů (srov. § 17 zákona o kontrole), což lze ocenit v rámci posílení ochrany kontrolovaných osob. Námitky se podávají písemně⁷⁹⁶ a musí být zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují. Současně musí obsahovat odůvodnění nesouhlasu s tímto kontrolním zjištěním (srov. § 13 odst. 2 kontrolního řádu). Zkrátka a dobře musí podavatel námitek uvést, s čím nesouhlasím a proč. V případě opačném budou námitky zamítnuty.

Celý proces vyřizování námitek⁷⁹⁷ lze shrnout následovně. Písemné námitky jsou ve lhůtě sedmi dnů od doručení posouzeny kontrolujícím, a pokud netrpí žádnou vadou, posoudí je i věcně s tím, že pokud může všem námitkám vyhovět, učiní tak v rámci autoremedury (následně může být postupováno v rámci institutu došetření).⁷⁹⁸ V případě, že je shledána vada námitek,

zjištěním, nemohla by už tato kontrolní zjištění zpochybňovat svými tvrzeními a důkazy uváděnými na jejich podporu v tomto správním řízení, ať by již šlo o stejná tvrzení a důkazy, které byly uplatněny v rámci námitek proti kontrolním zjištěním, nebo tvrzení a důkazy jiné“ (VEDRAL, J. Kontrolní řád. Komentář, s. 138).

⁷⁹⁵ Blíže viz § 13 kontrolního řádu.

⁷⁹⁶ Zvláštní zákon může stanovit jinak (např. § 7 odst. 4 zákona České národní rady č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů).

⁷⁹⁷ Blíže viz § 14 kontrolního řádu.

⁷⁹⁸ Tzv. došetření věci (použije se obdobně § 6 až § 11, § 13 až § 17 a § 20 kontrolního řádu - viz § 21 odst. 3 kontrolního řádu) je zaznamenáno v dodatku k protokolu o kontrole, jehož stejnopis se opět doručuje kontrolované osobě a je přiložen k protokolu o kontrole. Nejedná se v žádném případě o nové šetření, pouze o došetření dřívější kontroly. Nicméně je prováděno v době, kdy je původní kontrola již ukončena. Blíže viz např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 179-182. Pro úplnost lze uvést, že předchozí zákon o kontrole neupravoval obdobný dozorčí prostředek - obdobné ustanovení se v zákoně o státní kontrole nacházelo v § 18 odst. 4 ve znění účinném do 31. 12. 2005, podle kterého vyplývala v řízení o odvolání proti rozhodnutí o námitkách povinnost vedoucího kontrolního orgánu rozhodnutí zrušit a zajistit došetření věci, jestliže vyplýne

neprodleně o tom kontrolující informuje nadřízenou osobu a předá jí námitky k vyřízení. V případě, že nemůže vyhovět všem námitkám, předá je rovněž nadřízené osobě. Námitky, které trpí některou z vad/vícero vadami, nadřízená osoba bez dalšího zamítne.⁷⁹⁹ V opačném případě námitky posoudí věcně a námitkám může vyhovět, částečně vyhovět nebo je zamítne – ve lhůtě třiceti dnů (maximálně však šedesáti dnů)⁸⁰⁰ od doručení námitek s tím, že výsledek vyřízení námitek je součástí protokolu.⁸⁰¹

Nutno zdůraznit, že zákon o kontrole upravoval řízení o námitkách, jehož výsledkem bylo rozhodnutí o námitkách, proti němuž však nebyl přípustný opravný prostředek (srov. § 18 odst. 3 zákona o kontrole).⁸⁰² Jak bylo zmíněno již shora, rozhodnutí o námitkách není rozhodnutím o právech nebo povinnostech, jak mj. vyplývá i z judikatury.⁸⁰³ Stávající právní úprava proto obsahuje podle mého názoru terminologii vhodnější, když hovoří o vyřizování námitek namísto řízení o námitkách. Kontrolní řád upravuje toliko neformální vyřízení námitek,⁸⁰⁴ na které lze subsidiárně aplikovat správní řád s tím, že nově je stanovena i celková lhůta pro vyřízení námitek, jež může činit až šedesát dnů. Dříve byla totiž upravena toliko lhůta pro předání námitek (tj. lhůta sedmi dnů od doručení námitek) vedoucímu kontrolnímu orgánu, pokud jim kontrolní

potřeba věc došetřit (srov. shodně § 27 odst. 5 zákona o NKÚ) - byť § 11 odst. 3 zákona č. 405/1991 Sb., o kontrole v České a Slovenské Federativní republice připouštěl došetření věci, o čemž však musel být sepsán doplněk k úřednímu záznamu.

⁷⁹⁹ Námitky mohou být zamítnuty jako nedůvodné v případě, že z nich není zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují, nebo pokud jde o námitky, jimž chybí odůvodnění. Obdobně se postupuje i v případě, že námitky byly podány opožděně nebo neoprávněnou osobou (srov. § 14 odst. 2 kontrolního řádu).

⁸⁰⁰ Lhůta pro vyřízení námitek nadřízenou osobou se prodlužuje o třicet dnů, o čemž musí být kontrolovaná osoba nadřízenou osobou předem informována (srov. § 14 odst. 1 kontrolního řádu).

⁸⁰¹ Pro úplnost dodávám, že kontrolní řád převzal možnost (se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího) předat námitky k vyřízení v rámci navazujícího správního řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě, je-li v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu o kontrole, a pokud takovéto správní řízení bylo zahájeno do vyřízení námitek. Pokud je ke správnímu řízení příslušný jiný správní orgán než kontrolní orgán (který vykonal kontrolu), lze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího námitky tomuto správnímu orgánu předat. O předání námitek k projednání musí kontrolní orgán kontrolovanou osobu vyrozumět (viz § 14 odst. 3 kontrolního řádu). Blíže např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole: komentář*, s. 127 an.

⁸⁰² Kontrolní řád výslovně nestanoví, že opravný prostředek proti vyřízení námitek není přípustný, což vyplývá ze způsobu vyřizování námitek, kdy se nerozhoduje o právech ani povinnostech kontrolované osoby.

⁸⁰³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, čj. 5 A 55/2001-68.

⁸⁰⁴ Kontrolní orgán na ně reaguje ve formě sdělení podle části čtvrté správního řádu (tj. sdělí, jak byly tyto námitky vypořádány) – blíže viz VEDRAL, J. *Kontrolní řád. Komentář*, s. 150.

pracovník sám plně nevyhoví (srov. § 18 odst. 2 zákona o kontrole). Tato lhůta byla zachována a započítává se do celkové lhůty pro vyřízení námitek.

Domnívám se, že se podařilo napravit některé z nedostatků předcházející právní úpravy (byť v odborné literatuře se setkáváme s větší či menší kritikou některých ustanovení kontrolního úřadu) - zejména pak to, že námítka lze nyní podat toliko proti kontrolním zjištěním, dále je sjednocena lhůta (a současně prodloužena) pro podání námitek na patnáct dnů se zachováním možnosti jejího prodloužení, námítka musí být zdůvodněné a mohou obsahovat i návrhy na doplnění. Pozitivem je, že vyřízení námitek je časově (stanovena maximální lhůta pro jejich vyřízení) i formálně zjednodušené. Vyřízení námitek je ukončeno toliko neformálně formou autoremedury (tj. vedoucí kontrolní skupiny je schopen vyhovět všem námitkám, které jsou svou povahou jednodušší, a lze je tak vyřídit ve lhůtě sedmi dnů od jejich doručení – vyřízení námitek je pak součástí kontrolního zjištění), anebo nadřízenou osobou kontrolujícího s tím, že protokol ani námítka nezasahují do práv a povinností kontrolovaných osob. Je poukázáno na skutečnost, že: *„samotný protokol o kontrole je pouze konstatováním určitého stavu, avšak následky, které toto konstatování vyvolá, jsou řešeny až v navazujících správních řízeních, v rámci nichž jsou k dispozici též příslušné opravné prostředky“*.⁸⁰⁵ Lze doplnit slovy P. Svobody, že rozhodnutí o námitkách: *„není rozhodnutím o subjektivním právu kontrolované osoby, ale jiným (nezávazným) správním úkonem vyloučeným ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) soudního řádu správního“*.⁸⁰⁶

⁸⁰⁵ Srov. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o kontrole (kontrolní řád)*, s. 53.

⁸⁰⁶ SVOBODA, P. K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu, s. 353. Z judikatury srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, čj. 3 Aps 9/2012-29; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2013, čj. 6 Ads 55/2013-64; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, čj. 5 A 55/2001; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2010, čj. 2 As 95/2010-64 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, čj. 9 As 132/2013.

6. Ochrana soukromých práv veřejnou správou

Není neobvyklé, že orgán veřejné správy rozhoduje⁸⁰⁷ ve veřejné správě i ve věcech soukromoprávní povahy, čímž reguluje soukromoprávní činnosti a v případě shora zmíněného správního dozoru kontroluje dodržování zejména veřejnoprávních povinností. Pro případ jejich porušení bude vyvozena odpovědnost, včetně případného uložení nápravného opatření či správní sankce.

Dualismus práva⁸⁰⁸ v právním řádu od 1. 1. 2003 není u nás novinkou.⁸⁰⁹ I v dnešní době je stále řešena otázka dualismu přezkumu rozhodnutí správních orgánů podle jejich soukromoprávní či veřejnoprávní povahy – tj. zda má být rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci vůbec následně projednáno soudem a pokud, tak zda formou soudní kontroly ve veřejné správě (správním

⁸⁰⁷ Resp. vydává akty (tj. rozhodnutí, veřejnoprávní smlouvy či opatření obecné povahy) na základě zákona.

⁸⁰⁸ Blíže viz např. HOETZEL, J. *Československé správní právo, část všeobecná*, 1937, s. 28-40; HOETZEL, J. Dualismus právní. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek I.* Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929, s. 493 an.; MERKL, A. *Obecné právo správní, díl druhý*, s. 137-149; SLÁDEČEK, V. Dualismus práva v rozhodnutích Ústavního soudu. In: HANDRLICA, J. (ed.) *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*, s. 49-58; STAŠA, J. Vztah mezi povahou a důsledky správní činnosti z hlediska právního dualismu. In: HANDRLICA, J. (ed.) *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*, s. 95-110. Dále např. Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, jímž byla zrušena část pátá občanského soudního řádu o správním soudnictví.

⁸⁰⁹ Z historicko-právních souvislostí lze na tomto místě zmínit rakouskou Prosincovou ústavu z roku 1867 (srov. čl. 15 Základní zákona státního ze dne 21. 12. 1867 č. 117/1867 ř. z., o moci soudcovské), jež upravovala pro případ rozhodnutí správního orgánu o soukromoprávní věci možnost k žádosti dotčené osoby, takovéto rozhodnutí přezkoumat řádným soudem, a to cestou pořadu práva s tím, že případy vrchnostenského rozhodování náležely Správnímu soudnímu dvoru ve Vídni. Také Ústava z roku 1920 (srov. § 86, § 88 a § 96 a zejm. § 105 úst. zákona ze dne 29. 2. 1920 č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky) upravila rozhodování správního orgánu o soukromoprávních nárocích (správní akt) a převzala principy čl. 15 zákl. zákona státního č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, a to pořadem práva v obvyklém řízení sporném, popř. nesporném (nikoli v řízení zvláštním jako je tomu dnes) s tím, že byla zvolena odlišná procesní cesta – tj. podávání určovacích žalob, žalob na plnění a v případě stanovených zvláštními zákony šlo i o nesporné řízení (srov. zákon č. 217/1925 Sb., vydaný k provedení § 105 Ústavy z roku 1920. Čl. 105 odst. 1 Úst. listiny ČSR (úst. zákon č. 121/1920 Sb. z. a n.) – „v(e) všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávat se nápravy pořadem práva.“). Nicméně ne každý hodnotil tuto prvorepublikovou úpravu pozitivně. Z kritiků lze uvést např. J. Pražáka, F. Weyra a J. Hoetzela. Zastáncem standardního postupu byl J. Hoetzel (odkázal přitom na své a Háchovo dobrozdání - viz senátní tisk č. 2094/1925), jenž považoval: „za účelnější připustit stížnost na tento soud (pozn. tj. Nejvyšší správní soud) i ve věcech soukromoprávních“ (HOETZEL, J. *Československé správní právo, část všeobecná* 1934, s. 38; HOETZEL, J. *Československé správní právo, část všeobecná*, 1937, s. 414). K. Laštovka taktéž uvádí, že tato zvolená úprava není přijímána jednoznačně, a to zejm. co do povahy rozhodnutí soukromoprávních a veřejnoprávních (viz LAŠTOVKA, K. Několik poznámek k výkladu § 4 zákona č. 217/1925 a § 105 Úst. listiny. *Právní Obzor*, č. 3, roč. XIII, 1930, s. 57). Dále např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, jímž byla zrušena část pátá občanského soudního řádu o správním soudnictví.

soudem ve správním soudnictví) či tzv. pořadem práva⁸¹⁰ před soudem v rámci civilního procesu.

Pro potřeby zkoumané materie se v této části rovněž zaměřím na základní aspekty civilní odpovědnosti za výkon veřejné moci. Jedná se o sekundární (odpovědnostní) vztah, jehož obsahem je právo na náhradu škody a jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci a povinnost k její náhradě. Otázka náhrady škody přitom úzce souvisí se shora zmíněným subjektivním právem jednotlivce podat žalobu, a následně za zákonem stanovených podmínek (uvedených v zákoně o odpovědnosti za škodu) požadovat náhradu škody a jiné újmy. V této souvislosti je třeba si uvědomit, že byť tato problematika má neodmyslitelný vztah k tématu disertační práce, jedná se v první řadě o záležitost civilní, a proto jsem se soustředila toliko na základní aspekty a ve zbytku plně odkazuji na příslušnou literaturu.⁸¹¹

6.1 Postupy veřejné správy v záležitostech soukromých práv subjektivních

Dualismus přezkumu rozhodnutí správních orgánů podle jejich soukromoprávní či veřejnoprávní povahy navázal na prvorepublikovou právní úpravu (respektive úpravu rakouskou) s tím, že stávající přezkum rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci podléhá pravomoci soudů civilních.

⁸¹⁰ Tzv. pořadem práva: „...je soudní řízení spravující se občanským soudním řádem či lépe řečeno, vychází z principů a zásad řešení soukromoprávních sporů“ (MAZANEC, M. Část pátá občanského soudního řádu. In: DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád, II. § 201 až 376. Komentář*, s. 1972). Dále např. HORA, V. In: HÁCHA, E. a kol. *Slovník veřejného práva čsl., svazek III.*, reprint původního vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 283.

⁸¹¹ Srov. blíže např. MIKULE, V. Odpovědnost za škodu ve veřejné správě. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 599 an. - odpovědnost podle obecného zákona o odpovědnosti za škodu ve spojení s odpovědností za škodu podle zvláštních předpisů; dále hovoří o odpovědnosti za porušení povinnosti při ochraně osobních údajů, o náhradě škody nebo jiné újmy vyvolané zákonným postupem veřejné správy, o náhradě škody vzniklé občanovi při výkonu veřejné funkce, při poskytnutí osobní pomoci a při plnění osobní povinnosti podle zákona a v neposlední řadě se věnuje partii bezdůvodného obohacení ve veřejné správě. Dále např. MATES, P., SEVERA, J. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. Praha: Leges, 2014; KOPECKÝ, M. *Civilní odpovědnost za výkon veřejné moci*. In: HANDRLICA, J. (ed.) *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*, s. 135-144; KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014; VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.

Někteří na danou úpravu hledí pozitivně, neboť: „přenesení dosavadní soudní agendy ke správnímu orgánu změnou zákonných kompetencí je často velmi účinný prostředek, jak soudy účinně odbřemenit. Jsou-li potom respektována určitá pravidla (např. že by mělo jít o agendy četné a soudy výrazně zahlcující, agendy náročné na speciální neprávní znalosti, o věci skutkově a právně co možná homogenní atp.) lze od takového posunu pravomoci od soudů ke správním orgánům důvodně očekávat pozitivní přínos ve zrychlení řízení a v jeho zjednodušení. To však platí potud, zůstane-li i přes přenesení pravomoci na správní orgán zachována nějaká forma supremace soudu nad takovým rozhodováním“.⁸¹² M. Mazanec dodává, že správní soudnictví má zůstat formou soudní kontroly veřejné správy a nemá ve veřejnoprávních záležitostech nastupovat na její místo, tj. rozhodování ve formě kasace s výjimkou přezkoumání rozhodnutí o uložení trestu za správní delikt⁸¹³ (srov. § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 soudního řádu správního v souvislosti s čl. 6 odst. 1 Úmluvy). Navrhuje svěřit některé soukromoprávní záležitosti do pravomoci správních orgánů, neboť účastník má zajištěnu plnou soudní ochranu cestou pořadu práva a navíc lze presumovat rychlejší postup s odkazem na méně formální správní řízení a v neposlední řadě vyzdvihuje i otázku specializované odbornosti.⁸¹⁴

Na druhé straně se můžeme setkat i s protichůdnými názory. Koncepční chybu zákonodárce v roce 1991 připustil kolektiv autorů komentáře občanského soudního řádu, který vyjádřil politování nad tím, že nebyla převzata úprava prvorepubliková (potažmo již rakouská právní úprava) důsledně i v otázce přezkumu rozhodnutí správního orgánu o soukromoprávní věci, neboť stávající

⁸¹² MAZANEC, M. Část pátá občanského soudního řádu. In: DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád, II. § 201 až 376. Komentář*, s. 1973-1974.

⁸¹³ Co se týče rozhodnutí týkajících se správních deliktů (srov. § 65 odst. 3 a § 78 odst. 1 a 2 soudního řádu správního), pochybuje např. M. Kopecký o tom, zda: „jde o dostatečné naplnění požadavku čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když správní soud může meritorním způsobem, navíc jen tehdy, neshledá-li důvod ke zrušení správního rozhodnutí, rozhodnout jen o sankci, nikoli o otázce viny či odpovědnosti za delikt postižitelný bez ohledu na zavinění.“ Připouští, aby: „v konečném stupni mohl o odpovědnosti za správní delikt a o sankci za něj rozhodovat v plném rozsahu soud. V těchto záležitostech nejde prioritně o problémy vztahu moci výkonné a soudní, požadavek nezávislosti rozhodování převyšuje požadavek, aby se v oblasti trestání projevoval veřejný zájem reprezentovaný výkonnou mocí“ (KOPECKÝ, M. Způsoby soudního přezkumu správních rozhodnutí v podmínkách České republiky. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.) *Rada Európy a verejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konaném 21. - 22. 4. 2009*, s. 71).

⁸¹⁴ MAZANEC, M. Část pátá občanského soudního řádu. In: DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád, II. § 201 až 376. Komentář*, s. 1978.

stav přispěl k nikoli malým komplikacím, ale hlavně došlo k tomu, že: „*jsou soukromá práva chráněna s výrazně nižší intenzitou (než tomu bylo v I. ČSR)*“.⁸¹⁵ Pokus o návrat k prvorepublikovému vzoru sice byl ze strany zákonodárce podniknut v rámci energetického a telekomunikačního zákona (pořad práva a postup podle třetí části občanského soudního řádu), ale tento byl spíše matoucí a zavádějící.⁸¹⁶ Kolektiv autorů jiné publikace o občanském soudním řádu případ soukromoprávních záležitostí ve veřejné správě spojuje s „cizím“ prvkem, a proto podle něj je na místě, aby nedošlo k pouhému přezkumu daného aktu, ale aby soud v dané věci rozhodl meritorně s tím, že: „*tato koncepce je ovšem značně problematická z hlediska zásadního pojetí procesního práva a jeho vztahu k právu hmotnému*“.⁸¹⁷ Tito autoři připouští pořad civilního práva avšak za předpokladu uplatnění tzv. dělené pravomoci ve smyslu § 8 občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2002. Podle jejich názoru se však o dělenou pravomoc nejedná⁸¹⁸ a jde o řízení zvláštní (povahy hybridní), které nelze považovat ani za řízení přezkumné (řízení podle soudního řádu správního) ani za řízení meritorní (řízení sporné podle občanského soudního řádu). Dospěli proto k závěru, že řízení upravené v části páté občanského soudního řádu nelze považovat za pořad práva civilního.⁸¹⁹ Rovněž Nejvyšší správní soud shledal předmětné řízení jako hybridní.⁸²⁰ Danému nasvědčuje fakt, že byť v sobě zahrnuje rysy civilního procesu, převažují zde rysy řízení přezkumného (tj. rysy správního soudnictví, což jej odlišuje od období první republiky a obdobné

⁸¹⁵ BUREŠ, I., DRÁPAL, L., MAZANEC, M. *Občanský soudní řád. Komentář*, s. 1045.

⁸¹⁶ Tamtéž, s. 1046.

⁸¹⁷ MIKEŠ, J., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. Problémy nové části páté O. S. Ř. In: VOPÁLKA, V. *Nová úprava správního soudnictví*, s. 201.

⁸¹⁸ Uvádí, že pro dělenou pravomoc svědčí zejm. fakt, že daná věc nebyla v předcházejícím správním řízení vyřešena.

⁸¹⁹ Blíže viz MIKEŠ, J., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. Problémy nové části páté O. S. Ř. In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová úprava správního soudnictví*, s. 201an.

⁸²⁰ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2004, čj. 4 As 47/2003-136. Shodně viz např. MIKEŠ, J., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. Problémy nové části páté O. S. Ř. In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová úprava správního soudnictví*, s. 199-218; WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní, Část první: řízení nalézací*, s. 495.

dualistické koncepce obsažené v čl. 105 Ústavní listiny z roku 1920, byť procesně šlo o jiný způsob projednání).⁸²¹

Je zřejmé, že dualismus přezkumu rozhodnutí správních orgánů má své zastánce i odpůrce. Téma však není předmětem mého zkoumání, a proto si dovolím uvést toliko stručně některé závěry týkající se změny, respektive nápravy stávajícího stavu.

Například P. Lavický mezi základní problémy současné právní úpravy řadí zejména nejednoznačnost vymezení pravomoci soudů správních a civilních (tj. kompetenční konflikty), dále ztížený přístup k soudu (žalobce sám činí úsudek o soudní pravomoci), negativní dopad na náklady řízení a v neposlední řadě zmiňuje prodloužení délky řízení (v případě konfliktu pravomoci).⁸²² Odůvodnění existence části páté občanského soudního řádu nelze podle P. Lavického vidět v argumentech typu - dualismus je vyžadován Úmluvou (což z Úmluvy nevyplývá), ve správním soudnictví se rozhoduje jen o zákonnosti rozhodnutí správního orgánu, o subjektivním právu samotném rozhoduje soud v civilním soudnictví s konečnou platností, projednáním soukromoprávní věci ve správním soudnictví dojde ke ztrátě výhod tzv. pořadu práva a bude nastolena „jen“ plná jurisdikce nebo z argumentu vyzdvihující existenci dualismu již v prvorepublikové Ústavě z roku 1920.⁸²³ Řešením by podle něj mohla být celková změna, tj. úplné odstranění dualistické koncepce a ponechání přezkumu těchto rozhodnutí plně v režimu správního soudnictví (s volbou diferenciací řízení či řízení jednotného) a pro případ, že zákonodárce nechce soukromoprávní oblast (rozhodnutí správních orgánů) svěřit zcela do správního soudnictví, ať je tato ponechána zcela v pravomoci soudů civilních.⁸²⁴ Dále se nabízí možnost

⁸²¹ Rovněž M. Kopecký v tomto smyslu uvádí, že převládají v daném řízení prvky řízení přezkumného s tím, že přezkum rozhodnutí jiného orgánu je však: „*důsledkem, nikoli prioritním účelem tohoto soudního řízení*“ (KOPECKÝ, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté o. s. ř.). In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová úprava správního soudnictví*, s. 223).

⁸²² Blíže viz LAVICKÝ, P. Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů. *Jurisprudence*, 2012, č. 4, s. 3 an.

⁸²³ Blíže viz tamtéž.

⁸²⁴ Shodně viz i S. Pazderka, který nabádá k úvaze, zda rozhodnutí o právech a povinnostech soukromoprávní povahy, které je svěřeno správním orgánům, nemá být zcela vyňato z jejich kompetence a svěřeno toliko civilnímu

ponechání dualismu avšak navrácení k civilní soudní kontrole v klasickém nalézacím řízení a tzv. pořadu práva (A. Winterová).⁸²⁵ V neposlední řadě lze hovořit o ponechání stavu dualismu práva *de lege lata* s tím, že proběhnou alespoň novelizace případných problematických ustanovení - například otázka neúčastenství správního orgánu a s ní spojená nezávaznost přijatého rozhodnutí civilního soudu (K. Hamuláková).⁸²⁶

Závěrem doplňuji, že obdobně existuje rozporuplný názor na to, zda se v daném případě jedná o řízení sporné či nesporné.⁸²⁷ Ani k jednomu pojetí se však nepřiklonil Ústavní soud, když konstatoval, že řízení podle části páté občanského soudního řádu není řízení sporné, ale ani řízení nesporné, nýbrž se jedná: „o řízení smíšené, ve kterém se prolínají prvky obou typů řízení a s ohledem na to je nutno také přistupovat k přiměřenému užití ustanovení části první až čtvrté občanského soudního řádu“.⁸²⁸ Pokud jde o povahu řízení lze se v daném ztotožnit s názorem K. Hamulákové (obdobně například

soudnictví. Srov. blíže PAZDERKA, S. Rozhodování správních úřadů o soukromých právech nebo povinnostech. *Právní rozhledy*, 2001, č. 4, s. 151 an.

⁸²⁵ Srov. WINTEROVÁ, A. In: WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*, s. 493.

⁸²⁶ Srov. HAMULÁKOVÁ, K. In: SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R., a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*, s. 790 an.

⁸²⁷ Pro závěr, že jde o sporné řízení, může svědčit zejm. argument uvedení daného v Důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona (srov. *Důvodová zpráva k Vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního*, sen. tisk č. 1081/0, 3. volební období, 1998-2002), použitá terminologie (tj. žaloba, žalobce) a např. i § 250d občanského soudního řádu upravující koncentraci řízení. Pro závěr o nesporném řízení svědčí zejm. vymezení účastenství podle definice pro nesporné řízení (srov. § 250a odst. 1 a 2 občanského soudního řádu – tj. účastníky jsou ti, kteří jimi byli v řízení před správním orgánem, a soud přibere za účastníka toho, kdo by se řízení v tomto smyslu neúčastnil) – příznivcem daného závěru je např. kolektiv autorů A. Winterová, J. Mikeš a F. Zoulík, kteří uvádějí, že nelze hovořit o sporném řízení: „...tam, kde chybí jeden konstitutivní prvek sporu, tj. žalovaný.“ (MIKEŠ, J., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. *Problémy nové části páté O. S. Ř.* In: VOPÁLKA, V. *Nová úprava správního soudnictví*, s. 205). Dále např. DAVID, L., IŠTVÁNEK, F., JAVŮRKOVÁ, N., KASÍKOVÁ, M., LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád, komentář. II. díl*, s. 1276 an.

⁸²⁸ Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2010, sp. zn. III ÚS 3332/09.

i M. Kopecký),⁸²⁹ která za určující kritérium označuje povahu řízení⁸³⁰ před správním orgánem.⁸³¹

6.1.1 Veřejná správa a soukromá práva subjektivní

Jestliže jsem v první části disertační práce uvedla, že stanovení přesné hranice mezi správou veřejnou a správou soukromou činí určité obtíže, je třeba tento závěr přijmout i v případě rozlišení, zda se jedná o rozhodnutí správního orgánu ve sféře subjektivních práv soukromých či veřejných. Legislativa totiž neupravuje rozdělení věcí soukromoprávních a věcí veřejnoprávních v tomto smyslu a ponechává je na soudní judikatuře. Výjimečně zákon sám může výslovně stanovit, že určitá věc podléhá projednání v civilním soudnictví.⁸³² Je tedy třeba uzavřít, že mnohdy až z judikatury vyplyne, co je považováno za veřejnoprávní⁸³³ či naopak soukromoprávní záležitost.⁸³⁴

⁸²⁹ Viz KOPECKÝ, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté o. s. ř.). In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová úprava správního soudnictví*, s. 228-229; KOPECKÝ, M. Způsoby soudního přezkumu správních rozhodnutí v podmínkách České republiky. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.) *Rada Európy a veřejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konaném 21. – 22. 4. 2009*, s. 70.

⁸³⁰ Jako příklad sporného řízení lze zmínit § 17 odst. 7 písm. a) a b) energetického zákona nebo spory rozhodované finančním arbitrem (srov. § 1 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů).

⁸³¹ Srov. HAMULÁKOVÁ, K. In: SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R., a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*, s. 790; KOPECKÝ, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté o. s. ř.). In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová úprava správního soudnictví*, s. 228-229; KOPECKÝ, M. Způsoby soudního přezkumu správních rozhodnutí v podmínkách České republiky. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.) *Rada Európy a veřejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konaném 21. – 22. 4. 2009*, s. 70.

⁸³² Výslovně zákonem uváděná jsou rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí vkladu práva k nemovitostem (srov. § 18 odst. 5 zákona č. 256/2013, o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (viz § 249 odst. 2 občanského soudního řádu) či rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění (včetně zřízení věcného břemene) - srov. § 28 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů – v ostatních případech vyvlastnění, než podle daného ustanovení zákona, rozhodují soudy ve správním soudnictví. Dále např. v § 1243 odst. 1 nového občanského zákoníku je předpokládán vznik práva stavby na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci či dnes již neplatný § 5 občanského zákoníku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2004, čj. 4 As 23/2003). Srov. blíže např. WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*, s. 492-493; VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář*, s. 5; MIKULE, V. KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních*, s. 10.; KOPECKÝ, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté o. s. ř.). In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová úprava správního soudnictví*, s. 219 an.; SEDLÁČEK, S. *Soudní kontrola veřejné správy*, s. 93-94.

⁸³³ Pokud jde o správní soudnictví, jsou zde přezkoumávány např. rozhodnutí ve věcech daní, stavebních, celních, azylových, přestupkových, služebních vztahů, svobodný přístup k informacím, ochranné známky, hospodářská soutěž a další (blíže viz ZAHRADNÍKOVÁ, R. a kol. *Civilní právo procesní*, s. 334).

⁸³⁴ Věci rozhodované správním orgánem, které následně podléhají přezkumu civilních soudů podle části páté občanského soudního řádu (viz např. zákon o přestupcích – tj. v adhezním řízení je uložena pachatelů náhrada škody; zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů – tj. rozhodnutí o náhradě věcné škody

Pakliže zákonodárce upravil dvojí režim soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy, nutně musel předpokládat vznik kompetenčních sporů.⁸³⁵ Je totiž nanejvýše důležité určit, zda rozhodnutí náleží k záležitostem první nebo druhé skupiny, což ale v praxi bohužel činí nemalé obtíže. Odborná literatura se různí co do otázky, zda se mezi soudy správními a civilními jedná o spory o věcnou příslušnost ve smyslu § 104a občanského soudního řádu či o spory o pravomoc.⁸³⁶ Například kolektiv autorů J. Mikeš, A. Wintrová, a F. Zoulík předmětné vztahy chápou jako vztahy věcné příslušnosti s tím, že teoreticky připouští, že by mohlo jít i o vztah pravomoci.⁸³⁷ P. Lavický či K. Bartoníčková hovoří o vztahu pravomoci a dále jej vnitřně dělí podle druhů soudnictví (tj. pravomoc soudů civilní, trestní, správních a ve věcech ústavního soudnictví) s tím, že věcná příslušnost pak ukazuje, který článek soudní soustavy má věc projednat a rozhodnout v prvním stupni.⁸³⁸ S ohledem na skutečnost, že není mým cílem zabývat se podrobně touto problematikou, dovolím si vycházet z názoru posledně uvedeného a používat pojmu pravomoc, ostatně i ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 1 odst. 1 zákona o rozhodování sporů.

vzniklé osobě při poskytování pomoci při požáru; zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů – tj. rozhodnutí o zřízení věcného břemene a výši úhrady za to nebo zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů – tj. rozhodnutí o omezení vlastníka nemovitosti přilehlé k dráze; zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, ve znění pozdějších předpisů – tj. rozhodnutí o sporu o jednorázovou náhradu mezi vlastníkem nemovitosti a orgánem provádějícím hornické činnosti; zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů – tj. rozhodnutí o rozsahu povinností vlastníků pozemku koryta vodního toku; energetický zákon – tj. rozhodnutí sporů, kdy nedojde k dohodě o uzavření smlouvy mezi jednotlivými držiteli licence (popř. i jejich zákazníky); zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů – tj. rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o dlužných telekomunikačních poplatcích; zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů – tj. rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu o náhradě za vyvlastnění; zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů – tj. rozhodnutí pozemkového úřadu o uplatnění restitučního nároku).

⁸³⁵ Blíže viz např. FRUMAROVÁ, K. Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem. *Správní právo*, 2013, č. 6, s. 313 an.; ZAVŘELOVÁ J. Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. In: JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÍ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 1051 an.

⁸³⁶ K odstraňování nedostatku pravomoci srov. blíže např. LAVICKÝ, P. Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů. *Jurisprudence*, 2012, č. 4., s. 3 an.

⁸³⁷ MIKEŠ, J., WINTEROVÁ, A., ZOULÍK, F. Problémy nové části páté O. S. Ř. In: VOPÁLKA, V. *Nová úprava správního soudnictví*, s. 207.

⁸³⁸ Blíže viz LAVICKÝ, P. Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů. *Jurisprudence*, 2012, č. 4, s. 3 an.; LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník. I. Obecná část (§ 1-654). Komentář*. BARTONÍČKOVÁ, K. Právní úprava řešení kompetenčních sporů mezi soudy. *Právní fórum*, 2009, č. 1, s. 18 an.; HAMUĽÁKOVÁ, K. Zamyšlení se nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. *Správní právo*, 2012, č. 4, s. 472 an.

Jelikož zákonodárce naznačené problémy patrně předvídal, občanský soudní řád upravuje tuto otázku ve svém § 104b a § 104c a soudní řád správní v § 46. Dále byl vydán zákon o kompetenčních sporech. Zvláštní senát (složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu) pak rozhoduje kladné nebo záporné kompetenční spory o pravomoc⁸³⁹ vydat rozhodnutí, a to jednak mezi soudy civilními a správními, tak mezi soudy obecnými a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy (srov. § 1 odst. 1 zákona o kompetenčních sporech). Předmětný zákon definuje v § 1 odst. 2 kompetenční spor jako: „*spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí*“. Rovněž za něj lze označit spor, ve kterém: „*jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků*“. Za důvody vzniku kompetenčních konfliktů pak označuje K. Frumarová zejména selhání požadavku na jasně a jednoznačně stanovené kompetence jednotlivých orgánů, nutnost začlenit rozhodovanou věc do soukromoprávní či veřejnoprávní oblasti a v neposlední řadě nelze pominout i neznalost či neochotu toho kterého orgánu.⁸⁴⁰

Zvláštní senát rozhodne usnesením o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí ve věci s tím, že pokud bylo napadené rozhodnutí vydáno, byť k tomu nebyla dána pravomoc, zvláštní senát současně vysloví nicotnost takového rozhodnutí. V opačném případě zvláštní senát současně zruší takové rozhodnutí, kterým byla popřena pravomoc o věci rozhodnout, pokud zvláštní senát shledal, že pravomoc dána byla (srov. § 5 odst. 1 až 3 zákona o kompetenčních sporech). Zákonem není připuštěna možnost opravných prostředků proti výše uvedeným rozhodnutím zvláštního senátu.

Je třeba zdůraznit, že pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je závazné nejen pro účastníky řízení, ale i pro všechny orgány moci výkonné, orgány

⁸³⁹ Blíže viz např. JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*, s. 1056 an.

⁸⁴⁰ Srov. blíže FRUMAROVÁ, K. Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem. *Správní právo*, 2013, č. 6, s. 317.

územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, a soudy (srov. § 5 odst. 5 zákona o kompetenčních sporech). Precedenční účinky rozhodnutí zvláštního senátu potvrdil také svým nálezem Ústavní soud.⁸⁴¹

V rámci řešení konfliktu se rozhoduje o charakteru napadeného rozhodnutí a lze říci, že s postupem času, a zejména s ohledem na precedenční charakter rozhodnutí zvláštního senátu, bude jeho agendy spíše ubývat. Z přehledu judikatury v těchto záležitostech uvádím například nárok na náhradu za ztrátu na výdělku při uznání invalidity podle § 371 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. Konf 7/2010-15), náhradu nákladů výkonu kontroly bezpečnosti a ochrany zdraví při práci ve smyslu § 322 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, čj. Konf 5/2010-34) nebo rozhodnutí o žalobě, kterou žalobce brojí proti schválení bodu zápisu o usnesení zastupitelstva obce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2012, čj. Konf 81/2011-21).⁸⁴² S přihlédnutím k judikatuře a ke skutečnosti, že jí byl

⁸⁴¹ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1743/10 či ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. US 301/05.

⁸⁴² Mezi další příklady věcí soukromoprávních (jak vyplývá z judikatury zvláštního senátu) – viz např. rozhodnutí o žalobě brojící proti rozhodnutí předsedy Energetického regulačního úřadu ohledně splnění podmínek výkupu elektřiny (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2012, čj. Konf 78/2011-6), rozhodnutí o žalobě, kterou žalobce brojí proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o stanovení výše dlužného finančního plnění vyplývajícího ze smlouvy o poskytování telekomunikačních služeb (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. Konf 25/2011-8), rozhodnutí o povinnosti zaplatit regulační poplatek ve smyslu § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, v tehdejší znění (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2013, čj. Konf 38/2012-32), spor o výkon oprávnění k testování historických vozidel (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. Konf 31/2012-5), nárok na kompenzační platby vyplácené žalovaným (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, čj. 22/2013-7), spor o zaplacení rozdílu mezi zaplacenou a očekávanou částkou, kterou Státní zemědělský intervenční fond kompenzoval žalobci újmu spojenou s hospodařením v méně příznivých oblastech podle nařízení rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. 9. 2005, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Programu rozvoje venkova (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, čj. Konf 16/2013-7), spor týkající se neoprávněné konfiskace zemědělského majetku s příslušenstvím, provedené Dekretem presidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců a Maďarů, jakož zrádců a nepřátel českého a slovenského národa (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2015, čj. Konf 18/2014-15), rozhodnutí ve věci zastavení exekuce nařízené podle platebního výměru Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky okresním soudem, ve spojení s návaznou činností soudního exekutora ve smyslu § 55 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, v tehdejší znění a k § 268 a § 269 občanského soudního řádu, v tehdejší znění (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, čj. Konf 21/2013-8), rozhodnutí Exekutorské komory České republiky o určení podílu zástupce na odměně zastupovaného exekutora podle § 16 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, v tehdejší znění (rozsudek

přiznán precedenční účinek, lze dospět k závěru, že by již nadále nemusely být takové obavy z dualismu v rámci rozhraní soukromého a veřejného práva a určení příslušné větve soudního přezkumu. Nicméně je třeba si uvědomit, že je kladen poměrně vysoký nárok na právní povědomí žalobce, aby sám určil povahu správního rozhodnutí, což mu při špatné volbě může zbytečně prodloužit řízení. Praxe nám však také ukazuje, že precedenční povaha rozhodnutí zvláštního senátu není pro zákonodárce závazná, což lze demonstrovat například na povaze rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění a o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, které bylo judikaturou přiřazováno do pravomoci správních soudů.⁸⁴³ Sám zákonodárce totiž od 1. 1. 2007 zákonem stanovil, že k přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění jsou nově příslušné soudy v občanském soudním řízení.⁸⁴⁴

6.2 Civilní odpovědnost za výkon veřejné moci

Úvodem je třeba říci, že problematika odpovědnosti za škodu⁸⁴⁵ způsobené výkonem veřejné moci se objevovala i v dřívější právní úpravě.⁸⁴⁶

Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, čj. Konf 16/2014-7). Dále (včetně sporů veřejnoprávních) blíže viz např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, s. 428-429; KOPECKÝ, M. Soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem (k nové části páté o. s. ř.). In: VOPÁLKA, V. (ed.) *Nová úprava správního soudnictví*, s. 219 an.

⁸⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2005, čj. Konf 81/2004-12.

⁸⁴⁴ K popření dosavadní veřejnoprávní povahy týkající se otázky vyvlastnění (srov. § 28 zákona č. 184/2006 Sb.). Dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2007, čj. Konf 4/2007-6. Rozdílný názor vyjádřila např. E. Wagnerová, která uvedla, že na rozdíl od většinového mínění je toho názoru, že agenda soudní kontroly vyvlastňovacích a vlastnictví omezujících rozhodnutí má náležet do s jurisdikce správního soudnictví (srov. odlišné stanovisko k nálezu Pl. ÚS 26/08 ze dne 7. 4. 2009).

⁸⁴⁵ Blíže k této problematice viz např. MIKULE, V. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 599 an. MATES, P., SEVERA, J. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*. KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*; VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*.

⁸⁴⁶ Právo na odškodnění za nezákonné zatčení bylo zakotveno již v čl. 8 odst. 3 Základního zákona státního č. 142/1867 ř. z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených – blíže viz MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*, s. 508. Na druhou stranu se lze setkat s názorem uvedeným v nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09, kde je uvedeno, že ústavy z roku 1948 a 1960 tyto otázky pro oblast výkoné moci neřešily. Dále např. v tzv. Ústavě 9. května (tj. ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava České republiky) - v § 145 byla upravena odpovědnost státu a soudce za náhradu škody, kterou soudce způsobí tím, že poruší právo při konání svého úřadu (podrobnosti měl stanovit speciální zákon, který však vydán nebyl). Na zvláštní zákony v souvislosti s odpovědností za škodu způsobenou nesprávným postupem v úředním výkonu odkazoval i zákon č. 141/1950 Sb., občanský zákoník ve svém § 346 s tím, že speciální úprava existovala jen minimální. Občanský zákoník z roku 1964 v tomto ohledu dostal významné změny, když v § 426 občanský zákoník stanovil,

V současnosti nalezneme ústavněprávní základ daného institutu v článku 36 odst. 3 Listiny,⁸⁴⁷ podle kterého má každý: „*právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem*“. Podle odstavce 4 téhož ustanovení, stanovuje podmínky a podrobnosti zákon, tj. zákon o odpovědnosti za škodu.⁸⁴⁸ Zákon o odpovědnosti za škodu je pojímán jako obecný právní předpis, vedle kterého koexistují i zvláštní právní úpravy.

Pokud jde o zvláštní právní předpisy, příkladmo⁸⁴⁹ uvádím úpravu náhrady škody způsobené Policií České republiky v souvislosti s plněním jejích úkolů.⁸⁵⁰ Podle § 95 zákona o policii je stát (tj. Ministerstvo vnitra) povinen nahradit škodu způsobenou policií v souvislosti s plněním úkolů (vyjma případy, kdy byla způsobena škoda osobě, jež svým protiprávním jednáním takovýto oprávněný a přiměřený zákrok vyvolala). Podle odstavce 3 téhož zákona je stát povinen nahradit škodu osobě, která poskytla pomoc policii/policistovi na jeho žádost

že: „*státní orgán nebo orgán, na který přešly úkoly státního orgánu, odpovídá též za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím podle úpravy obsažené ve zvláštních předpisech*“. Obecná úprava byla k 1. 7. 1969 zastoupena zákonem č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, a to až do účinnosti stávajícího zákona o odpovědnosti za škodu. Tento právní předpis současně zrušil § 426 OZ.

⁸⁴⁷ Pro úplnost uvádím, že předmětné právo je spojováno i s právem na tzv. *fair proces*.

⁸⁴⁸ K otázce, zda lze přiznat odškodnění přímou aplikací čl. 36 odst. 3 Listiny bez úpravy zákona o odpovědnosti za škodu se názory různí - negativní postoj zastává např. VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*, s. 4-7 či názor protichůdný srov. např. KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*, s. 20-21.

⁸⁴⁹ Dále srov. právní předpisy upravující odpovědnost za způsobenou škodu ve vztahu např. k myslivecké stráž, stráž přírody, lesní stráž - např. § 16 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů; § 81b zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů; § 39a zákona 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Dále např. v § 12 zákona č. 216/2002, o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění pozdějších předpisů - je upravena specifická odpovědnost státu související s náhradou majetkové újmy a úplatou za omezení vlastnického práva. Podle § 30 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a § 36 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, stát odpovídá za škodu způsobenou v příčinné souvislosti se záchrannými a likvidačními pracemi a cvičeními, resp. s krizovými opatřeními a cvičeními (v případě posledně uvedeném) - odpovědnosti se lze zprostit, pokud se prokáže, že poškozený si škodu způsobil sám (resp. způsobil havárii v případě prvně uvedeném). Pro úplnost ke zvláštním úpravám lze doplnit, že kontrolní řád neupravuje problematiku odpovědnosti za škodu vzniklé při výkonu kontroly (na rozdíl od předchozí právní úpravy, kdy tuto odpovědnost nesl stát a nemohl se jí zprostit - viz § 20 odst. 2 zákona o státní kontrole). Pokud by tedy šlo ve smyslu zkoumané materie o nesprávný úřední postup, je na místě aplikovat zákon o odpovědnosti za škodu, v případě opačném pak nový občanský zákoník.

⁸⁵⁰ Byť je zákon o odpovědnosti za škodu pojat jako zákon obecný, některé právní předpisy mají vlastní úpravy, které mohou vyvolávat dojem, že zakládají úpravy, které nejsou k zákonu o odpovědnosti za škodu v poměru speciality - srov. MIKULE, V. *Odpovědnost za škodu*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 615 an.

anebo s jeho vědomím (výjimkou je případ, kdy si osoba způsobila tuto škodu úmyslně – tj. výslovně stanovená možnost liberace), a nahradit škodu, kterou osoba způsobila v souvislosti s pomocí poskytnutou policii/policistovi.⁸⁵¹ Úprava odpovědnosti se týká činností, které jsou realizovány podle § 2 téhož zákona, tj. bezprostřední zásahy, faktické pokyny a jiné neformalizované úkony. Pokud by se jednalo o úkoly státní správy (např. podle zákona o zbraních), byla by namísto obecná úprava podle zákona o odpovědnosti za škodu.

Doktrína i praxe se rozcházejí v otázce, zda se v případě práva na náhradu škody jedná o soukromoprávní či veřejnoprávní nárok. Můžeme se setkat se závěrem, že se jedná čistě o soukromoprávní vztah, neboť přestože škoda/újma vznikla ze vztahu veřejnoprávního, odpovědnostní vztah je soukromoprávním vztahem a zákon o odpovědnosti za škodu je v poměru speciality k občanskému zákoníku (srov. § 26 zákona o odpovědnosti za škodu).⁸⁵² Existuje však i názor, že se nejedná o ryze soukromoprávní nárok, což je dovozováno z faktu, že existuje-li ústavní zakotvení odpovědnosti, nemůže se jednat o pouhý soukromoprávní nárok jednotlivce vůči státu.⁸⁵³ Danou polemiku lze uzavřít, že

⁸⁵¹ Za obdobných podmínek (srov. § 22 zákona o policii) odpovídá stát v případech, kdy k plnění úkolů policií jsou povoláni např. příslušníci Vězeňské služby - zde náhradu škody poskytuje Ministerstvo spravedlnosti (srov. § 23 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů) nebo Celní správy – zde náhradu škody poskytuje Generální ředitelství cel (srov. § 50 až § 51 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Obdobného režimu (výslovný odkaz na zákon předchozí) je odpovědnost státu (tj. Generální inspekce bezpečnostních sborů), která je v § 55 zákona o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, spojována s náhradou škody a náhradou za poskytnutí věcné pomoci. Naopak předmětná ustanovení absentují v zákoně č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje toliko odpovědnost státu (tj. Bezpečnostní informační služby) za újmu osobě, která poskytla (s jejích vědomím) pomoc Bezpečnostní informační službě/jejímu příslušníkovi – tzv. pomáhající osoba (výjimkou je opět případ, kdy si pomáhající osoba způsobila tuto škodu úmyslně). Stát hradí škodu, která vznikla pomáhající osobě v souvislosti s poskytnutím pomoci a také újmu, kterou jinému způsobila pomáhající osoba v souvislosti s poskytnutím pomoci (srov. § 17 zákona téhož zákona). Stát (tj. Ministerstvo obrany) dále odpovídá za škodu osobě, která poskytla pomoc (na jeho žádost nebo s jeho vědomím) ozbrojeným silám/vojákovi/vojenskému policistovi/vojákovi vojenského zpravodajství při plnění úkolů uvedených v zákoně č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ledaže si tuto škodu způsobil poškozený úmyslně. Za škodu, kterou osoba způsobila v souvislosti s poskytnutím této pomoci, odpovídá taktéž stát, stejně jako za škodu způsobenou ozbrojenými silami nebo vojákem v souvislosti s plněním úkolů stanovených předmětným zákonem, ledaže by šlo o škodu, která byla způsobena osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený zákrok vyvolala (§ 43 zákona téhož zákona)

⁸⁵² Srov. blíže např. VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*, s. 136 an.; FIALA, J., KINDL, M. *Občanské právo hmotné*, s. 513.

⁸⁵³ Z judikatury srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09; ze dne 28. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 642/05; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3731/2011. Dále srov. např. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T. POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*, s. 748. K danému závěru dospěli i J. Kolba a M. Šuláková, kteří doporučují, aby o předmětných nárocích rozhodovaly soudy ve správním soudnictví nebo Ústavní soud (viz KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*, s. 24-26).

byť škoda (nárok z odpovědnosti za škodu) vznikla ze vztahu veřejnoprávního, odpovědnostní vztah mezi poškozeným a subjektem veřejné moci je vztahem soukromoprávním, jenž je však úzce spojen se vztahem v ústavní rovině.⁸⁵⁴

Pokud jde o evropský rozměr nutno dodat, že právo na náhradu škody v případě nesprávného výkonu veřejné moci je obsaženo v čl. 3 Protokolu č. 7 k Úmluvě,⁸⁵⁵ které se soustřeďuje toliko na rozhodnutí v trestních věcech (upravuje tzv. justiční omyl). Pokud tedy dojde později ke zrušení rozsudku v trestní věci/je udělena milost, protože nové nebo nově zjištěné skutečnosti dokazují, že došlo k justičnímu omylu, má být osoba, na které byl trest vykonán, odškodněna podle zákona či praxe příslušného státu, ledaže by k včasnému odhalení neznámých skutečností nedošlo vinou této osoby nebo čl. 5 odst. 5 Úmluvy, jenž zajišťuje každému, kdo se stal obětí zatčení či zadržení v rozporu se zásadami zde obsaženými, nárok na odškodnění.⁸⁵⁶ Pokud jde o právo EU, shora bylo již zmíněno řízení o náhradě škody ve smyslu čl. 268 SFEU a nyní doplním čl. 41 odst. 3 Listiny EU, který zaručuje každému právo na to, aby mu byla Uníí nahrazena škoda jemu způsobená orgány Evropské unie.⁸⁵⁷

⁸⁵⁴ Blíže viz KOPECKÝ, M. Civilní odpovědnost za výkon veřejné moc. In: HANDRLICA, J. (ed.) *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*, s. 141 an. (včetně judikatury zde uvedené).

⁸⁵⁵ Obdobné právo je obsaženo v čl. 14 odst. 6 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Pro úplnost odkazují i na tzv. *spravedlivé zadostiučnění* ve smyslu čl. 41 Úmluvy, jež je v případě, že Evropský soud pro lidská práva prohlásí, že došlo k porušení Úmluvy, resp. jejích protokolů, a jestliže vnitrostátní právo v daném případě umožňuje jen částečné odstranění důsledků tohoto porušení, přiznáno poškozené straně. Dále srov. Jednací řád daného soudu a dodatek k němu - Praktický pokyn upravující žádosti o spravedlivé zadostiučnění. Blíže viz např. TYMOFEYEVA, A., BLŠŤÁKOVÁ, T. *Spravedlivé zadostiučnění na základě Evropské úmluvy o lidských právech*. In: ŠTURMA, P. a kol. *Odškodňování v mezinárodním právu*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 119 an.

⁸⁵⁶ Přímý účinek daného ustanovení lze dovozovat např. z rozsudku velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008. Blíže k mezinárodní úpravě srov. např. MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*, s. 514-517.

⁸⁵⁷ Blíže viz např. TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*, s. 77-84 a s. 302 an.; ŠTURMA, P. a kol. *Odškodňování v mezinárodním právu*.

6.2.1 Základní charakteristické rysy odpovědnostního vztahu

Pakliže hovoříme o škodě způsobené při výkonu veřejné moci⁸⁵⁸ lze za tuto moc považovat takovou, která: „*autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli subjektu*“.⁸⁵⁹ Podle Důvodové zprávy k zákonu o odpovědnosti za škodu⁸⁶⁰ byl tento zákon⁸⁶¹ koncipován tak, že odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu státní moci (tj. při výkonu soudnictví a státní správy) nese stát.⁸⁶² V případě, že byla způsobena při výkonu veřejné správy v rámci tzv. samostatné působnosti, nesou škodu subjekty územní samosprávy (srov. § 1 odst. 1 a odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu).⁸⁶³

Zákon o odpovědnosti za škodu hovoří o objektivní odpovědnosti (státu, respektive územního samosprávného celku) bez možnosti liberace⁸⁶⁴ (srov. § 2

⁸⁵⁸ Blíže viz např. VOJTEK, J. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*, s. 7 an.; PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*, s. 48 an.

⁸⁵⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

⁸⁶⁰ Srov. *Důvodová zpráva k vládnímu Návrhu novely zákona 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)*. Sněmovní tisk č. 292/0, Poslanecká sněmovna, 2. volební období, 1996-1998.

⁸⁶¹ Pro srovnání lze uvést, že předchozí právní úprava, tj. zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, ve znění tehdejších předpisů, spojoval odpovědnost za škodu toliko s orgánem státu, neboť tehdejší veřejná moc byla přisuzována toliko státu (srov. § 1 odst. 1 téhož zákona).

⁸⁶² Stát zde není reprezentován pouze státními orgány, ale i tzv. úředními osobami - tj. právníckými a fyzickými osobami, vykonávající-li státní správu svěřenou jim zákonem nebo na základě zákona (srov. § 3 písm. b/ zákona o odpovědnosti za škodu). V těchto intencích lze uvést např. lesní stráž, sféru zájmových či profesních komor, veřejné vysoké školy a další (k tzv. úředním osobám srov. blíže např. KOLBA, J. ŠULÁKOVÁ, M. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*, s. 32-38). Musí se však jednat o škodu způsobenou při výkonu jim svěřené státní správy. Jinak úřední osoby odpovídají za škodu podle obecného předpisu. Blíže viz VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*, s. 40 an. V této souvislosti poukazuje M. Kopecký na fakt, že odpovědnost jiných než v zákoně uvedených subjektů veřejné správy: „*za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci v rámci vrchnostenských vztahů, nejde-li o záležitosti nepřímého výkonu státní správy, zákon č. 82/1998 Sb. ani jiný zákon neřeší*“ (KOPECKÝ, M. *Civilní odpovědnost za výkon veřejné moci*. In: HANDRLICA, J. (ed.) *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*, s. 142). Dále např. náleží Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09.

⁸⁶³ K odpovědnosti územních samosprávných celků v samostatné působnosti viz blíže např. MATES P., SEVERA, J. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*, s. 75-78; MOCEK, M. K právní úpravě odpovědnosti úředníků územních samosprávných celků za škodu ve vazbě na jeho „vyslání“ do orgánu podnikající právnícké osoby. *Správní právo*, 2015, č. 4-5, s. 213-222.

⁸⁶⁴ Ústavní soud opět odkazuje na principy materiálního právního státu (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 20/13; náleží ze dne 11. 12. 2003, sp. zn. III. ÚS 124/03 - objektivní odpovědnost

zákona o odpovědnosti za škodu) s tím, že regresivní postih (státu, respektive územního samosprávného celku vůči tomu, kdo vydal nezákonné rozhodnutí/se podílel na nesprávném úředním postupu) je postaven na principu zavinění (srov. § 18 a § 25 zákona o odpovědnosti za škodu).⁸⁶⁵

Pro uplatnění nároku na náhradu škody zákon o odpovědnosti za škodu vyžaduje kumulativní splnění následujících podmínek, tj. existenci nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu, vznik škody a příčinnou souvislost⁸⁶⁶ mezi těmito uvedenými podmínkami. Mezi výčet podmínek tak řadíme pravomocné⁸⁶⁷ rozhodnutí, které bylo zrušeno, respektive změněno pro nezákonnost, a skutečnost, že poškozený využil veškerých procesních prostředků (vyjma případy hodné zvláštního zřetele, které však v zákoně nejsou blíže specifikovány),⁸⁶⁸ jež mu právní řád poskytuje (srov. § 8 zákona o odpovědnosti za škodu).⁸⁶⁹ Zákon do výčtu předmětných procesních prostředků zahrnuje řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení, nebo návrh na zastavení exekuce (§ 8 odst. 3 zákona o odpovědnosti za škodu).⁸⁷⁰ Podle judikatury Ústavního soudu však: „*stěžovatel není povinen*

lze vztáhnout i na přiznání náhrady ušlého zisku, kde občanský zákoník požadoval zaviněné jednání toho, kdo takový důsledek způsobil. Je třeba si uvědomit, že odpovědnost státu však může být zákonem vyloučena (srov. např. § 22 odst. 3 písm. b/ zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, ve znění pozdějších předpisů).

⁸⁶⁵ Institut regresivní úhrady zaručuje postih těch, kteří škodu skutečně způsobili - pro případ, že náhrada škody byla poškozenému poskytnuta ze strany příslušného odpovědného subjektu (srov. § 16 an. a § 23 zákona o odpovědnosti za škodu). Blíže viz např. MIKULE, V. Odpovědnost za škodu ve veřejné správě. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 614-615; VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*, s. 202 an.; s. 222 an.

⁸⁶⁶ Blíže viz např. VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*, s. 66 an.

⁸⁶⁷ Blíže např. KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*, s. 117-118. Výjimku tvoří nezákonná rozhodnutí vykonatelná bez ohledu na právní moc (srov. blíže např. MIKULE, V. Odpovědnost za škodu ve veřejné správě. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 610 an).

⁸⁶⁸ Za okolnost zvláštního zřetele hodnou lze označit např. náhlé zhoršení zdravotního stavu či subjektivní schopnosti podat opravný prostředek nebo nesprávné poučení o opravném prostředku (blíže viz MATES, P., SEVERA, J. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*, s. 47). Dále srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 2. 2011, sp. zn. 28 Cdo 63/2009.

⁸⁶⁹ Blíže viz MIKULE, V. Odpovědnost za škodu ve veřejné správě. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 610.

⁸⁷⁰ Novela č. 160/2006 Sb., tak rozšířila podmínku podání opravných prostředků nově i na mimořádné opravné prostředky (vyjma návrh na obnovu řízení) a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno

využívat opravné prostředky, které jsou nedostatečné a neefektivní“.⁸⁷¹ Důkazní břemeno pak leží na poškozeném.⁸⁷²

Zákon o odpovědnosti za škodu zakládá odpovědnost pouze pro případy v zákoně uvedené, tj. individuální rozhodnutí a nesprávný úředním postup (tj. protiprávní úkon).⁸⁷³ Oba tyto případy lze aplikovat na oblast veřejné správy. V souladu s § 7 (respektive § 20) zákona o odpovědnosti za škodu toto právo vzniká účastníkům řízení (ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a/ zákona o odpovědnosti za škodu se jedná o občanské soudní řízení, správní řízení, řízení podle soudního řádu správního nebo řízení trestní),⁸⁷⁴ jež byli poškozeni nezákonným rozhodnutím⁸⁷⁵ v daném řízení, jakožto i těm, se kterými nebylo jednáno jako s účastníky řízení, ač tomu tak býti mělo, tedy tzv. opomenutí účastníci řízení (srov. § 7 odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu).

Předmětný zákon nedefinuje pojem „nezákonnost“⁸⁷⁶ rozhodnutí, lze však usuzovat, že se jedná o rozhodnutí, které: „*je samo v rozporu se zákonem, resp. hmotným právem, nebo bylo vydáno v řízení postiženém závažnými procesními vadami*“.⁸⁷⁷ Zákon o odpovědnosti za škodu nepočítá s vyslovením nicotnosti rozhodnutí. Nejvyšší soud však k danému judikoval, že se jedná o odpovědnost

zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení, nebo návrh na zastavení exekuce (srov. § 8 odst. 3 zákona o odpovědnosti za škodu). Podrobně viz např. VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*, s. 104 an. K prevenční povinnosti poškozeného srov. dále např. MATES. P., SEVERA, J. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*, s. 46-49.

⁸⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10.

⁸⁷² Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 8. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4249/2010.

⁸⁷³ Pro případ, že odpovědnost za škodu vznikla v důsledku protiprávního stavu vyvolaného výkonem veřejné moci (tj. protiprávní stav), je třeba vycházet ze zvláštních právních úprav, které stanoví její mantinely, resp. v případech v tomto smyslu výslovně neupravených lze vyjít z úpravy závazků z deliktů podle nového občanského zákoníku. Viz blíže KOPECKÝ, M. *Civilní odpovědnost za výkon veřejné moci*. In: HANDRLICA, J. (ed.) *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*, s. 141 an.

⁸⁷⁴ Pro případ, že bylo nezákonné rozhodnutí vydáno územním samosprávným celkem v samostatné působnosti takovým postupem, který není stanoven předpisy o správním řízení, vzniká právo na náhradu škody tomu, komu tímto rozhodnutím vznikla škoda (srov. § 20 odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu).

⁸⁷⁵ Srov. např. MIKULE, V. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 609 an.

⁸⁷⁶ K danému viz blíže např. MIKULE, V. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 610; MATES. P., SEVERA, J. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*, s. 40-52; KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*, s. 123-125.

⁸⁷⁷ MATES, P., SEVERA, J. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*, s. 40.

za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím.⁸⁷⁸ V. Mikule k danému také uvádí, že: „v zájmu právní jistoty a ochrany poškozeného by však měla být pro účely odpovědnosti za škodu považována za rozhodnutí a výrok vyslovující jejich nicotnost by měl být stavěn naroveň výroku, jímž je rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost“.⁸⁷⁹

Rovněž je opomenuta jako u nezákonného rozhodnutí, ale i obdobně jako v předchozím zákoně o odpovědnosti za škodu,⁸⁸⁰ definice pojmu „nesprávný úřední postup,“⁸⁸¹ za který lze podle P. Vojtka označit: „porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to zejména takové, které nevede k vydání rozhodnutí“.⁸⁸² V tomto případě lze dovodit, že se nejedná *a contrario* o rozhodnutí. Judikatura minulá, jež je aplikovatelná i na stávající situaci, považovala za rozhodující, že: „úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou, a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí“.⁸⁸³ Ústavní soud se k danému vyjádřil v tom smyslu, že se jedná o: „každý postup orgánu veřejné moci, který při jejím výkonu postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy či v rozporu se zásadami jejího výkonu“.⁸⁸⁴

Zákon blíže rozvádí, že nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, respektive ve lhůtě přiměřené⁸⁸⁵ (blíže viz § 13 odst. 1 zákon o odpovědnosti

⁸⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008.

⁸⁷⁹ MIKULE, V. Odpovědnost za škodu ve veřejné správě. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 610.

⁸⁸⁰ Srov. § 18 an. zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, ve znění tehdejších předpisů.

⁸⁸¹ Blíže viz např. MIKULE, V. Odpovědnost za škodu ve veřejné správě. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, s. 612 an.; VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*, s. 145 an.; MATES, P., SEVERA, J. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*, s. 57 an.; KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*, s. 103-111.

⁸⁸² VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*, s. 146-147.

⁸⁸³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000. K definici nesprávného úředního postupu srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2000, sp. zn. 25 Cdo 786/99.

⁸⁸⁴ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08.

⁸⁸⁵ Nebo i jen interní normou stanovenou lhůtu (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01).

za škodu).⁸⁸⁶ Významný dopad měla pro tuto oblast novela č. 160/2006 Sb. (účinná od 27. 4. 2006),⁸⁸⁷ jež zavedla § 1 odst. 3 a § 31a zákona o odpovědnosti za škodu – tj. poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu v případě nesprávného úředního postupu spočívajícího v nepřiměřené délce řízení, respektive v neučinění úkonu či nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené nebo přiměřené lhůtě. Před zmíněnou novelou byla nepřiměřená délka řízení rovněž judikována jako nesprávný úřední postup,⁸⁸⁸ ale nebylo možné úspěšně žalovat a požadovat zadostiučinění za nemajetkovou újmu.

Je-li odpovědným subjektem stát,⁸⁸⁹ lze nároky uplatňovat v souladu s § 14 zákona o odpovědnosti u příslušného ústředního úřadu (srov. § 6 zákona o odpovědnosti za škodu, jenž uvádí, že jménem státu jednají ministerstva a jiné ústřední správní úřady), který rozhodne, zda náhradu škody přizná zcela, zčásti nebo vůbec. Takové mimosoudní projednání nároků na odškodnění⁸⁹⁰ je podmínkou pro případné uplatnění na náhradu škody u soudu (srov. § 14 odst. 3 zákona o odpovědnosti za škodu), má neformální povahu a úřady postupují podle svých vnitřních předpisů, respektive podle své praxe.⁸⁹¹ Jestliže došlo k přiznání náhrady škody, musí být tato nahrazena poškozenému do šesti měsíců od uplatnění jeho nároku. Není-li tomu tak, může se poškozený domáhat svého nároku u soudu (srov. § 15 odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu).

⁸⁸⁶ K nesprávnému úřednímu postupu vztahujícímu se k nepřiměřené délce řízení srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01.

⁸⁸⁷ Srov. přechodné ustanovení čl. II novely č. 160/2006 Sb.

⁸⁸⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2003, sp. zn. 25 Cdo 743/2002 nebo ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000.

⁸⁸⁹ Pokud jde o podmínky a rozsah odpovědnosti územních samosprávných celků, odkazují v dalším na text zákona o odpovědnosti za škodu (srov. § 1 a § 19 an. a příslušnou literaturu).

⁸⁹⁰ Z šetření Ochránce v roce 2011 vyplynulo, že centralizovanou evidenci přijatých žádostí o odškodnění vedlo do té doby pouze Ministerstvo financí a Ministerstvo spravedlnosti. Mimosoudní projednání žádosti o náhradu škody lze pak nejlépe ilustrovat na Ministru spravedlnosti, které je uvádí v dostupné podobě na svých internetových stránkách (srov. MATEŠ, P., SEVERA, J. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*, s. 164, včetně tabulek uvedených na s. 168-169). Dále viz Příloha č. XXXI. Desatero dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. In: KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. (eds.) *Nečinnost ve veřejné správě. Sborník z 6. mezinárodní konference*, s. 237-241. Předmětný dokument respektuje vláda ČR a doporučuje jej přiměřeně dodržovat (srov. usnesení vlády č. 593 ze dne 15. 8. 2012).

⁸⁹¹ Obligatorní povaha mimosoudního projednání tak jako je známá dnes a je tedy obecné povahy, byla před novelou č. 160/2006 Sb. vztahována toliko ke škodě způsobené nezákonným rozhodnutím.

6.2.2 Způsob a rozsah náhrady škody a nemajetkové újmy podle zákona o odpovědnosti za škodu

Pokud jde o právní odpovědnost,⁸⁹² považuji za vhodné úvodem zmínit rekonstrukci soukromého práva, k níž došlo s účinností od 1. 1. 2014⁸⁹³ - náhrada majetkové a nemajetkové újmy je upravena v části čtvrté (Relativní majetková práva), hlavě třetí (Závazky z deliktů), díle prvním, nového občanského zákoníku.⁸⁹⁴ Nový občanský zákoník odpovědnost za škodu nahradil pojmem povinnost nahradit újmu (srov. § 2894 odst. 1) a hovoří o náhradě veškeré nemajetkové újmy, kterou zařazuje do kategorie přiměřeného zadostiučinění (viz § 2951 odst. 2 a § 2958).⁸⁹⁵

Zákon o odpovědnosti za škodu nedefinuje pojem škody⁸⁹⁶ ani neupravuje rozsah její náhrady (respektive rozsah náhrady škody je upraven minimálně a je v poměru speciality k novému občanskému zákoníku – srov. § 27 an. zákona o odpovědnosti za škodu). Nový občanský zákoník způsob a rozsah náhrady upravuje v § 2951 an. s tím, že se hradí skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk).

Zákon o odpovědnosti za škodu činí rozdíl mezi pojmem škoda (újma způsobená toliko na majetku poškozeného) a pojmem nemajetková újma (škoda

⁸⁹² Ke koncepcím právní odpovědnosti – tj. např. koncepce aktivní odpovědnosti a koncepce sankční. Blíže viz PRAŽÁK, P. Recentní pohled na teoretické koncepce právní odpovědnosti. In: GERLOCH, A., BERAN, K. a kol. *Funkce a místo právní odpovědnosti v recentním právním řádu*, Praha: Leges, 2014, s. 127-152.

⁸⁹³ Blíže viz např. PRAŽÁK, P. Koncepce právní odpovědnosti v novém občanském zákoníku. In: GERLOCH, A., BERAN, K. a kol. *Funkce a místo právní odpovědnosti v recentním právním řádu*; články věnované dílčím institutům právní odpovědnosti uveřejněné v *Bulletinu advokacie*, 2011, č. 3, s. 14-56 (z nich např. jmenovitě PELIKÁNOVÁ, I. Odpovědnost za škodu: trendy a otázky, malý náhled do osnovy nového občanského zákoníku. *Bulletin advokacie*, 2011, č. 3, s. 24-27); dále např. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu občanského zákoníku*.

⁸⁹⁴ Blíže viz např. ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek 17*, Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 859 an.; NOVOTNÝ, P., KOUKAL, P., ZAHOŘOVÁ, E. *Nový občanský zákoník. Náhrada škody*. Praha: GRADA Publishing, a. s., 2014.

⁸⁹⁵ K možným deficitům nového občanského zákoníku ve vztahu k problematice odpovědnosti za škodu srov. např. KOPECKÝ, M. Civilní odpovědnost za výkon veřejné moci. In: HANDRLICA, J. (ed.) *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*, s. 141.

⁸⁹⁶ K pojmu škody blíže viz např. VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*, s. 64 a s. 225. Z judikatury srov. např. stanovisko NS ČSSR ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70, ve kterém je škoda definována jako: „újma, která nastala (se projevuje) v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj., penězi (a je tedy – nedochází-li k naturální restituci – napravitelná poskytnutím majetkového plnění, především poskytnutím peněz)“.

na jiných než majetkových právech).⁸⁹⁷ V rámci provedené rekonstrukce občanského práva ale nedošlo ke sladění s pojmy obsaženými v novém občanském zákoníku. Nově z hlediska terminologie je totiž třeba hovořit o povinnosti nahradit újmu, jež v sobě zahrnuje oba pojmy (srov. § 2894 nového občanského zákoníku). Hradí se tedy zásadně majetková újma (škoda) s tím, že nemajetková újma jen v případech zvlášť dále stanovených. Případy, kdy poškozenému vznikne právo na náhradu, respektive odčinění nemajetkové újmy, jsou přitom pojaty dost široce.

Zákon je nově postaven na tzv. naturální restituci (srov. § 2951 odst. 1 nového občanského zákoníku), kdy škoda se nahrazuje uvedením do předešlého stavu a reálná restituce připadá v úvahu jen, žádá-li to poškozený, anebo není-li uvedení do původního stavu možné. Dále pak: „*nemajetková újma se odčiní přiměřeným zadostiučiněním – poskytnutým v penězích, nezajistí-li jeho jiný způsob skutečné a dostatečné odčinění způsobilé újmy*“ (srov. § 2951 odst. 2 nového občanského zákoníku).⁸⁹⁸ Zadostiučinění se však ve smyslu § 31a odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu poskytuje v penězích, pokud nemajetkovou újmu nešlo nahradit jinak - například omluvou⁸⁹⁹ (tj. subsidiární povaha peněžité kompenzace) a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující.⁹⁰⁰ Je proto otázkou, zda by nemělo v tomto smyslu dojít k harmonizaci s novým občanským zákoníkem.⁹⁰¹

Mimo skutečnou škodu se, za podmínek stanovených zákonem o odpovědnosti za škodu, hradí ušlý zisk, náklady na výživu, náklady řízení a v neposlední řadě i přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu⁹⁰²

⁸⁹⁷ K majetkové a nemajetkové újmě blíže viz např. KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*, s. 39 an.

⁸⁹⁸ Ke způsobu a rozsahu náhrady srov. např. ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALAL, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*, s. 867 an.

⁸⁹⁹ K náhradě omluvou srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3671/2008. Krom omluvy lze mezi jiná zadostiučinění řadit např. zmírnění ukládaného trestu.

⁹⁰⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2011, čj. Cdo 401/2010 (konstatování porušení práva je morální forma zadostiučinění).

⁹⁰¹ Shodně srov. např. MATES, P., SEVERA, J. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*, s. 113.

⁹⁰² Blíže viz např. VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*, s. 280 an.

(srov. § 1 odst. 3 a § 27 an. zákona o odpovědnosti za škodu). Posledně uvedený způsob náhrady škody byl proveden novelou č. 160/2006 Sb. Podle Důvodové zprávy k novele č. 160/2006 Sb. tato zejména reagovala na zlomový rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Hartman proti České republice*,⁹⁰³ který poukázal na nedostatek tuzemské právní úpravy spočívající v absenci účinného prostředku nápravy nepřiměřené délky řízení.⁹⁰⁴ Díky tomuto rozsudku došlo k úpravě odpovědnosti státu, respektive územních samosprávných celků za nemajetkovou újmu vzniklou ze zákonem stanovených důvodů. Slovy Důvodové zprávy „...i když se nehmotná újma vymezuje vedle škody jako takové (tj. vedle škody hmotné), vztahují se na ni ustanovení zákona o náhradě škody v plném rozsahu“.⁹⁰⁵ Stávající právní úprava náhrady nemajetkové újmy není však vázána jen na nápravu nepřiměřené délky řízení, ale lze ji aplikovat i v případě nezákonného rozhodnutí či jiného nesprávného úředního postupu.⁹⁰⁶

Novela č. 160/2006 Sb. přinesla jednak doplnění § 1 o odstavec 3, jenž stát a územní samosprávné celky za podmínek stanovených zákonem nutí hradit též vzniklou nemajetkovou újmu. Dále pak nový § 31a, ve kterém je stanoven způsob, forma a kritéria při poskytování zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, a s tím spojenou novou úpravu promlčecí lhůty⁹⁰⁷ pro uplatnění nároku na náhradu nemajetkové újmy v § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za škodu (tj. nároky „obecné“, kterými jsou subjektivní šestiměsíční lhůta a objektivní desetiletá lhůta s tím, že jde-li o nárok založený

⁹⁰³ Srov. rozsudek ze dne 10. 7. 2003 *Hartman proti České republice*, stížnost č. 53341/99.

⁹⁰⁴ Ze statistik vyplývá, že od roku 1993 do roku 2013 Evropský soud pro lidská práva v případech naší země judikoval porušení práva na přiměřenou délku řízení (ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy) v 79 případech, což z celkového objemu odsuzujících rozhodnutí proti České republice činí 42 %. Blíže viz KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*, s. 74, poznámka pod čarou č. 135.

⁹⁰⁵ Blíže viz *Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.*, Sněmovní tisk č. 1117, Poslanecká sněmovna, 4. volební období (2002 - 2006).

⁹⁰⁶ K formě a výše zadostiučinění srov. např. stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/11 (k nepřiměřené délce řízení), včetně mechanismu pro výpočet (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3026/2009); rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010 (k tzv. nezákonnému omezení osobní svobody); rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2813/2011 (ke kritériím pro zadostiučinění za nemajetkovou újmu v případě trestního stíhání).

⁹⁰⁷ Srov. § 22 zákona č. 58/1969 Sb. – úprava subjektivní tříleté lhůty s tím, že úprava objektivní desetileté promlčecí lhůty byla vázána jen k okamžiku doručení zrušujícího rozhodnutí, což u případů odpovědnosti za nesprávný úřední postup nepřipadalo do úvahy.

nepřiměřenou délkou řízení, neskončí promlčecí doba dříve než za šest měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému postupu došlo).⁹⁰⁸

Podle § 31a odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu se vedle případné náhrady škody (způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem) poskytuje též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu s tím, že nemajetková újma: „představuje zásah do jiné, než majetkové sféry poškozeného (není spojena se snížením majetkového stavu či jeho navýšením, ač bylo předpokládáno) a nárok na její odškodnění je zcela nezávislý na tom, zda vznikne škoda, tj. újma, jak ji chápal zákon před novelou č. 160/2006 Sb. v návaznosti na vymezení škody občanským zákoníkem. Odpovědnostní vztah tedy může při splnění výše uvedených podmínek vzniknout jak tehdy, je-li důsledkem nesprávného výkonu veřejné moci pouze nemateriální újma, tak tehdy, vzniknou-li v příčinné souvislosti oba typy újem“.⁹⁰⁹

Pokud nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí (tj. průtahy v řízení), přihlíží se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění zejména k celkové délce řízení,⁹¹⁰ složitosti řízení,⁹¹¹ jednání poškozeného,⁹¹² kterým

⁹⁰⁸ Co se týče obecné promlčecí doby, nárok na náhradu škody lze uplatnit v subjektivní tříleté lhůtě s tím, že pokud je podmínkou pro uplatnění práva na náhradu škody zrušení rozhodnutí, běží promlčecí doba ode dne doručení (oznámení) zrušovacího rozhodnutí (srov. § 32 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu). Pro odpovědnost státu za nesprávný úřední postup (kromě porušení práva na přiměřenou délku řízení) není tímto zákonem upravena žádná objektivní promlčecí lhůta. V odstavci 2 je pak stanovena tzv. kombinovaná subjektivní a objektivní promlčecí doba s tím, že k promlčení dochází, jakmile jedna z nich uplyne. U nároků na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím (s výjimkou škody na zdraví) se totiž nárok promlčí nejpozději do deseti let ode dne, kdy bylo poškozenému doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí, kterým byla způsobena škoda. Blíže viz např. VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*, s. 319 an.; KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*, s. 165-174.

⁹⁰⁹ VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*, s. 282.

⁹¹⁰ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3930/2009 (celková doba řízení); rozsudek ze dne 14. 11. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3340/2011 (celková doba dosud neskončeného řízení); rozsudek ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1673/2010 (řízení před Ústavním soudem). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva srov. např. rozsudek ze dne 7. 3. 2006 *Bačák proti České republice*, stížnost č. 3331/02 nebo rozsudek ze dne 28. 3. 2006 *Rázlová proti České republice*, stížnost č. 20252/03.

⁹¹¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2139/2010 (složitost případu jako kritérium); rozsudek ze dne 16. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3628/2010 (počet soudních instancí); rozsudek ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 2138/2009 (složitost řízení). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva srov. např. rozsudek ze dne 21. 3. 2006 *Zámečnicková a Zámečnick proti České republice*, stížnost č. 16226/04 nebo rozsudek ze dne 21. 2. 2006 *Dostál proti České republice*, stížnost č. 26739/04.

⁹¹² Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3323/2009 (nevyužití preventivních opatření); rozsudek ze dne 2. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 5210/2009 (využití § 174 a zákona o soudech a soudcích); rozsudek ze dne 23. 2. 2011, sp. zn. 30 cdo 2933/2009 (námitka podjatosti). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva srov. např. rozsudek ze dne 18. 4. 2006 *Patta proti České republice*, stížnost č. 12605/02.

přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých průtahy v řízení odstranit; postupu orgánů veřejné moci během řízení⁹¹³ a významu předmětu řízení pro poškozeného⁹¹⁴ (srov. § 31a odst. 3 písm. a/ až e/ zákona o odpovědnosti za škodu).⁹¹⁵ Jak plyne z předmětného ustanovení, jedná se o demonstrativní výčet, zákon tedy nevylučuje přihlídnutí i k jiným (v zákoně neuvedeným) okolnostem, pokud budou shledány srovnatelně závažnými jako v zákoně výslovně uvedené okolnosti.

Zákon už však neuvádí způsob jak výše zmíněná kritéria převést do peněžité podoby. Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva vypracovala v roce 2006 doporučující materiál, tzv. Manuál pro aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění novely č. 160/2006 Sb. Judikatura potvrzuje, že byt' se jedná o doporučující charakter, metodika je přejímána do soudní praxe.⁹¹⁶

Náhradu nemajetkové újmy lze požadovat do šesti měsíců od skončení řízení, a to i tehdy, nastaly-li průtahy jen v některé z dřívějších fází řízení. Stávající právní úprava svědčí podle mého názoru poškozenému, neboť mu zaručuje, lze-li v konkrétním případě dovést nepřiměřenost délky řízení, domoci

⁹¹³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. Cdo 1328/2009 (procesní vady řízení); rozsudek ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009 (nerespektování nálezu Ústavního soudu); rozsudek ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 30 cdo 3759/2009 (prodleva s vypracováním znaleckého posudku). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva srov. např. rozsudek ze dne 18. 4. 2006 *Metzová proti České republice*, stížnost č. 38194/02 nebo rozsudek ze dne 4. 4. 2006 *Maršálek proti České republice*, stížnost č. 8153/04.

⁹¹⁴ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 2. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3056/2009 (řízení o způsobilosti právním úkonům); rozsudek ze dne 17. 2. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1612/2009 (restituční spor); usnesení ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4570/2008 (význam předmětu řízení pro třetí osobu). Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva srov. např. rozsudek ze dne 10. 7. 2003 *Hartman proti České republice*, stížnost č. 53341/99 nebo rozsudek ze dne 11. 4. 2006 *Bazil proti České republice*, stížnost č. 6019/02.

⁹¹⁵ K jednotlivým kritériím viz blíže např. VOJTEK, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář, s. 287 an.

⁹¹⁶ K metodě výpočtu viz např. stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, čj. Cpjn 206/2010, ve kterém se uvádí, že je: „*přiměřené, jestliže základní částka, z níž se při určování výše přiměřeného zadostiučinění vychází, pohybuje v rozmezí mezi 15 000 Kč až 20 000 Kč (cca 600 až 800 eur) za jeden rok řízení, tj. 1 250 Kč až 1 667 Kč (cca 50 až 67 eur) za jeden měsíc řízení. Poněkud nelogicky pak snižuje náhradu za počáteční dobu řízení (kterou bylo možno ještě považovat za přiměřenou), konkrétně první dva roky řízení (resp. prvních 24 měsíců) ohodnocuje částkou o polovinu nižší. Takto přizpůsobený součin se podle kritérií uvedených v § 31a odst. 3 písm. a/ až e/ zákona o odpovědnosti za škodu v obecné rovině zvyšuje či snižuje o sazbu nepřesahující 50 %, aby byl zachován vztah přiměřenosti mezi utrpěnou újmou a za ni poskytovaným odškodněním, nevylučuje se však (s přihlídnutím k okolnostem konkrétní věci), aby ve výjimečných případech došlo ke zvýšení či snížení většímu.“*

se náhrady ihned a nemusí čekat na skončení řízení (srov. § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za škodu).⁹¹⁷ Posílení statutu poškozeného můžeme spatřovat i ve stavění promlčecí doby, a to od uplatnění nároku na náhradu škody do skončení předběžného projednání, nejdéle však po dobu šesti měsíců (srov. § 35 zákona o odpovědnosti za škodu).⁹¹⁸

Nicméně se zavedením tohoto nového institutu vznikly i jisté pochybnosti, neboť zákonodárce nebyl důsledný při uvedení této změny do právního řádu.⁹¹⁹ Je tudíž zapotřebí jasně vymezit vztah materiální a nemateriální újmy v zákoně o odpovědnosti za škodu, což by podle mého názoru zabránilo výkladovým problémům. Jistou nápravu v tomto smyslu měla zajistit novela zákona o odpovědnosti za škodu, ve které byla navrhována změna v zájmu odstranění aplikačních problémů (tj. § 31a v návaznosti na § 14 a § 15 zákona o odpovědnosti za škodu). Mělo tak dojít k odstranění pochybností o tom, zda při uplatnění nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu se musí postupovat stejně jako u uplatnění nároku na náhradu škody. Tedy nejdříve uplatnit nárok u příslušného orgánu a teprve, nebude-li tento nárok uspokojen, lze se obrátit na soud, nebo zda je možné se obrátit přímo na soud. Navrhované řešení tuto pochybnost odstraňovalo vložением nového § 15a, který měl znít: „*Pro uplatnění nároku na zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu podle § 31a se ustanovení § 14 a 15 použijí obdobně*“.⁹²⁰

⁹¹⁷ Srov. *Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb.*, Sněmovní tisk č. 1117, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002 – 2006.

⁹¹⁸ Zákon o odpovědnosti za škodu ukládá poškozenému, aby svůj nárok na náhradu škody proti státu (nelze vztahovat na odpovědnost územních samosprávných celků) uplatnil nejprve u příslušného úřadu – a právě po tuto dobu, kdy je nárok projednáván u příslušného úřadu, maximálně však po dobu šest měsíců (srov. § 14 a § 15 ve spojení s § 35 zákona o odpovědnosti za škodu).

⁹¹⁹ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. IV. ÚS 428/05; nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1191/08.

⁹²⁰ Srov. *Důvodová zpráva k novele zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci*, Sněmovní tisk č. 633/0, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010-2013 – 2. čtení (projednávání sněmovního tisku bylo ukončeno s koncem volebního období). Dále viz novela zákona (sněmovní tisk č. 335/0, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, od 2013 – 1. čtení), jež usiluje o zefektivnění regresivního nároku vůči konkrétním úředním osobám za vzniklou škodu. Návrhu byl vyjádřen nesouhlas vlády (srov. sněmovní tisk č. 335/1).

7. Ochrana práv ve veřejné správě z pohledu *de lege ferenda*

Přistoupím-li nyní ke shrnutí jednotlivých dílčích úvah a doporučení, na jejichž bližší odůvodnění odkazuji do příslušných částí této disertační práce, začala bych úvahami týkajícími se problematiky stěžejní, a to ochrany práv v rámci správního řízení, jež je obsažena v části druhé disertační práce.

Pokud jde o samotná *procesní práva účastníka řízení* (kdy jsem se věnovala především základním formám procesních úkonů účastníka řízení), lze konstatovat, že základní procesní práva účastníků řízení jsou upravena na ústavněprávní úrovni a jejich výslovnou konkretizaci pak nalezneme v běžném zákoně. Položila jsem si však otázku, zda by nebylo vhodnější navrátit do správního řádu ustanovení výslovně *opravňující účastníka řízení klást svědkům a znalcům při ústním jednání a při místním ohledání otázky*, které bylo vlastní starému správnímu řádu (srov. § 33 odst. 1 starého správního řádu). Pakliže právní úprava *de lege lata* předmětné právo výslovně neobsahuje, účastník řízení právo klást otázky svědkům nebo znalcům podle mého názoru nemá. Domnívám se, že pro posílení právní jistoty účastníků řízení by bylo vhodné předmětné právo výslovně v zákoně upravit (například po vzoru slovenské právní úpravy). V důsledku této změny by mohlo být zamezeno vzniku případných aplikačních problémů. Alespoň v případě správního trestání lze v tomto směru pozitivně nahlížet na změny, jež má přinést navrhovaný Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jenž v § 82 odst. 3 upravuje oprávnění účastníků řízení klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům s tím, že dotazovaná osoba má právo odmítnout odpovědět a nesmí být tázána za stejných podmínek jako svědek, o čemž musí být správním orgánem poučena.

Adekvátním úpravám by mělo být dále podrobena *právo účastníka správního řízení při jednání se správním orgánem na konzultace s osobou (tzv. podpůrcem)*, která mu podle nového občanského zákoníku může napomáhat při rozhodování (srov. § 36 odst. 4 správního řádu). Některá ustanovení správního řádu by v této souvislosti měla být upravena jednoznačně ve prospěch

postavení podpůrce, aby tento mohl co nejefektivněji vykonávat svoji úlohu. Zmiňuji v této souvislosti například § 38 odst. 6 správního řádu a právo nahlížení do spisu, neboť podpůrce není (byť i v přítomnosti podporovaného) oprávněn do předmětných částí spisu nahlédnout, ačkoliv správní řád dané právo neupírá například zástupci účastníka řízení (srov. § 38 odst. 6 a § 31 správního řádu). Za vhodné bych považovala i jeho informování o stavu řízení, které by bylo možno zaručit doručováním písemnosti ve smyslu § 19 a § 20 správního řádu s tím, že procesní důsledky doručení by byly vztaženy toliko na účastníka řízení.

Další z mých úvah týkajících se možné budoucí úpravy se vztahovala k procesnímu *právu účastníka řízení nahlížet do spisu* ve smyslu § 38 správního řádu. Problémy může činit zejména fáze před zahájením správního řízení, a proto pokud by mělo být dané oprávnění aplikováno i na fázi před zahájením řízení, mělo by být podle mého názoru výslovně zmíněno v rámci postupu správního orgánu před zahájením řízení ve smyslu § 42 an. správního řádu. V důsledku této úpravy by mohlo dojít k případnému snížení aplikačních problémů. Dále zákonem vyžadovaná úhrada poplatku spojeného s pořízením kopií dokumentů ze spisu probíhajícího správního řízení, je podle mého názoru nevyhovující. V tomto směru bych zvážila změnu předmětné právní úpravy například po vzoru zákona o informacích, jehož režim je navázán na skutečně vynaložené náklady při vyřizování té které žádosti o informace. Řešením, pro jednotlivce nejideálnějším, by mohlo být úplné zproštění této poplatkové povinnosti toliko však pro účastníky řízení a u tzv. „živých“ spisů.

V rámci problematiky *rádných opravných prostředků* jsem se u institutu *odvolání* věnovala mimo jiné problematice *zákazu reformace in peius*. Byť správní řád zákaz změny k horšímu v současné době obecně upravuje, zákonodárce stanovil zákonné výjimky, za kterých se daný zákaz neuplatní, respektive dojde k jeho prolomení. Předchozí právní úprava byla v tomto smyslu jednoznačná – zákaz neplatil, ledaže zvláštní zákon stanovil opak (srov. § 59 odst. 2 starého správního řádu). Odvolatel se ve správním řízení podle právní úpravy *de lege lata* dostává do pozice, kdy musí vyhodnotit, zda není splněna některá z podmínek předvídaných v § 90 odst. 3 správního řádu, a zda mu

v daném případě nehrozí, že podáním opravného prostředku mu může být způsobena újma větší. Zůstává tedy otázkou, do jaké míry je ve skutečnosti tento zákaz správním řádem uplatněn, když v mnoha případech může docházet k jeho prolomení zejména z důvodu rozporu s právním předpisem nebo jiným veřejným zájmem. Lze proto mj. uvítat závěry recentní judikatury zdůrazňující restriktivní výklad zákonem dovoleného prolomení zásady zákazu změny k horšímu. Případná úvaha směřující k úplnému vypuštění posuzovaného korektivu ze správního řádu (tj. navrácení k právní úpravě obsažené ve starém správním řádu), by však podle mého názoru nebyla řešením ideálním. Jednak by bylo zřejmé, že podání opravného prostředku může být k újmě účastníka řízení, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Za druhé, což považuji za skutečnost závažnější, zákaz změny k horšímu se bere v potaz nejčastěji v případech správního trestání. Pokud nyní odhlédneme od připravované právní úpravy (srov. návrh Zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), je výslovně daný zákaz upraven toliko pro oblast přestupků (a vztahuje se jen k sankci). Nicméně jiné správní delikty podléhají právní úpravě obsažené ve správním řádu.

Stejný závěr se týká i skutečnosti, že stávající právní úprava klade na účastníka řízení nepřiměřené nároky zejména co do přesného označení rozsahu a hledisek přezkumu napadeného rozhodnutí, respektive řízení, které jeho vydání předcházelo. Odvolací správní orgán je povinen posuzovat hledisko zákonnosti *ex offio*, hledisko přezkumu věcné správnosti je však zpravidla v dispozici samotného účastníka řízení. Uvítala bych proto, aby odvolací správní orgán postupoval při přezkumu napadeného rozhodnutí, respektive řízení, které jeho vydání předcházelo, obdobným způsobem jako tomu bylo v právní úpravě předchozí (srov. § 59 odst. 1 starého správního řádu). 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. V zájmu posílení právní jistoty účastníka řízení bych zvážila, 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. Byť

lze zajisté ospravedlnit zamýšlený cíl tzv. koncentrace řízení u prvostupňového orgánu, tak 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 (srov. § 4 odst. 1 správního řádu).

Pokud jde o *řízení o rozkladu*, považuji za vhodné, aby bylo výslovně upraveno, respektive doplněno ustanovení upravující způsob rozhodování v řízení o rozkladu podle § 152 odst. 5 správního řádu, a to ve prospěch sladění stávající praxe správních úřadů, jež je podpořena i soudní judikaturou, tj. napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit prvostupňovému orgánu k novému rozhodnutí.

Ve vztahu k uplatnění *námitek při správní exekuci* se přikláním ke stanovení konkrétní zákonné lhůty, ve které by byl příslušný exekuční správní orgán povinen o námitkách rozhodnout, což by zajisté přispělo k zajištění právní jistoty ohledně předmětného opravného prostředku.

V souvislosti s tzv. *mimořádným opravným prostředkem, tj. obnovou řízení zahájenou na žádost účastníka řízení* se domnívám, že by bylo vhodné, aby byla jako jeden z důvodů obnovy řízení opět zavedena okolnost, že rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky (ve smyslu § 62 odst. 1 písm. b/ starého správního řádu). Podřazovat tuto situaci pod režim přezkumného řízení mi totiž přijde pro účastníka řízení poměrně nevýhodné, neboť se v daném případě jedná toliko o dozorčí prostředek, na který ani není právní nárok.

V případě dalších možných návrhů *de lege ferenda* bych zvažila prodloužení délky 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 moje 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. Výslovná úprava v rámci ustanovení o obnově řízení by zajisté přispěla k posílení transparentnosti a právní jistoty všech účastníků řízení.

V rámci právní úpravy institutu *přezkumného řízení* není výslovně zákonem stanoveno, ke kterému orgánu má být podnět k zahájení přezkumného řízení podán. Jelikož se nejedná o návrh na zahájení řízení, lze podnět k přezkumnému řízení podat ke kterémukoliv správnímu orgánu, který ve věci rozhodoval, anebo tomu správnímu orgánu, jenž je k provedení přezkumného řízení oprávněn zákonem, tj. správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. V případě, že podnět k přezkumnému řízení podává účastník řízení, bylo by podle mého názoru efektivnější, aby byl tento 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. V neposlední řadě bych navrhovala 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, a proto není důvod, proč by lhůty měly být stanoveny odlišně.

Ve vztahu k *podnětu k prohlášení nicotnosti* recentní judikatura stanoví, že není povinné jej vyčerpat před tím, než se žalobce obrátí na soud se správní žalobou. Je proto na zvážení, zda by v zájmu právní jistoty (nejen) účastníka řízení nemělo být dané výslovně v zákoně uvedeno. V této souvislosti jsem dále dospěla k závěru, že *de lege lata* není § 68 písm. c) soudního řádu správního použitelný, neboť žalobce nemá k dispozici procesní prostředek, jenž by mu zajistil zahájení správního řízení, ve kterém by byla posouzena namítaná nicotnost rozhodnutí. Ze soudní judikatury však nově vyplývá možnost zrušení takového rozhodnutí i správním orgánem v odvolacím řízení, a proto není možné

se s předmětným rozhodnutím ihned obrátit se žalobou na soud, nýbrž je nutné vyčerpat řádné opravné prostředky – tj. odvolání nebo rozklad (ve smyslu § 68 písm. a/ soudního řádu správního). Judikatura tedy svěřila řešení otázky nicotnosti na úroveň veřejné správy, přičemž si ponechala kontrolu pro případ, že nápravu nesjedná sám správní orgán.

Byť tedy judikatura jistým způsobem napomohla řešení stávající situace, (ponechávám nyní stranou otázku „dotváření práva“ mocí soudní) domnívám se, že by bylo vhodnější, kdyby došlo k napravení *de lege lata* nepoužitelného § 68 písm. c) soudního řádu správního. Například tím způsobem, že by podle správního řádu například (alespoň) účastník řízení měl mít možnost podat kvalifikovaný návrh na zahájení správního řízení o prohlášení nicotnosti, jež by bylo zahájeno dnem doručení návrhu příslušnému správnímu orgánu. V případě, že by bylo řízení o prohlášení nicotnosti ovládáno zásadou dispoziční, došlo by zajisté k nápravě a plné aplikovatelnosti § 68 písm. c) soudního řádu správního, a to (alespoň) ve prospěch účastníka řízení.

U *žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti* bych navrhovala stanovit výslovně zákonem lhůtu, ve které 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.

K ochraně práv poskytované v rámci *správního soudnictví* jsem toliko konstatovala (neboť následná soudní ochrana byla zmíněna pouze okrajově), že v případě *žaloby proti nečinnosti* správního orgánu se jedná o relativně účinný prostředek ochrany před nezákonnou nečinností. Mou výhradou v tomto směru je 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 po vzoru například právní úpravy slovenské kontrolovat plnění povinností v jimi uložených rozhodnutích, včetně případného sankčního postihu například ve formě pokut. V rámci ochrany práva objektivního jsem dále zmínila *žalobu k ochraně veřejného zájmu*. Připouštím, že se Ochránce

ze své pozice může snadněji dostat k takovým rozhodnutím správních orgánů, vůči kterým nebyly uplatněny řádné opravné prostředky, respektive příslušné žaloby, ač tak podle jeho názoru být učiněno mělo. Nicméně ani tato skutečnost podle mého názoru nic nemění na tom, že úprava předchozí, jež opravňovala Ochránce požádat nejvyššího státního zástupce o podání této žaloby (srov. § 66 odst. 2 soudního řádu správního ve znění do 31. 12. 2011) byla v tomto směru dostačující. Jedním z argumentů je právě prokazování závažného veřejného zájmu, které se může jevit značně problematickým. V této souvislosti je proto některými odborníky navrhováno navázání závažného veřejného zájmu na důvodnost žaloby (tj. věcnou legitimaci), kdy v případě žaloby podané Ochránce by byl soud oprávněn zrušit napadené rozhodnutí pro nezákonnost jen tehdy, shledá-li na tom závažný veřejný zájem, s čímž osobně souhlasím.

V části čtvrté disertační práce jsem se věnovala *tzv. dalším prostředkům ochrany práv ve veřejné správě*, kde v rámci *problematiky práva na informace* považuji za přínosnou snahu o změnu stávající právní úpravy – zejména pak vyřešení otázky, zda je zapotřebí existence dvou právních úprav poskytování informací, a to podle zákona o informacích a podle zákona o informacích o životním prostředí. Kladně hodnotím i navrhovanou změnu 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 lze souhlasit i s navrhovaným řešením správních deliktů na poli poskytování informací povinnými orgány, včetně tomu odpovídajícího procesního postupu.

V rámci *komplementárních prostředků ochrany práv u institutu stížnosti upravené v § 175 správního řádu* není podle mého názoru třeba přijetí zvláštní právní úpravy, jež by zajistila komplexní a detailně propracovaný zvláštní režim stížností (jak je tomu například ve slovenské právní úpravě), a to s ohledem na skutečnost, že v tomto případě nejde o právní proces v pravém smyslu slova. Nicméně ve stávající právní úpravě bych doporučovala změnit pořádkovou lhůtu pro vyřízení stížnosti, která nyní činí šedesát dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu, jenž je příslušný k jejímu vyřízení (a kterou lze i překročit).

S takto nastavenou, řekněme poměrně dlouhou, obecnou délkou lhůty lze polemizovat (srov. lhůty pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 71 správního řádu).

Právní úpravu stížností obsaženou v § 175 správního řádu považuji spíše za nekompletní, a to z důvodu absence výslovné povinnosti informovat stěžovatele o výsledku šetření a přijatých opatření podle § 175 odst. 6 správního řádu (o který má zajisté zájem každý stěžovatel). Dále pak z důvodu netransparentní úpravy postupu nadřízeného správního orgánu podle § 175 odst. 7 správního řádu. V případě mnou navrhovaných změn by zajisté došlo ke zvýšení stupně informovanosti stěžovatele (což je primárním cílem každé takové žádosti), a stěžovatelé by byli dopředu obeznámeni se samotným procesem vyřízení stížnosti nadřízeným orgánem, což by opět přispělo ke zvýšení jejich právní jistoty. V případě prvním se tedy kloním, obdobně jako je tomu například v našem právním řádu v případě stížnosti upravené daňovým řádem (srov. § 261 odst. 5 daňového řádu), k automatickému poskytnutí informací o výsledku šetření a o přijatých opatřeních k nápravě. V případě druhém by bylo podle mého názoru vhodné upravit v zájmu právní jistoty *expressis verbis* postup nadřízeného správního orgánu při přešetřování způsobu vyřízení stížnosti, a to v souladu s doporučeními obsaženými ve stanovisku poradního sboru Ministerstva vnitra k § 175 odst. 7 správního řádu.

Rovněž v případě zmiňované zvláštní úpravy, tj. v případě tzv. upozornění podle § 97 odst. 2 zákona o Policii, bych doporučila doplnit znění zákona o výslovnou povinnost vyrozumět podatele o přijatých opatřeních, bez nutnosti o takové informace výslovně žádat.

V případě institutu *Ochránce* jsem dospěla k závěru, že není příliš vhodné dále rozšiřovat jeho kompetence, neboť prostřednictvím těchto nových oprávnění dochází toliko ke vzdalování se od klasického pojetí této instituce. Spíše skepticky se proto dívám i na jemu svěřenou aktivní legitimaci k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu, byť lze připustit, že teprve čas ukáže, jak se s tímto oprávněním *Ochránce* vypořádá. Rovněž se nelze vyhnout otázce, zda by institut *Ochránce* neměl být upraven na ústavní úrovni jako je tomu i v jiných zemích.

Podle mého názoru jde o instituci natolik významnou, jež si zaslouží být zmíněna alespoň rámcově v Ústavě s tím, že podrobnosti by upravoval zákon o ochránci.

Pokud jde o tzv. správní dozor, popisovaný v části páté disertační práce, lze vyzdvihnout pozitivní přínosy relativně nového kontrolního řádu. V první řadě se jedná zejména o snahu vyřešit roztržičnost právní úpravy (tj. procesní povahu věci), dále pak zvýšit transparentnost prováděných kontrol, čemuž mj. nasvědčuje výslovně upravené zahájení a ukončení těchto kontrol, stanovení lhůt pro vyhotovení protokolu a pro vyřízení námitek, úpravu donucovacích prostředků v podobě pokut aj. Na druhou stranu nelze ignorovat kritiku odborné veřejnosti. Mezi sporná ustanovení, která stojí za zvážení, patří například rozšíření působnosti i na oblast výkonu státní správy, tj. na vnitřní kontrolu, na vztahy nadřízenosti a podřízenosti dvou subjektů, respektive orgánů veřejné moci (tj. na služební dohled).

Pokud jde o ochranu *soukromých práv veřejnou správou*, dovoluji si poznamenat, že dualismus přezkumu rozhodnutí správních orgánů má v odborné literatuře své zastánce i odpůrce. V této části jsem se v základních souvislostech zmínila i o *civilní odpovědnosti za výkon veřejné moci*, neboť jde zejména o tematiku civilní. Úspěšný žalobce je totiž oprávněn za zákonem stanovených podmínek požadovat náhradu škody a jiné újmy podle zákona o odpovědnosti za škodu. Domnívám se, že stávající právní úpravu odpovědnosti za škodu lze z obecného hlediska hodnotit spíše pozitivně, byť by si některá ustanovení zasloužila věnovat více pozornosti. Jedná se například o skutečnost, že v důsledku nedávno provedené rekonstrukce občanského práva nedošlo ke sladění základních pojmů uvedených v zákoně o odpovědnosti za škodu s pojmy obsaženými v novém občanském zákoníku. Nově z hlediska terminologie je třeba hovořit o tzv. povinnosti za újmu, jež v sobě zahrnuje oba pojmy. Dále se zadostiučinění ve smyslu § 31a odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu poskytuje v penězích, pokud nemajetkovou újmu nešlo nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Je proto třeba se zamyslet nad tím, zda by v tomto ohledu nemělo dojít ke sjednocení přístupu s novým občanským zákoníkem ve smyslu § 2951 odst. 2, jenž uvádí, že

zadostiučinění musí být na prvním místě poskytnuto v penězích, nezajistí-li jeho jiný způsob skutečné a dostatečně účinné odčinění způsobené újmy.

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 práv účastníka řízení, které mu nabízí stávající platná a účinná právní úprava.

Průběžně jsem se snažila v textu disertační práce u jednotlivých kapitol provést zhodnocení stávající platné právní úpravy a uvést případné návrhy *de lege ferenda* s tím, že v kapitole poslední jsem se pokusila alespoň stručně shrnout a zhodnotit fakta a argumenty, ke kterým jsem v této práci v tomto směru dospěla.

Na základě shora uvedeného je třeba odpovědět na 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. Moje odpověď je s určitou opatrností kladná, byť jsem shledala některé nedostatky právní úpravy ochrany práv ve veřejné správě, jak je ostatně naznačeno v předchozí části disertační práce. Současný stav by však mohl být podle mého názoru poměrně snadno napraven, a to ve smyslu zmíněných návrhů *de lege ferenda*. Domnívám se, že v případě provedení navrhovaných změn by mohlo dojít k zajištění podstatně kvalitnější a propracovanější úpravy právních prostředků ochrany práv ve veřejné správě. V případě odstranění (v některých případech toliko dílčích) nedostatků stávající právní úpravy by tak mohlo být zejména dosaženo zmírnění nejasností právní úpravy *de lege lata*, což by zajisté přispělo k posílení právní ochrany jednotlivce v rámci veřejné správy. Ačkoli jsem se na některých místech vyjádřila spíše kriticky, nelze v žádném případě pominout i pozitivní zhodnocení některých provedených (ale i navrhovaných) legislativních změn, na které odkazuji do příslušných částí disertační práce.

Pokud jde o vztah prostředků ochrany práv subjektivních a práva objektivního, lze říci, že tyto se vzájemně doplňují a poskytují tak v celkovém svém souhrnu relativně vyhovující právní úpravu. Pokud však jde o vzájemný

vztah prostředků ochrany subjektivních práv, otázkou zůstává, zda je tento vyvážený. Zejména pak vyvstává otázka ohledně efektivity celého systému prostředků ochrany, kdy je (zpravidla) v rámci veřejné správy rozhodováno ve dvou stupních a následně může dojít k soudnímu přezkumu probíhajícího také ve dvou stupních, respektive srov. část týkající se přezkumu správních aktů se soukromoprávním obsahem (včetně případného nesprávně žalobcem určeného charakteru věci). Završením je pak ochrana poskytovaná v rámci soudnictví ústavního, případně s možností obrátit se na Evropský soud pro lidská práva. Tímto způsobem je jednoznačně zajištěna dostatečná (řekněme až pedantská) ochrana práv. Nicméně neděje se tak na úkor zejména časového hlediska a očekávání jednotlivce, který může tento systém, byť sebevíc důkladný, považovat pro něj za zdlouhavý a finančně náročný?

V tomto smyslu lze tedy připustit, že nastavený systém může být komplikovaný a zdlouhavý. Domnívám se proto, že v zájmu dosažení rozhodování v přiměřených lhůtách a zachování principu právní jistoty, by bylo na místě provést revizi stávajícího režimu. Po vzoru zahraničních úprav by bylo možno v tomto smyslu uvažovat o zavedení speciálních tribunálů (věnujících se například daňovým věcem či správnímu trestání). Zejména pak u správních deliktů by speciální tribunál soudního typu mohl zajistit požadavky obsažené zejména v čl. 6 Úmluvy. V současné době totiž není osobě obviněné z jiného správního deliktu (o poznání lépe je na tom osoba obviněná z přestupku) zajištěn na úrovni správního řízení absolutní soulad s požadavky čl. 6 Úmluvy. Jedná se však o řešení nelehké, vyžadující určitý časový prostor pro zajištění kvalitního a účinného fungování tohoto systému. Vyvstávají zde například následující otázky - které instituce se budou danou problematikou zabývat a jak náležitě zajistit přeměnu rozhodování správního orgánu v rámci správního řízení do režimu soudního. Jedná se o záležitost složitou, jež sama o sobě může být námětem pro samostatnou práci.

Abstrakt

Úvodem je třeba říci, že 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.

V disertační práci jsem se zaměřila zejména na ochranu práv jednotlivců v rámci veřejné správy samotné (tj. problematika ochrany veřejných práv subjektivních). Nicméně bylo nutné věnovat určitý prostor i postupům veřejné správy v záležitostech soukromých práv subjektivních, neboť i ve veřejné správě je rozhodováno v některých věcech soukromého práva. Co se týče ochrany soukromých práv veřejnou správou, zmínila jsem dualismus přezkumu rozhodnutí správních orgánů a uvedla některé příklady veřejné správy rozhodující v záležitostech soukromých práv subjektivních. V dalším jsem se věnovala otázce civilní odpovědnosti v souvislosti s výkonem veřejné moci - tj. odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem, neboť úspěšný žalobce je oprávněn za zákonem stanovených podmínek požadovat náhradu škody a jiné újmy podle zákona o odpovědnosti za škodu.

Svým rozsahem nejobsáhlejší část disertační práce jsem věnovala ochraně práv v rámci správního řízení. Soustředila jsem se zejména na otázku procesních práv účastníka řízení a opravné prostředky. V disertační práci jsem následovala cestu právní nauky a výklad tomu odpovídající jsem soustředila ponejprve na řádné opravné prostředky – tj. odvolání, rozklad, námitky při exekuci a odpor proti příkazu. Mezi mimořádnými opravnými prostředky jsem zmínila právní úpravu obnovy řízení zahájené na návrh účastníka řízení. Závěrem této části jsem se věnovala i dozorčím prostředkům, které však nejsou v dispozici účastníka správního řízení, a které slouží k ochraně práva objektivního. Prostřednictvím těchto pomocných, respektive podpůrných prostředků může být významným

způsobem přispěno k dosažení nápravy konkrétních práv jednotlivce. Právním prostředkům, jež mají za cíl poskytnout ochranu právu v objektivním smyslu (tj. například kontrola veřejné správy či správní dozor), je věnován prostor pouze v nezbytném rozsahu.

Toliko v základním přehledu jsem zmínila i možnost následného soudního přezkumu, neboť pro účastníka řízení správním řízením „věc“ nekončí. Soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům (tj. správní soudy), anebo subjektivním právům soukromým (tj. civilní soudy), o nichž nejprve rozhodl správní orgán. V rámci navazující soudní ochrany ve správním soudnictví jsem zmínila ochranu práv prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, žaloby proti nečinnosti správního orgánu, žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu a žaloby na ochranu veřejného zájmu. Rovněž je uvedena možnost podání mimořádných opravných prostředků. V případě větve druhé, tj. civilního soudnictví a řízení ve věcech soukromého práva, o kterých bylo rozhodnuto správním orgánem, jsem se věnovala možnosti podání žaloby podle části páté občanského soudního řádu. Soud rozhoduje ve věci samé rozsudkem (zjistí-li, že v dané věci má být rozhodnuto odlišně), kterým nahradí napadené rozhodnutí správního orgánu, a to v rozsahu v jakém je rozsudkem soudu dotčen. V případě opačném, tj. zjistí-li, že správní orgán rozhodl o věci správně, žalobu zamítne. Taktéž v rámci civilního soudnictví lze využít opravných prostředků, pokud je zákon připouští.

Další možností je za zákonem stanovených podmínek podání 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. 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 Úmluvou má stěžovatel možnost podat stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva na porušení jejích jednotlivých ustanovení. Lze doplnit, že za splnění zákonných podmínek, nelze vyloučit ani ochranu poskytovanou Soudním dvorem EU, a to v rámci práva EU.

V rámci problematiky dalších prostředků ochrany práv jsem se v nezbytném rozsahu zaměřila na problematiku ochrany poskytované v rámci práva na informace či ochraně osobních údajů. Pokud jde o tzv. komplementární prostředky ochrany, věnovala jsem pozornost stížnosti ve smyslu § 175 správního řádu a podnětu k Ochránci.

Samostatnou kapitolu jsem věnovala správnímu dozoru, tj. dohledu nad objektivním právem a zejména problematice námitek proti kontrolnímu zjištění podle relativně nové právní úpravy – tj. podle kontrolního řádu.

Závěrečná část obsahuje souhrnné úvahy a návrhy *de lege ferenda* v oblasti ochrany práv ve veřejné správě.

Cílem disertační práce nebylo pouze zhodnotit 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, anebo vyvrátit hypotézu, že stávající právní úprava zaručuje jednotlivci disponovat vhodnými a zejména účinnými právními prostředky ochrany práv ve veřejné správě a dát odpověď na jejich vzájemný vztah v rovině právní úpravy *de lege lata*.

Abstract

The public administration itself is bound by applicable legal provisions. Therefore, in case of breach of individual rights stemming from the legal system of the Czech Republic, every person is guaranteed a strict legal procedure with corresponding legal mechanisms, which aim to remedy the status caused by unlawful action or inaction of the public administration.

The object of this dissertation focuses, in particular, on analysis of individual means of protection of rights in public administration (i.e. the issue of the protection of public subjective rights) and their mutual relationships between them at level of legal regulation *de lege lata*. However, certain space had to be dedicated also to the procedures of public administration in matters related to private subjective rights as even the public administration decides on certain matters of private law. As regards the protection of private rights by public administration I mentioned the dualism of the review of decisions of public bodies and certain examples of public administration deciding on matters of private subjective rights. Further I stressed the issue of civil liability related to the conduct of public administration, i.e. liability for damages caused by unlawful decision and unlawful procedure. Pursuant to the act on liability for damages a successful plaintiff is allowed to request damages and compensation for other harms under certain conditions set by law.

The most extensive part of the dissertation focuses on the issue of the protection of rights in the course of the administrative proceedings. The issue of procedural rights of the party to the proceedings and the means of remedy are in particular pointed out. The dissertation follows the course of legal doctrine and the adequate interpretation was focused firstly on remedy measures – i.e. appeal, remonstrance, complaints against executions and protest against injunction. As regards irregular means of remedy, the legal regulation of the renewal of proceedings initiated upon the proposal of the party to the proceedings is described.

Final part of this section deals with aspects of certain supervisory instruments that are not in the disposal of the party to the administrative proceedings and that protect the objective rights. Using these subsidiary instruments may, to a considerable extent, lead to achieving a remedy of individual rights of a person. 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. Within the general overview I mentioned also the possibility of the following judicial review as the administrative proceeding does not represent the “finish line” for the party to the proceedings. Courts provide protection of public subjective rights (i.e. administrative courts) and/or the protection of subjective private rights (i.e. civil courts) on which the administrative body issued the decision. In the course of following judicial protection by administrative courts the dissertation puts emphasis on the protection of rights via an action against the decision of a public body, an action against the inactivity of a public body, an action against an unlawful interference, instruction or coercion of a public body and an action for the protection of public interest. The possibility of irregular remedy measures is also included. In case of the other area, i.e. civil jurisprudence and private law proceeding regarding matters, on which the decision by public body was issued, I focused on the possibility of filing an action pursuant to the section 5 of Civil Court Proceedings Code. The court issues a judgement on the matter (if the particular case should be decided in a different manner). The judgement replaces the appealed decision of the public body in such an extent in which it is concerned by the court’s judgement. Otherwise, i.e. if the case was decided correctly by the public body, the action is dismissed by the court. Also within the civil jurisprudence certain remedy measures can be used if the law establishes such instruments.

Under legally established conditions, another possibility represents the filing a constitutional complaint usually against a final decision of the Supreme Administrative Court on a cassation complaint. Even such a situation cannot be excluded in which by filing a constitutional complaint a final decision

of an administrative body which is excluded from the judicial review 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 remedy measures and under other conditions set by the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, a complainant may file a complaint to the European Court of Human Rights against alleged violation of its particular provisions. Under certain legally set conditions the protection by the Court of Justice of the EU cannot be excluded within the EU law.

As regards the issue of other means of protection of rights I focused on the issue of the protection provided by the legal framework for information provision or the protection of personnel data. As regards the so called complementary protective measures I focused on complaints pursuant to the Article 175 of the Administrative Procedure Code and complaints submitted to the Public Defender of Rights.

Individual chapter was dedicated to administrative supervision, i.e. supervision of objective rights, and in particular the issue of complaints against the control findings pursuant to relatively new legal framework.

Concluding section is dedicated to summarizing remarks and suggestions *de lege ferenda* in the area of the protection of rights in the public administration.

It needs to be noted that the aim of this dissertation is not only to evaluate applicable legal framework of legal measures 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 and to provide an overview of their mutual relation on the level of legal framework *de lege lata*.

Klíčová slova

Dozorčí prostředky, nečinnost, odpovědnost za škodu, odvolání, ochrana práv, opravné prostředky, právo na informace, procesní práva, soudní přezkum, spravedlivý proces, správní dozor, správní právo, správní rozhodnutí, správní řízení, stížnost, účastník řízení, veřejná správa, Veřejný ochránce práv.

Key words

Administrative law, administrative proceedings, administrative supervision, appeal, complaint, decision of public body, fair trial, inaction, judicial review, liability for damages, party to the proceedings, procedural rights, protection of rights, public administration, Public Defender of Rights, remedy measures, right to information, supervisory instruments.

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., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZSKÝ, M., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2010, 1533 s. ISBN 978-80-7201-814-7.
- 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.
- BĚLOHLÁVEK, A. J., ČERNÝ, F., JUNGWIRTHOVÁ, M., KLÍMA, P., PROFELDOVÁ, T., ŠROTOVÁ, E. *Nový občanský zákoník. Srovnání dosavadní a nové občanskoprávní úpravy včetně předpisů souvisejících*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 832 s. ISBN 978-80-7380-413-8.
- 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.
- 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.
- BUREŠ, I., DRÁPAL, L., MAZANEC, M. *Občanský soudní řád. Komentář*. 5. vydání, Praha: C. H. Beck, 2001, 1726 s. ISBN 80-7179-338-8.
- 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.
- ČERNÝ, P., DOHNAL, V. (eds.) *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Sborník z I. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů*. ASPI Publishing, 2004, 251 s. ISBN 807-35-70-289.
- DAVID, L., IŠTVÁNEK, F., JAVŮRKOVÁ, N., KASÍKOVÁ, M., LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář, II. díl*, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, 948 s. ISBN 978-80-7357-460-4.
- DOHNAL, V., ČERNÝ, V., KORBEL, F., PROKOP, M. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006, 439 s. ISBN 807-20-1600-8.
- DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář. II. § 201 až 376*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 1997 s. ISBN 978-80-7400-107-9.
- DRAŠTÍK, A., FREMR, R., DURDÍK, T., RŮŽIČKA, M., SOTOLÁŘ, A. a kol. *Trestní zákoník. Komentář. I. Díl*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, 1490 s. ISBN 978-80-7478-790-4.
- DVORSKÁ, O. *Kontrolní řád: poznámkové vydání zákona s úryvky z důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*, Praha: Linde, 2013, 207 s. ISBN 978-80-7201-902-1.

- ENDICOTT, T. *Administrative Law*. 1st edition. Oxford: University Press, 2009, 626 s. ISBN 978-0-19-927728-5.
- FIALA, J. a kol. *Občanské právo*. 2. aktual. a doplněné vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 965 s. ISBN 978-80-7357-948-7.
- FIALA, J., KINDL, M. a kol. *Občanské právo hmotné*. 2. upr. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 650 s. ISBN 978-80-7380-228-8.
- FIALA, J., KINDL, M. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. 1. díl*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, 866 s. ISBN 978-80-7357-395-9.
- 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*. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 896 s. ISBN 978-80-7179-599-5.
- FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2005, 246 s. ISBN 80-7201-505-2.
- FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, 323 s. ISBN 978-80-87576-22-9.
- FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, 496 s. ISBN 978-80-7502-056-7.
- 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.
- GERLOCH, A., BERAN, K. a kol. *Funkce a místo právní odpovědnosti v recentním právním řádu*, Praha: Leges, 2014, 272 s. ISBN 978-80-7502-058-1.
- HÁCHA, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek I.*, reprint původního vydání, Praha: Eurolex Bohemia, 2000, 871 s. ISBN 86-902752-5-7.
- HÁCHA, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek III.*, reprint původního vydání, Praha: Eurolex Bohemia, 2000, 960 s. ISBN 86-902752-7-3.
- HAMULÁK, O. (ed.) *Subjekty správního řízení. Acta Iuridica Olomucensia*, 2004, ročník 9., č. 5.
- HANDRLICA, J. (ed.) *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakladatelství Eva Rozkotová, 2014, 248 s. ISBN 978-80-87975-10-7.
- 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: Všeťečka a spol. na Král. Vinohradech, 1927, 97 s.
- HENDRYCH, D. a kol. *Právnický 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*. 4. zm. a dopl. vydání, Praha: C. H. Beck, 2001, s. 521. ISBN 80-7179-470-8.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- 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.) *Dělna 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*. Praha: Melantrich, a. s., 1934, 454 s.
- HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich, a.s., 1937, 506 s.
- HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Velká Británie, Francie, Německo a Itálie*, Praha: Linde Praha a. s., 2011, 190 s. ISBN 978-80-7201-844-4.
- HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*, Praha: Linde Praha a. s., 2011, 294 s. ISBN 978-80-7201-845-1.
- HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní* (vysokoškolská učebnice). Praha: Linde Praha, a. s., 2006, 287 s. ISBN 80-7201-636-9.
- HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání, Praha: Leges, 2015, 390 s. ISBN 978-80-7502-071-0.
- HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z. *Správní právo hmotné. Obecná část*. 2. aktualizované vydání, Praha: Leges, 2015, 224 s. ISBN 978-80-7502-092-5.
- 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*. 5. aktualizov. vydání. Praha: Leges, 2014, 1246 s. ISBN 978-80-7478-790-4.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 640 s. ISBN 978-80-7400-157-4.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 818 s. ISBN 978-80-7400-484-1.
- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 534 s. ISBN 978-80-7400-355-4.
- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 610 s. ISBN 978-80-7400-501-5.
- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole. Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, 269 s. ISBN 978-80-7400-7.
- JEMELKA, L., PODHRÁZSKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8.

- 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., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. (eds.) *Sborník z 6. mezinárodní konference, Nečinnost ve veřejné správě, Kancelář Veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR*, a. s., 2011, 245 s. ISBN 978-80-7357-917-3.
- KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod. Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, 1660 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
- KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
- KOLBA, J., ŠULÁKOVÁ, M. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*, Praha: Leges, 2014, 204 s. ISBN 978-80-7502-027-7.
- KOLMAN, P. *Právo na informace*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 216 s. ISBN 978-80-210-5135-5.
- KOLMAN, P. *Vybrané kapitoly ze správního řízení*. 1. vydání., Ostrava: KEY Publishing, s. r. o., 2008, 124 s. ISBN 978-80-87071-63-2.
- 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.
- KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.) *Rada Európy a verejná správa. Zborník príspevkov k česko-slovenskej vedeckej konferencii konané 21. - 22. apríla 2009*, Trnava: TypiUniversitatis Tyrnaviensis, 2009, CD-ROM, ISBN 978-80-8082-269-9.
- 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.
- KRÁLIK, J., KÚTIK, J. *Kontrolný systém a jeho subsystemy vo verejnej správe (základy teórie)*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 216 s. ISBN 978-80-7380-482-4.
- KRATOCHVÍL, V. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, 921 s. ISBN 978-80-7179-082-2.
- 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.
- KUČEROVÁ, A., NOVÁKOVÁ, L., FOLDOVÁ, V., NOEMANN, F., POSPÍŠIL, D. *Zákon o ochraně osobních údajů. Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, 516 s. ISBN 978-80-7179-226-0.
- LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník. I. Obecná část (§ 1-654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 2380 s. ISBN 978-80-7400-529-9.
- LEACH, P. *Taking a case to the European Court of Human Rights*, 3rd. ed., Oxford: Oxford University Press, 2011, 619 s., ISBN 978-80-1995-850-21.
- MACHÁJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*, 7. aktualiz. vydanie, Žilina: Eurokódex, 2014, 705 s. ISBN 978-80-8155-044-7.

- 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 978-80-87071-56-04.
- 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.
- MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, Praha: Leges, 2015, 176 s. ISBN 978-80-7502-100-7.
- MATES, P., SEVERA, J. *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*, Praha: Leges, 2014, 176 s. ISBN 978-80-7502-021-5.
- 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.
- MELZER, F., TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1 -117. Praha: Leges, 2013, 649 s. ISBN 978-80-87576-73-1.
- 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., KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řízení ve věcech stavebních*. Stavební právo, ABF, a. s., 1997, č. 3-4, 296 s. ISSN 1211-6386.
- 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.
- MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 573 s. ISBN 978-80-7357-748-3.
- 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.
- NOVÁK, D. *Zákon o ochraně osobních údajů a předpisy související. Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, 484 s. ISBN 978-80-7478-665-5.
- NOVOTNÝ, P., KOUKAL, P., ZAHOŘOVÁ, E. *Nový občanský zákoník. Náhrada škody*. Praha: GRADA Publishing, a. s., 2014, 139 s. ISBN 978-80-247-5165-8.
- 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. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář, I. díl*. 2. doplněné vydání. Praha: Linde, 1998, 772 s. ISBN 80-7201-110-3.
- 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.
- PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2015, 933 s. ISBN 978-80-7478-843-7.
- 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 Právnick, 1946, 103 s.
- POTĚŠIL, L. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve střeoevropském kontextu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 208 s. ISBN 978-80-210-7830-7.
- POTĚŠIL, L., BRUS, M., HLOUCH, L., RIGL, F. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání, Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
- POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 816, ISBN 978-80-7400-598-5.
- POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*, Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
- PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Národní tiskárna a nakladatelství JUDr. 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*. 8. doplněné a aktual. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou*, 2 aktual. a doplněné vydání podle stavu k 1. 6. 2015, Praha: Leges, 2015, 496 s. ISBN 978-80-7502-051-2.
- PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. Vysoká škola aplikovaného práva, Praha: 2014, 303 s. ISBN 978-80-86775-29-6.
- PRŮCHA, P., POMAHÁČ, R. *Lexikon – Správní právo*. 1. vydání. Ostrava: nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002, 683 s. ISBN 80-7208-314-7.
- PŘIDAL, M. (ed.) *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky. Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci*, Kancelář veřejného ochránce práv, 2011.
- 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.
- SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.) *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu*, Masarykova univerzita, Brno, 2014, 184 s. ISBN 978-80-210-7537-5.
- SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia s. r. o., 2005, 279 s. ISBN 80-86861-53-8.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 3. aktualizované a upravené vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s. ISBN 987-80-7478-002-8.

- 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., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.) *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*, Praha: Leges, 2012, 172 s. ISBN 978-80-87576-47-2.
- SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání, Praha: Leges, 2014, 496 s. ISBN 978-80-87576-48-9.
- 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.
- SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*. 5. preprac. Vydanie. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2011, 374 s. ISBN 978-80-8078-403-4.
- 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.
- SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1398 s. ISBN 978-80-74000-506-0.
- SVOBODA, K., ŠÍNOVÁ, R., HAMULÁKOVÁ, K. a kol. *Civilní proces. Obecná část a sporné řízení*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014, 432 s. ISBN 978-80-7400-279-3.
- 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.
- ŠIŠKOVÁ, N. a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*, Praha: Leges, 2012, 284 s. ISBN 978-80-87576-17-5.
- 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.
- ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*, Praha: Leges, 2015, s. 224, ISBN 978-80-7502-094-9.
- ŠLAUF, V., MATRASOVÁ, E., PŘÍHODA, P., ŠMÍD, L. *Správní řád. Komentář*. 10. aktualiz. vydání podle stavu k 1. 7. 2002. Praha: Linde, a. s., 2002, 418 s. ISBN 80-7201-365-3.
- ŠTEVČEK, M. a kol. *Civilné právo procesné. Základné konanie a správne súdnictvo*. 2. zmen. a dopln. vydanie. Bratislava: Panevropská vysoká škola, 2013, 752 s. ISBN 978-80-89447-96-1.
- ŠTURMA, P. a kol. *Odškodňování v mezinárodním právu*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, 196 s. ISBN 978-80-87146-98-9.
- ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, 170 s. ISBN: 978-80-7400-318-9.

- ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I.* Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, 1667 s. ISBN 978-80-7478-370-8.
- ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., a kol. *Občanské právo hmotné. 1. díl. 5. vydání,* Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2009, 459 s. ISBN 978-80-7357-468-0.
- TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo. 5. přeprac. vydání,* Praha: C. H. Beck, 2014, 756 s. ISBN 978-80-7400-546-6.
- VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2014, 461 s. ISBN 978-80-7400-543-5.
- VEDRAL, J. *Kontrolní řád. Komentář.* Praha: BOVA POLYGON, 2015, s. 250, ISBN 978-80-7273-175-6.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář. 1. vydání.* Praha: BOVA POLYGON, 2006, 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.
- VELLE, S. *Droit administratif. 7 edition,* Paris:Vuibert, 2009.
- VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání,* Praha: C. H. Beck, 2012, 370 s. ISBN 978-80-7400-427-8.
- 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.
- VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád. Komentář. 2. vydání.,* Praha: C. H. Beck, 2003, 400 s. ISBN 80-7179-731-6.
- VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie,* Bratislava: C. H. Beck, 2012, 453 s. ISBN 978-80-89603-03-9.
- VRABKO, M. (ed.) *Všeobecné správne konanie. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie z 8. - 9. octóbra 2009.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2010, 238 s. ISBN 978-80-7160-293-4.
- 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., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem,* Praha: ASPI, a. s., 2007, 624 s. ISBN 978-80-7357-305-8.
- 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.
- WERHAN, K. *Principles of Administrative Law.* Thompson/West, 2008, 385 s. ISBN 978-0-314-14934-3.
- WINTEROVÁ, A., MACKOVÁ, A. a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací,* 8. nezměněné vydání, Praha: Leges, 2015, 621 s. ISBN 978-80-7502-076-5.
- WEYR, F. *Československé právo ústavní.* Praha: Melantrich a. s., 1937, 339 s.
- WOKOUN, R., MATES, P., KADERÁBKOVÁ, J. a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy.* Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2011, 474 s. ISBN 978-80-7380-304-9.

- ZAHRADNÍKOVÁ, R. a kol. *Civilní právo procesní*, Plzeň: vyd. a naklad. Aleš Čeněk, 2013, 565 s. ISBN 978-80-7380-437-4.
- ZDRAŽILOVÁ, P., KLIKOVÁ, A. (eds.) *Kolegiální orgány ve veřejné správě. Sborník z mezinárodní konference ve dnech 24. - 25. 6. 2013*, Kancelář Veřejného ochránce práv, 2013.
- ŽATECKÁ, E. (ed.) *Cofola 2011: The Conference Proceedings*, 1 edition, Brno: Masaryk University, 2011, CD-Rom, ISBN 978-80-210-5582-7.

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.
- 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.
- ELIÁŠ, K. *Proč se svépomoci říká svépomoc*. Právní rozhledy, 2003, č. 10, s. 494-498.
- FRUMAROVÁ, K. *Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu*. Správní právo, 2011, č. 6, s. 354-369.
- FRUMAROVÁ, K. *Požadavek právně či fakticky nemožného (neuskutečnitelného) plnění jako důvod nicotnosti správního rozhodnutí*. Správní právo, 2015, č. 1-2, s. 1-18.
- FRUMAROVÁ, K. *Kompetenční spory rozhodované Nejvyšším správním soudem*. Správní právo, 2013, č. 6, s. 313 an.
- FUREK, A. *Informační komisař – ANO či NE?* Správní právo, 2012, č. 3, s. 182-193.
- HÁLOVÁ, M. *Právní úprava kontrolního postupu při výkonu správního dozoru a působnost připravovaného zákona o kontrole*. Správní právo, 2012, č. 5-6, s. 315-324.
- HÁLOVÁ, M., RAJCHL, J. *Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru*. Správní právo, 2008, č. 8, s. 457-494.
- HAMULÁKOVÁ, K. *Zamyšlení se nad současnou koncepcí kontroly činnosti orgánů veřejné správy*. Správní právo, 2012, č. 4, s. 471-483.
- HANDRLICA, J. *„Interkomunitární“ dozor*. Správní právo, 2012, č. 5-6, s. 291-297.
- HORNÍK, J. *K některým úskalím svobodného přístupu k informacím*. Právní rozhledy, 2004, č. 10, s. 371-379.
- 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*.
- CHROMČÁKOVÁ, M. *Ochrana pokojného stavu a (nejen) občanský zákoník*. Právní rozhledy, 2013, č. 1, s. 13 an.

- 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.
- KOLMAN, P. *Správně-právní aspekty stížností a „infostížností“*. Veřejná správa, 2007, č. 43.
- KOPECKÝ, M. *Účastníci správního řízení*. Právní rozhledy, 1998, č. 3, s. 105-113.
- KOPECKÝ, M. *Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení*. Právní rozhledy, 2007, č. 13, s. 461-465.
- KOPECKÝ, M. *Kontrolní protokol a jeho procesní význam*. Správní právo, 2012, č. 5-6, s. 332-338.
- KOPECKÝ, M. *K otázce uplatňování zákazu reformatio in peius ve správním řízení obecném a trestním*, Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2010, č. 1, s. 203-212.
- KOPECKÝ, M. *Blokové a příkazní řízení o přestupcích*. Správní právo, 1992, č. 2, s. 98 an.
- KOPECKÝ, M. *Nicotná správní rozhodnutí (zejména z pohledu teorie a praxe českého správního práva)*. Právní obzor, 2007, č. 4, s. 343-351.
- KOPECKÝ, M. *Správní dozor (pojem, znaky, systém)*. Právník, 1991, č. 2, s. 143-157.
- KOPECKÝ, M. *K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení*. Správní právo, 2014, č. 1, s. 89-96.
- KORBEL, F. *K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím*. Správní právo, 2013, č. 4-5, s. 236-295.
- LAŠTOVKA, K. *Několik poznámek k výkladu § 4 zákona č. 217/1925 a § 105 Ústavní listiny*. Právní obzor, 1930, č. 3, roč. XIII.
- LAVICKÝ, P. *Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů*. Jurisprudence, 2012, č. 4, s. 3 an.
- MALAST, J. *Stručné srovnání vybraných ustanovení návrhu kontrolního řádu se zákonem o tání kontrole*. Správní právo, 2012, č. 5-6, s. 325 an.
- MATES, P. *Řízení o rozkladu*. Právní rádce, 2007, č. 7, s. 39-43.
- MATES, P. *Reformatio in peius ve správním řádu*. Právní rozhledy, 2006, č. 18, s. 671-673.
- MATES, P., PIPEK, J. *Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním*. Právní rozhledy, 1995, č. 11, s. 457 an.
- MACUR, J. *Svépomoc v právním řádu České republiky*. Právní rozhledy, 1996, č. 3, s. 97-100.
- MAUWESSE, A. a kol. *Towards a European Administrative procedure Act*. Review of European Administration Law, 2009, č. 2, s. 3-35.
- MIKULE, V. *Nový správní řád je konečně na světě*, Právní zpravodaj, 2004, č. 9, s. 1-5.
- MIKULE, V. *Ústavní stížnost a dovolání (na okraj judikatury Ústavního soudu)*. Bulletin advokacie, 1996, č. 5, s. 10 an.
- MOCEK, M. *K právní úpravě odpovědnosti úředníků územních samosprávných celků za škodu ve vazbě na jeho „vyslání“ do orgánů podnikající právnické osoby*. Správní právo, 2015, č. 4-5, s. 213-222.
- MORÁVKOVÁ, J. *Z aktuální judikatury Evropského soudu pro lidská práva. K problematice svobodného přístupu k informacím*. Správní právo, 2013, č. 4-5, s. 214-226.
- 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.
- PAZDERKA, S. *Rozhodování správních úřadů o soukromých právech nebo povinnostech*. Právní rozhledy, 2001, č. 4, s. 151 an.
- PEČINKA, H. *Průtahy v řízení zaviněné správním orgánem*, Právní rádce, 2009, č. 8, s. 41-46.
- PELIKÁNOVÁ, I. *Odpovědnost za škodu: trendy a otázky. Nový náhled do osnovy nového občanského zákoníku*. Bulletin advokacie, 2011, č. 3, s. 24-27.
- POMAHAČ, R. *Správní dozor a kontrolní řád*. Správní právo, 2012, č. 5-6, s. 264-268.
- PRÁŠKOVÁ, H. *Princip nemo tenetur v kontrolním procesu*. Správní právo, 2012, č. 5-6, s. 283-290.
- PROCHÁZKA, A. *K některým procesním otázkám ústavní stížnosti*. Bulletin advokacie, 1996, č. 5, s. 6-8.
- PRŮCHA, P. *K vybraným problémům správního soudnictví*, Časopis pro právní vědu a praxi, 1998, č. 3, s. 477-486.
- PRŮCHA, P. *K vybraným problémům správního soudnictví*. Časopis pro právní vědu a praxi, 1998, š. 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. *K důvodům obnovy správního řízení*. Správní právo, 2013, č. 3, s. 129-139.
- SLÁDEČEK, V. *Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany*. Správní právo, 2007, č. 6, s. 400 an.
- SÁDEČEK, V. *Poznámky ke koncepci návrhu zákona o kontrole*. Správní právo, 2012, č. 5-6, s. 314 an.
- SLÁDEČEK, V. *Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 1997, č. 3-4.
- STAŠA, J. *Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru*. Správní právo, 2012, č. 5-6, s. 280 an.
- SVOBODA, P. *K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu*. Správní právo, 2012, č. 5-6, s. 339-353.
- TĚMÍN, T. *Žaloba proti nečinnosti*, Bulletin advokacie, 2004, č. 3, s. 26-34.
- TCHEN, V. *Recours administratif*. In: JurisClasseur Administratif. Facs. 1009, Paris. Lexis Nexis, 2011, s. 70 an.
- VEDRAL, J. *Kdo rozhoduje o odvolání podle zákona o svobodném přístupu k informacím?* Správní právo, 2004, č. 3-4, s. 129-139.
- VEDRAL, J. *K některým procesním otázkám nové právní úpravy správního trestání*. Správní právo, č. 1-2, s. 97-117.
- VESELÝ, T., SLÁDEČEK, V. *Stížnosti na policii v České republice*. Správní právo, 1996, č. 4, s. 193-211.
- WAGNEROVÁ, P. *Úskalí správního řízení podle § 5 občanského zákona*. Správní právo, 2005, č. 2, š. 86 an.

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-doзору-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. 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, April 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://nalus.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 20. 10. 2011, čj. 6 As 33/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008 čj. 3 As 13/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2004, čj. 4 As 23/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2011, čj. 28 Cdo 63/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, čj. 5 As 75/2009

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, čj. 5 As 76/2014
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2012, čj. 5 As 120/2011-80
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, čj. 8 Afs 21/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 2 As 79/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 A 38/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, čj. 3 As 13/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. 2 As 56/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, čj. 8 As 5/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, čj. 9 As 61/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2011, čj. 2 As 99/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 102/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, čj. 6 A 63/2002
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 As 93/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009 čj. 3 Ans 1/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2009, čj. 8 Ans 6/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 As 57/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 Ans 1/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2004, čj. 3 As 16/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 As 36/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003, čj. 7 A 146/2001
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, čj. 1 As 36/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2011, čj. 4 Ads 114/2009-49
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, čj. 4 Ads 77/2011-80
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, čj. 1 As 34/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, čj. 4 Ads 114/2009-49
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 Afs 42/211-209
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2011, čj. 1 Afs 101/2010-83
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, čj. 2 Ans 14/2012-41
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Ans 5/2013-47
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, čj. 1 Aps 4/2013-53
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, čj. 4 As 6/2014-27
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2014, čj. 9 As 37/2014-43
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2014, čj. 6 As 1/2014-30
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2014, čj. 2 As 127/2014-32
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015, čj. 9 Afs 279/2014-29
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2015, čj. 15 A 51/2015-63
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 22 Af 105/2012-36
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, čj. 7 Afs 28/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2006, čj. 3 As 4/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2005, čj. 3 Azs 219/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, čj. 5 As 10/2011-111
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2004, čj. 7 A 4/2001-72
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, čj. 8 As 5/2009-80
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, čj. 10 A 240/2010-71
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2003, čj. 28 Cdo 408/2002
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. 2 As 56/2007-71
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2001, čj. 3 Ans 38/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ans 8/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, čj. 4 Aps 2/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2009, čj. 5 As 38/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 114/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2011, čj. 2 As 93/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 2 As 58/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2011, čj. 8 As 57/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, čj. 2 As 27/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, čj. 6 Ans 9/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, čj. 5 A 65/2002
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, čj. 1 As 95/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 2 As 58/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 As 93/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, čj. 4 As 2/2005

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, čj. 2 Ans 11/2011-95
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, čj. 16/2012-84
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2003, čj. 7 A 130/2002-28
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, čj. 8 Afs 21/2009-243
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, čj. 3 As 28/2012-21
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, čj. 6 A 11/2002
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2003, čj. 6 As 49/2003-46
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008, čj. 2 As 47/2008-30
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2010, čj. 8 As 68/2010-81
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 5 As 39/2010-76
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008-68
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2010, čj. 8 As 68/2010-81
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, čj. 1 Afs 56/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 6 Ans 1/2003
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, čj. 6 As 39/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, čj. 5 Ao 1/2011-22
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006-46
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, čj. 1 As 31/2011-72
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, čj. 2 As 74/2013-45
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010-232
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 As 36/2011-79
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, čj. 1 As 36/2010-44
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011, čj. 25 Cdo 3375/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2010, čj. 8 As 16/2009-31
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, čj. 25 Cdo 3671/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2011, čj. Cdo 401/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2010, čj. 2 As 10/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 As 21/2003-40
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2009, čj. 1 Ans 2/2009-79
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2014, čj. 3 As 26/2014-62
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 5 Aps 4/2011-326
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2005, čj. 5 Afs 43/2004-69
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, čj. 22 A 123/2013-27

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2014, čj. 1 Afs107/2014-31
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 As 80/2013
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2006, čj. 3 Ads 47/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, čj. 5 A 55/2001-68
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, čj. 3 Aps 9/2012-29
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2013, čj. 6 Ads 55/2013-64
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, čj. 5 A 55/2001
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2010, čj. 2 As 95/2010-64
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, čj. 9 As 132/2013
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, čj. 4 Ans 1/2008
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Aps 4/2013-25
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, čj. 4 Aps 2/2010-44
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2014, čj. 7 As 61/2013-40
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, čj. 9 Ca 270/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, čj. 1 As 189/2014-50
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2013, čj. 5 As 124/2011-126
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, čj. 1 As 93/2004-273
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, čj. 5 A 55/2001
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, čj. 1 As 13/2006-90
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, čj. 7 As 111/2011-78
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2004, čj. 4 As 47/2003-136
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, čj. 30 Cdo 3731/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, čj. 4 As 45/2010
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, čj. 2 Afs 67/2013-53
- usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ans 4/2009-86
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009-91
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, čj. 2 Ans 5/2009-59
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2012, čj. Konf 53/2011-25
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2012, čj. Konf 78/2011-6
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. Konf 77/2011-5
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. Konf 25/2011-8
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2013, čj. Konf 67/2012-8
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2013, čj. Konf 21/2012-59

- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2013, čj. Konf 38/2012-32
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. Konf 31/2012-5
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Konf 36/2012-6
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, čj. Konf 60/2011-15
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, čj. Konf 22/2013-7
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, čj. Konf 16/2013-7
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2015, čj. Konf 18/2014-15
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, čj. Konf 21/2013-8
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, čj. Konf 16/2014-7
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2007, čj. 4/2007-6
- usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2005, čj. Konf 81/2004-12.

Judikatura ostatních soudů

- rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 2. 2008, čj. 54 Ca 1/2008
- rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 4. 2009, čj. 62 Ca 2/2009
- usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2008, čj. 62 Ca 39/2008
- rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, čj. 29 Ca 60/2006
- rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 9. 2011, čj. 62 Af 8/2010
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 2. 2000, čj. 5 A 26/99
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 10. 2003, čj. 6 A 25/92
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998, čj. 6 A 202/95
- rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 3. 1995, čj. 6 A 28/94
- rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 3. 2013, čj. 30 A 3/2012-84
- rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 9. 2008, čj. 22 Ca 73/2008-33
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011, čj. 5 Ca 298/2008-52
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2013, čj. 11 A 149/2012-63
- rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 5. 2008, čj. 22 Ca 92/2007-25
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011, čj. 5 ca 298/2008-52
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 1995, čj. 28 Ca 31/2005
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2010, čj. 10 ca 33/2008-66
- usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2007, čj. 5 Ca 355/2006-52
- rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2010, čj. 22 Ca 261/2009-28
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2011, čj. 9 Ca 173/2008-59
- rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 3. 2009, čj. 30 Ca 173/2007-57
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, čj. 7 A 86/2011-42
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2010, čj. 10 Ca 234/2008-24

- rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 11. 2001, čj. 15 Ca 288/200-20
- rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 4. 2003, čj. 10 Ca 53/2003
- rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 10. 2009, čj. 22 Ca 121/2009-50
- rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 10. 2006, čj. 57 Ca 61/2006-54
- rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2010, čj. 44 A 61/2010-25
- rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 12. 2011, čj. 62 A 6/2010-87
- rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 10. 2009, čj. 22 Ca 121/2009-50
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 9. 2010, sp. zn. 3 Tdo 723/2010
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 5. 2006, sp. zn. 8 Tdo 572/2006
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 8. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4249/2010
- stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70
- rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2000, sp. zn. 25 Cdo 786/99
- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2003, sp. zn. 25 Cdo 743/2002
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000
- stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpj 206/11
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3026/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2813/2011
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3930/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3340/2011
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. 30 cdo 1673/2010
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2139/2010
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3628/2010
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 2138/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3323/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 5210/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2011, sp. zn. 30 cdo 2933/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. Cdo 1328/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 30 cdo 3759/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 2. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3056/2009
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1612/2009

- usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4570/2008.

Judikatura Ústavního soudu

- náleží Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06
- náleží Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10
- náleží Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 578/06
- náleží Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96
- náleží Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. II. ÚS 3552/11
- 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
- náleží Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2011, sp. zn. I. ÚS 1264/11
- náleží Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 170/11
- náleží Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2011, sp. zn. I. ÚS 59/11
- náleží Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2011, sp. zn. III. ÚS 2153/11
- náleží Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. II. ÚS 207/11
- náleží Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 205/11
- 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
- náleží Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01
- usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2008, sp. zn. III. ÚS 432/08
- náleží Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. II. ÚS 2070/07
- náleží Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01
- náleží Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2010, sp. zn. II. ÚS 1828/10
- náleží Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2011, sp. zn. III. ÚS 1027/11
- náleží Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. ÚS III. ÚS 58/2000
- usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2012, sp. zn. II. ÚS 3167/11
- náleží Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04
- náleží pléna Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97
- 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
- náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. 16/99
- náleží pléna Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 15/04
- náleží Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07
- náleží Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04
- náleží Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04

- usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 30/2009
- nález Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2010, čj. III. ÚS 3332/09
- 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
- nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01
- nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06
- nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98
- nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09
- nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99
- nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 1320/10
- nález Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2002, sp. zn. I. ÚS 663/01
- nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09
- nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01
- usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 355/02
- nález Ústavního soudu ze dne 4. 8. 1999, sp. zn. I. ÚS 544/98
- nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08
- nález Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07
- usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 30/2009
- nález Ústavního soudu ze dne 9. 6. 1999, sp. zn. II. ÚS 318/98
- nálezu 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
- nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09
- usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2009, sp. zn. 24/09
- nález pléna Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09
- nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01
- nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 310/05
- nález Ústavního soudu ze dne 13. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 566/06
- 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
- usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 3589/11
- nález Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 391/07
- nález Ústavního soudu ze dne 4. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 408/10
- nález Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 103/99
- 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
- usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

- náleží Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 21/94
- usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS-st. 33/11
- náleží Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07
- náleží Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1743/10
- náleží Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05
- náleží Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09
- náleží Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 20/13
- náleží pléna Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08
- usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93
- náleží Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2003, sp. zn. III. ÚS 124/03
- náleží Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3719/10
- náleží Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 2082/09
- náleží pléna Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08
- usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01
- náleží Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

- rozsudek ze dne 16. 2. 2012 *DAY s.r.o. a ostatní proti České republice*, stížnost č. 48203/09
- rozsudek ze dne 9. 2. 2012 *Kinský proti České republice*, stížnost č. 42856/06
- rozsudek ze dne 2. 9. 1998 *Lauko proti Slovensku*, stížnost č. 26138/95
- rozsudek ze dne 10. 7. 2003 *Hartman proti České republice*, stížnost č. 53341/99
- rozsudek ze dne 8. 6. 1976 *Engel proti Nizozemí*, stížnost č. 5100/71
- rozsudek ze dne 2. 10. 2001 *G. B. proti Francii*, stížnost č. 44069/98
- rozsudek ze dne 29. 6. 2004 *Voleský proti České republice*, stížnost č. 63627/00
- rozsudek ze dne 18. 7. 2006 *Fiala proti České republice*, stížnost č. 26141/03
- rozsudek ze dne 16. 4. 2006 *Chadimová proti České republice*, stížnost č. 50073/99
- rozsudek ze dne 20. 7. 2006 *Koudelka proti České republice*, stížnost č. 1633/05
- rozsudek ze dne 8. 12. 1983 *Pretto a ostatní proti Itálii*, stížnost č. 7984/77
- rozsudek ze dne 24. 2. 2011 *BENet Praha, spol. s r.o. proti České republice*, stížnost č. 33908/04
- rozsudek ze dne 10. 2. 2011 *3A. CZ s.r.o. proti České republice*, stížnost č. 21835/06
- rozsudek ze dne 7. 3. 2006 *Bačák proti České republice*, stížnost č. 3331/02
- rozsudek ze dne 28. 3. 2006 *Rázlová proti České republice*, stížnost č. 20252/03
- rozsudek ze dne 21. 3. 2006 *Zámečnicková a Zámečnick proti České republice*, stížnost č. 6226/04
- rozsudek ze dne 21. 2. 2006 *Dostál proti České republice*, stížnost č. 26739/04
- rozsudek ze dne 18. 4. 2006 *Patta proti České republice*, stížnost č. 12605/02

- rozsudek ze dne 18. 4. 2006 *Metzová proti České republice*, stížnost č. 38194/02
- rozsudek ze dne 4. 4. 2006 *Maršálek proti České republice*, stížnost č. 8153/04
- rozsudek ze dne 11. 4. 2006 *Bazil proti České republice*, stížnost č. 6019/02.