



evropský  
sociální  
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,  
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání  
pro konkurenceschopnost

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Univerzita Hradec Králové

Ústav sociální práce

# Základy správního práva

JUDr. Olga Sovová, Ph.D.

Gaudeamus 2013

**Recenzovali:**

prof. JUDr. Dagmar Císařová, DrSc.

JUDr. Miroslav Mitlöhner, CSc.

Publikace neprošla jazykovou úpravou.

**Edice texty k sociální práci**



Řada: Právo v sociální práci - sv. 14

Studijní materiál vznikl za podpory projektu

**Inovace studijních programů sociální politika a sociální práce na UHK s ohledem na potřeby trhu práce (CZ.1.07/2.2.00/28.0127)**, který je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.

**ISBN 978-80-7435-297-3**

# Obsah

<b>1</b>	<b>Úvod</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Základní pojmy</b> .....	<b>5</b>
2.1	Správní právo .....	5
2.2	Veřejná správa .....	7
2.3	Správně právní vztahy .....	9
<b>3</b>	<b>Státní správa a samospráva</b> .....	<b>11</b>
3.1	Státní správa .....	11
3.2	Samospráva .....	13
3.2.1	Územní samospráva .....	13
3.2.2	Zájmová samospráva .....	17
<b>4</b>	<b>Základní zásady činnosti správních orgánů</b> .....	<b>22</b>
<b>5</b>	<b>Správní akty</b> .....	<b>26</b>
<b>6</b>	<b>Správní řízení</b> .....	<b>31</b>
6.1	Základní pojmy správního řízení .....	31
6.2	Správního řízení v prvním stupni .....	34
6.3	Řádné opravné prostředky .....	39
6.4	Mimořádné opravné prostředky .....	44
<b>7</b>	<b>Správní exekuce</b> .....	<b>47</b>
<b>8</b>	<b>Správní dozor</b> .....	<b>50</b>
<b>9</b>	<b>Správní trestání</b> .....	<b>53</b>
9.1	Přestupky .....	56
<b>10</b>	<b>Veřejnoprávní smlouvy</b> .....	<b>59</b>
<b>11</b>	<b>Vybrané otázky kontroly veřejné správy</b> .....	<b>62</b>
11.1	Soudní kontrola rozhodování veřejné správy .....	64
11.2	Správní soudnictví .....	66
<b>12</b>	<b>Závěr</b> .....	<b>73</b>
<b>13</b>	<b>Literatura</b> .....	<b>74</b>
<b>14</b>	<b>Rejstřík</b> .....	<b>78</b>

# 1 Úvod

Vážení studenti,

ve skriptech se seznámíte se základními pojmy nejrozsáhlejšího oboru práva, který je součástí našeho právního řádu. **Správní právo je oborem práva veřejného**, které nás provází celým životem.

Studium správního práva je proto náročné nejen z hlediska svého obsahu, ale i rozsahu. Orientace v tomto oboru je však nezbytná nejen pro sociální pracovníky, ale i pro každodenní občanský život. Proto je nezbytné, abyste se v průběhu studia sami aktivně seznamovali jak s doporučenou literaturou, tak s právními předpisy. Ke studiu vám budou sloužit nejen tato skripta, ale i odkazy na webové stránky, kde zjistíte, jak správní právo ovlivňuje každodenní život fyzických i právnických osob, podnikatelů, ale také zaměstnanců jak soukromé, tak veřejnoprávní sféry.

Skripta, se kterými se seznámíte, jsou pouze základním studijním materiálem, který vám umožní pochopit základní pojmy správního práva. Vzhledem k tomu, že jde o nejrozsáhlejší obor našeho právního řádu, je nezbytné, abyste se dále vzdělávali samostudiem na základě doporučené literatury. Tato studijní pomůcka obsahuje základy oboru, které je možné si rozšířit ve skriptech vydaných v předcházejících letech.<sup>1</sup>

Vybrané kapitoly jsou doplněny judikaturou, která ilustruje pohled správních soudů na vyloženou problematiku.

Právní předpisy a další prameny jsou použity ve znění k 31. 3. 2013.

---

<sup>1</sup> SOVOVÁ, O. *Základy správní práva*. Gaudeamus: Hradec Králové, 2008, 2009, 2010.

## 2 Základní pojmy

### 2.1 Správní právo

**Správní právo je souhrnem norem, které upravují vztahy vznikající ve veřejné správě a při jejím výkonu.**

Správní právo je oborem práva veřejného, které má nejbližší k právu finančnímu a právu ústavnímu.

**Ústava** České republiky zakotvuje základy veřejné a státní správy a právo na samosprávu. V Ústavě se pojednává o soustavě ústředních správních orgánů, Nejvyšším kontrolním úřadu (NKÚ), soudní soustavě, včetně Nejvyššího soudu České republiky (NS), Nejvyššího správního soudu (NSS) a Ústavního soudu České republiky (ÚS). Tyto ústavně zakotvené orgány státní moci mají své nezastupitelné místo v oblasti kontroly výkonu veřejné správy.

Listina základních práv a svobod stanoví ústavní rámec možnosti zásahu veřejné správy do práv a povinností fyzických a právnických osob.

Správní a **finanční právo** jsou obory práva veřejného, jejich základem je vrchnostenská rozhodování při zajišťování základních funkcí státu při jeho historickém vývoji. Tyto dva obory mají velké množství styčných prvků, zejména v oblasti kontroly rozhodování vykonavatelů veřejné správy.

Oblast správního trestání – postih za správní delikty, zejména za přestupky, má úzký vztah k **právu trestnímu**, kdy často výše škody nebo osoba pachatele závažného jednání tvoří hranici mezi oběma odvětvími.

Správní právo můžeme rozdělit na hmotné a procesní. **Hmotné** právo upravuje konkrétní právní vztahy a **procesní** právo upravuje práva a povinnosti účastníků správního řízení nebo jiného typu řízení, které je vedeno orgány veřejné správy - např. řízení přestupkové.

Správní právo z důvodů výukových i praktických a rovněž na základě teoretických a metodických poznatků dělíme na část obecnou a zvláštní.

**Obecná část** vymezuje postavení správního práva v systému práva veřejného, zabývá se jeho vztahem k finančnímu, ústavnímu a trestnímu právu a jednotlivým odvětvím práva soukromého. Do obecné části správního práva zařazujeme témata týkající se organizace veřejné správy, správních činností a smluvních vztahů ve veřejné správě.

Dále sem patří procesní postup správních orgánů - správní řízení. Obecná část správního práva pojednává též o správním dozoru a postihu za porušení norem správního práva - správním trestání. Výkon veřejné správy zajišťují konkrétní fyzické osoby, které jsou často ve zvláštním právním postavení. Pozornost této činnosti věnuje nauka o státní službě.

Vykonavatelé veřejné správy nejsou při své činnosti nezávislí, takže velká pozornost je věnována rovněž kontrole veřejné správy, zejména oblasti správního soudnictví a hospodaření s finančními prostředky z veřejných rozpočtů.

Teoreticky rozvíjí jednotlivé oblasti obecné části veřejné správy **správní věda**.<sup>2</sup>

**Zvláštní část správního práva** je velice rozsáhlá a spadají do ní oblasti, které jsou často z pedagogických důvodů zařazovány k výuce jiných předmětů ve studiu právních disciplín.

Zvláštní část správního práva můžeme označit jako mezioborovou oblast, neboť se zde prolínají normy i postupy z různých právních odvětví, a to jak práva veřejného, tak práva soukromého.

Zvláštní část správního práva se zabývá například těmito oblastmi:

- Živnostenské právo
- Právo sociálního zabezpečení
- Právo životního prostředí
- Zdravotnické právo
- Právní úprava školství, vědy a kultury
- Cizinecké a azylové právo

Správní právo je odvětvím, které výrazně zasáhl vstup České republiky do Evropské unie (EU).<sup>3</sup> Můžeme rozlišovat několik teoretických i praktických pojetí tzv. **evropského správního práva**.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Srv. HENDRYCH, D. *Správní věda, teorie veřejné správy*. 2. vyd. ASPI Praha 2007.

<sup>3</sup> Srv. SOVOVÁ, O. *Základy správního práva*. Gaudeamus. Hradec Králové, 2010. CÍSAŘOVÁ, D., SOVOVÁ, O. *Europeizace ochrany základních práv v oblasti zdravotnictví*. In: Šturma, P., Tomášek, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny práva veřejného*. UK Praha. nakl. Karolinum 2009.

<sup>4</sup> Podrobně viz. HEDNRYCH, D. a kol. *Správní právo*. C. H. Beck 2006. 4. vyd. str. 736 – 757.

Za toto odvětví práva je považováno **komunitární správní právo**, které je samostatným odvětvím práva v rámci EU a je odlišné od právních systémů jednotlivých členských států. V případě odlišné úpravy má aplikační přednost unijní právo.

Za evropské správní právo považujeme rovněž **normy vytvářené různými orgány EU i jednotlivých členských států ke spolupráci** jednotlivých států v rámci jednotného vnitřního trhu. Tímto způsobem evropské správní právo pomáhá odstraňovat integrační překážky, které by mohly vzniknout z důvodu odlišných právních úprav členských států EU.

**V širším pojetí** můžeme za evropské správní právo považovat právní normy sloužící k regulaci výkonu veřejné správy v jednotlivých členských státech EU. Bez ohledu na odlišnosti způsobené historickým vývojem jednotlivých členských států a různorodostí jejich právních systémů, musí normy správního práva respektovat požadavky základních dokumentů EU.

## 2.2 Veřejná správa

Pojem správa je odvozen od činnosti, kterou můžeme považovat za organizační, řídicí či kontrolní. Správa také znamená určitou soustavu orgánů a organizací, které uvedené činnosti vykonávají.

- Pojem veřejná správa, bez kterého nelze podrobně vyložit význam norem správního práva je velice širokým pojem, protože veřejnou právu lze vymezit v mnoha směrech.
- Veřejná správa označuje činnosti, tedy výkon správy. Hovoříme o tzv. správních činnostech. Pokud pojem veřejná správa použijeme pro označení jednotlivých druhů činností, definujeme **veřejnou správu v materiálním smyslu**.
- Pojmem veřejná správa rovněž označujeme subjekt, který správu vykonává. Pak jde o **veřejnou správu ve formálním smyslu**.

Velice často se jako synonymum používá pojem správní úřad nebo správní orgán. V tomto případě máme na mysli konkrétní orgán veřejné moci nebo i fyzickou osobu. Pověřené úřady a orgány veřejné správy nazýváme **vykonavateli veřejné správy**. Fyzické či právnické osoby, jimž je činnost určena, nazýváme **adresáty veřejné správy**.

- Veřejnou správu můžeme vymezit i **pozitivně**, pokud popíšeme jejich činnosti a strukturu institucí vykonávajících veřejnou správu.
- Činnost veřejné správy je popisována jako **činnost vrchnostenská**, která se řídí předpisy práva veřejného. Pozitivní vymezení veřejné správy však nemůže být nikdy zcela vyčerpávající a zahrnovat celou dynamiku jejího vývoje a rozsah i obsah jejích správních činností. Vzhledem k tomu, že popis musíme učinit k určitému okamžiku či datu, nelze obsáhnout veřejnou správu v její celistvosti.
- **Negativní vymezení** pojmu veřejná správa se opírá o klasickou teorii dělby moci a definuje veřejnou správu jako činnost, která není ani činností soudní, ani zákonodárnou.
- **Formální vymezení** veřejné správy popisuje instituce, které řeší jim přikázané úkoly.
- Význam má popis z hlediska jazykového výkladu, který chápe veřejnou správu jako nadřazený pojem, do kterého lze vřadit různé druhy správy podle hledisek, na jejichž základě veřejnou správu třídíme.

Veřejnou správu lze označit i podle jejího **organizačního uspořádání** jako územní veřejnou správu. Územní veřejnou správu dále dělíme na ústřední, oblastní a obecní správu.

Ústředními správními úřady jsou ministerstva, Česká národní banka, a další správní úřady, které jdou uvedeny v tzv. kompetenčním zákoně, zákon č. 2/1969 Sb., v platném znění. Oblastní správu vykonávají úřady organizované na principu správních obvodů, což jsou např. katastrální úřady pro jednotlivé kraje.

Dle **věcného hlediska** třídíme veřejnou správu na politickou – všeobecnou správu a odbornou – specializovanou správu. Všeobecnou správu vykonávají kraje a obce, zatímco odbornou správu vykonávají např. finanční nebo celní úřady.

Podle **metod činností** dělíme veřejnou správu na správu **vrchnostenskou**, což je rozhodovací a nařizovací činnost, při jejímž výkonu se používají metody veřejnoprávní. Příkladem je rozhodnutí o povolení stavby, vydání koncesní listiny k provozování živnosti nebo rozhodnutí o postihu za přeštek v dopravě.

Správa fiskální pečuje o majetek státu i územních samosprávných celků soukromoprávními metodami. Fiskální správu vykonává stát prostřednictvím



specializovaných orgánů, jako je Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových nebo Státní pozemkový úřad. Při prodeji nebo pronájmu majetku mají orgány státní správy stejné postavení jako další účastníci smluvního vztahu.

- **Obstaravatelská**<sup>5</sup> správa poskytuje pomoc při nejrůznějších životních situacích občanů i podnikatelské sféře. Proto se při těchto činnostech používají různé metody a právní formy. Při umístění dítěte do zdravotnického zařízení, pokud mu hrozí bezprostřední ohrožení, se nevydává žádné rozhodnutí. Je to okamžitý zásah, který následně schvaluje obvykle soud. Při poskytování sociálních dávek jde o klasické správní rozhodnutí, tedy vrchnostenskou činnost.

## 2.3 Správně právní vztahy

Správní právo je odvětvím, které musí svými normami upravit organizaci veřejné správy a její materiální základ – úřady, zaměstnance, nakládání s majetkem, který užívá stát i veřejnoprávní korporace k výkonu veřejné správy. Veřejná správa funguje ve složitém systému hmotného a procesního správního práva - viz výše.

Mezi nositeli a adresáty veřejné správy a orgány veřejné správy navzájem vznikají tedy různorodé vztahy, které nazýváme **vztahy administrativněsprávními**. Tyto vztahy jsou regulovány hierarchicky uspořádanými normami správního práva. Silný důraz je kladen na **zásadu zákonnosti - legality** veřejné správy. Tato zásada znamená, že správní orgán může činit pouze to, co mu zákon dovoluje nebo ukládá, a to prostředky v zákoně vymezenými.

Správní orgány jsou vždy povinny chránit veřejný zájem. Zároveň jsou ale povinny zabývat se i individuálním zájmem. Často má správní orgán na výběr ze dvou či více možností aplikace správní normy. Tento postup nazýváme **správním uvážením** a správní orgán by měl vždy vybrat ty normy, jejichž použití je pro adresáta příznivější.<sup>6</sup>

Zásada legality se projevuje v tom, že správní orgán může použít správní uvážení pouze tam, kde mu norma dává tuto možnost. Nelze využít správní úvahy, pokud v případě splnění podmínek má žadatel na rozhodnutí nebo jiný postup správního orgánu ve svůj prospěch zákonné právo.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ve starší literatuře bývá tento typ správy nazýván též pečovatelská.

<sup>6</sup> Právo úvahy se rovněž nazývá diskreční pravomocí správního orgánu.

<sup>7</sup> Příkladem je zde přidělení rodného čísla. Správní úřad je povinen přidělit rodné číslo každé osobě, která splní podmínky § 16 zákona č.133/2000 Sb. Zde nemá žádná správní úvaha místo.

Při aplikaci norem správního práva je správní orgán povinen **vyložit neurčité a obecné pojmy**, jako je veřejný zájem, veřejný pořádek, ochrana zdraví, apod. Při tomto výkladu i následné aplikaci správního uvážení je správní orgán povinen rozhodovat v mezích zákona a svého oprávnění a respektovat nejen práva adresáta, která jsou dána normami správního práva, ale i normami práva ústavního, zejména Listinou základních práv a svobod.

**Z judikatury:**

*NSS, 8 As 62/2005, rozh. č. 1466. Sb., rozh. NSS 2/2008*

*Výklad pojmu mravnosti nemůže být předmětem znaleckého posudku, ale je to naopak správní orgán a posléze soud, který mu přiřazuje konkrétní význam a obsah.*

## 3 Státní správa a samospráva

### 3.1 Státní správa

V oblasti státní správy se spolu úzce prolínají pojmy práva ústavního a správního. Vykonavatelé státní správy jsou často také orgány s ústavními pravomocemi a s reprezentativní funkcí.

**Státní správu** rozlišujeme především na **přímou**, kterou vykonávají přímo orgány státní moci nebo prostřednictvím podřízených územních pracovišť. **Nepřímá státní správa** je vykonávána územními samosprávnými celky.

Státní správu v rozsahu vymezeném ústavou a zvláštními právními předpisy vykonává i **prezident** České republiky.

V České republice není ústavně podpořen systém, kdy prezident je skutečnou hlavou moci výkonné. Proto většina jeho rozhodnutí musí být spolupodepsána (kontrasignována) předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády. Prezident není proto za takováto rozhodnutí odpovědný jako vláda a jiné správní úřady a tato rozhodnutí není možné podrobit soudnímu přezkumu. Prezident vykonává také veřejnou správu v oblastech, kde se nevyžaduje kontrasignace, v některých případech vykonává tyto pravomoci zcela samostatně, v jiných na návrh některého z členů vlády. Tato rozhodnutí prezidenta jsou přezkoumatelná buď v systému správního soudnictví, nebo Ústavním soudem. Jde např. o jmenování a odvolávání soudců obecných soudů, které je považováno za výkon státní správy, a proto tato rozhodnutí mohou přezkoumávat správní soudy.

Samostatně prezident republiky jmenuje a odvolává členy bankovní rady České národní banky.

Prezident je rovněž vrchním velitelem ozbrojených sil a jmenuje, odvolává a povyšuje generály ozbrojených sborů.

Na základě zákona o vysokých školách na návrh vědeckých rad univerzit, které mají právo na habilitační profesorské řízení, jmenuje prezident profesory vysokých škol.

Vrcholným orgánem výkonné moci je **vláda**. Její základní pravomoci a složení jsou zakotveny v Ústavě. Vláda se skládá se z předsedy vlády, místopředsedů a ministrů. Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně.

Vláda se zpravidla schází jedenkrát týdně na svém pravidelném zasedání. Předseda vlády organizuje činnost vlády, řídí její schůze, vystupuje jejím jménem a vykonává další

činnosti, které jsou mu svěřeny Ústavou nebo jinými zákony. Předseda vlády svolává schůzi vlády zasláním programu schůze s určením data a místa konání všem členům vlády. Vláda rozhoduje o zásadních otázkách celostátního významu, pokud nejsou tato rozhodnutí v kompetenci ministerstev, případně jiných orgánů státní správy. Vláda rozhoduje usnesením. **Usnesení vlády** musí schválit nadpoloviční počet všech členů vlády a zavazuje všechny její členy, ministerstva a další orgány státní správy. Usnesení je rozhodnutím politického charakteru a jeho přezkum v soudním systému není možný. Vláda má **zákonodárnou iniciativu a oprávnění vydávat nařízení**, které odvozuje přímo z Ústavy.<sup>8</sup>

Administrativu a odborné činnosti spojené s výkonem činnosti zabezpečuje **Úřad vlády**. Ten má statut ústředního správního úřadu, protože vykonává správu služebních záležitostí.

Přímou státní správu vykonávají především **ústřední správní úřady**, které jsou zakotvené v tzv. kompetenčním zákoně, zákon č. 2/1969 Sb. Ústředními správními úřady jsou především ministerstva, dále pak již zmíněný Úřad vlády nebo Úřad průmyslového vlastnictví.

Ministerstva i ústřední správní úřady mají právo k provedení zákona a v jeho mezích vydávat **vyhlášky** jako obecně závazné právní předpisy, které se publikují ve Sbírce zákonů. Ministerstvům jsou přímo podřízeny správní úřady s celostátní působností, jako např. Česká obchodní inspekce nebo Státní zemědělská a potravinářská inspekce nebo krajské veterinární správy.

Přímou státní správu vykonávají rovněž územní pracoviště v přímé působnosti ústředního správního orgánu. Ústřední správní orgány jsou rovněž metodickými a řídicími orgány pro výkon nepřímé státní správy.

Státní správu mohou vykonávat rovněž veřejné ozbrojené i neozbrojené sbory. Police ČR vykonává správu v oblasti zbraní, výbušnin a střeliv. Hasičský záchranný sbor ČR vykonává státní požární dozor podle zákona č. 133/198 Sb., a je základem a hlavním koordinátorem integrovaného záchranného systému.<sup>9</sup>

K nepřímým vykonavatelům veřejné správy patří územní samosprávné celky. Výkon nepřímé státní správy nazýváme přenesenou působností. Jde např. o oblast evidence

---

<sup>8</sup> Čl. 78 Ústavy.

<sup>9</sup> Zákon č. 239/2000 Sb., o záchranném integrovaném systému.

obyvatel, motorových vozidel a řidičů, dále o správu živnostenskou, stavební nebo v oblasti ochrany životního prostředí.

## 3.2 Samospráva

### 3.2.1 Územní samospráva

**Právo na samosprávu** je jedním z Ústavou zaručených práv. Ústava zakotvuje v čl. 99 obce jako základní územní samosprávné celky. Kraje jsou pak vyššími samosprávnými celky, které lze vytvořit nebo zrušit pouze ústavním zákonem.

Právními předpisy, které upravují územní členění státu a územní samosprávu jsou, vedle Ústavy České republiky, následující:

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., který byl novelizován zákonem č. 176/2001 Sb. Jde o právní předpis zakotvující vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Novelizace pak změnila názvy některých krajů na základě požadavků obyvatel tak, aby odpovídaly historicky tradičním názvům v dané oblasti.

**Územní členění státu** je zakotveno v zákoně 36/1960 Sb. Z Evropské charty místní samosprávy, která byla vyhlášena pod č. 181/1999 Sb., vycházejí pak jednotlivé zákony o místní samosprávě. Obecní zřízení je upraveno zákonem č. 128/2000 Sb. Krajské zřízení je zakotveno v zákoně č. 129/2000 Sb. Specifika Prahy jakožto hlavního města jsou upravena v zákoně č. 1312/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

**Obec<sup>10</sup>** je základní územní samosprávné společenství občanů, je veřejnoprávní korporací, která vlastní k výkonu své činnosti majetek. Se svým majetkem obce hospodář samostatně a stát ručí za jejich závazky jen tehdy, pokud ručení výslovně převezme. Obec pečuje o všestranný rozvoj území a potřeby občanů, přitom chrání veřejný zájem.

Územní obce je tvořeno jedním nebo více katastrálními územími. Změny území schvaluje zastupitelstvo obce. Ke změnám patří: sloučení, připojení, rozdělení, oddělení části obce.

Obce vykonávají svou činnost v samostatné působnosti a v přenesené působnosti.

**Samostatnou působností** rozumíme výkon těch činností, které nejsou vykonávány v tzv. přenesené působnosti nebo nejsou svěřeny krajům. V samostatné působnosti obec

---

<sup>10</sup> K pojmu statutární město, město a městys srv. SOVOVÁ, O. *Základy správního práva*. Gaudeamus. Hradec Králové 2010 –kap. 7

hospodaří s majetkem obce, vytváří orgány zastupitelstva, zřizuje obecní policii, rozhoduje o bytové politice obce. K výkonu samostatné působnosti vydává obec **obecně závazné vyhlášky**.

Výkon státní správy obcemi označujeme jako **přenesenou působnost**. Tuto činnost převážně vykonávají obce s přenesenou a rozšířenou působností, uvedené v přílohách k zákonu č. 314/2002 Sb.

K výkonu přenesené působnosti obce vydávají **nařízení**.

### **Orgány obce:**

- Zastupitelstvo, které má podle velikosti obce nejméně 5 členů.
- Rada obce. Volí se ze členů zastupitelstva v obcích, kde zastupitelstvo má alespoň 15 členů.
- Starosta, případně místostarosta jsou voleni zastupitelstvem z jeho členů. V obcích, kde se nevolí rada, vykonává její pravomoci starosta. Starosta je výkonným orgánem v malých obcích základního typu, kde na obecním úřadu nepracují profesionální zaměstnanci.
- Obecní úřad je výkonným orgánem obce jak v samostatné, tak přenesené působnosti, a napomáhá v činnosti dalším orgánům obce.
- Zastupitelstvo zřizuje výbory a komise jako iniciativní a poradní orgány.<sup>11</sup>
- Každé zastupitelstvo je povinno zřídit kontrolní a finanční výbor a v obcích, kde se alespoň 10% obyvatel hlásí k národnostní menšině, se zřizuje výbor pro národnostní menšiny. V čele výboru stojí vždy zastupitel.
- Zvláštní orgány obce zřizuje starosta na základě zvláštního právního předpisu k výkonu přenesené působnosti.<sup>12</sup>

Obce se mohou sdružit do Svazu měst a obcí ČR.

---

<sup>11</sup> Např.: komise přestupková, veřejného pořádku nebo povodňová.

<sup>12</sup> Např.: lesní a rybářská stráž.

## **Z judikatury:**

***Podle usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem 15 Ca 50/2006, rozh. č. 1175, Sb., rozh. NSS, 6/2007***

*Zřídí-li obec školskou právnickou osobu, která je právnickou osobou v její přímé řídicí a kontrolní působnosti, představuje odvolání ředitele tohoto zařízení pracovněprávní úkon učiněný jeho zřizovatelem, a nikoliv úkon orgánu územní samosprávy učiněný v rámci výkonu veřejné moci (§ 166, odst. 4 a 5, zákona č. 561/2004 Sb., školského zákona).*

***NSS, 3 Ans 9/2005, rozh. č. 1075, Sb., rozh. č. 3/2007***

*Při nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel moci veřejné (§ 34, odst. 1, zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). Usnesení zastupitelstva obce, jímž byl schválen k prodeji pozemek ve vlastnictví obce, není rozhodnutím, jímž by obec autoritativně rozhodovala o veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob, a nelze je tudíž napadnout žalobou ve správním soudnictví. Soud takovou žalobu odmítne podle § 46, odst. 1, písm. a), s. ř. s. pro nedostatek podmínek řízení.*

## **Kraje**

Krajské zřízení bylo zakotveno v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků. Tento zákon byl následně novelizován ústavním zákonem č. 176/2001 Sb., kdy byly změněny názvy některých krajů tak, aby odpovídaly historickým tradicím. Z uvedeného vyplývá, že kraje je možno zřídit, zrušit, přejmenovat nebo změnit jeho sídlo pouze ústavním zákonem.

Hranice kraje lze upravit pouze zákonem. Veřejnoprávní smlouva k úpravě území tedy nepřichází v úvahu.

Krajů máme v současné době 14, neboť hlavní město Praha tvoří samostatný kraj. Krajské zřízení je provedeno zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích.

Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Kraj je vymezen jako veřejnoprávní korporace, s vlastním majetkem a příjmy vymezenými zákonem, která hospodář podle vlastního rozpočtu a má samostatnou majetkovou odpovědnost.

Orgány kraje jsou zastupitelstvo, které má nejméně 45 členů. Dále rada kraje s devíti nebo jedenácti členy. V čele krajského úřadu a kraje stojí hejtman, volený z řad zastupitelů.

Kraj rovněž zřizuje výbory, komise a zvláštní orgány.

Orgánem vykonávajícím samostatnou působnost kraje je především zastupitelstvo. Samostatná působnost je vymezena obecně čl. 101 Ústavy, a dále například v § 2 a 14 zákona o krajích.

Do **samostatné působnosti** kraje patří především hospodaření s majetkem předkládání návrhů zákonů nebo zajištění dopravní obslužnosti.

V samostatné působnosti jsou vydávány **obecně závazné vyhlášky**.

Výkon státní správy je kraji svěřen zákony a krajský úřad při této činnosti vykonává dohled nad obcemi ve svém správním obvodu.

V rámci **přenesené působnosti** vydává krajský úřad **nařízení**.

Kraje se sdružují do Asociace krajů České republiky, což je zájmové sdružení právnických osob, které prosazuje jejich zájmy zejména v souvislosti s výkonem samosprávy.

Obce i kraje mají právo na znak a prapor, které přiděluje předseda Poslanecké sněmovny, pokud tyto insignie nevznikly již historickým vývojem.

## **Občané obce a kraje**

Občanem obce a kraje je každá fyzická osoba, která má v daném územním obvodu trvalé bydliště nebo povolen trvalý pobyt. Občan obce i kraje má pasivní volební právo od 18ti let věku. Volí do orgánů obce a kraje. Aktivní volební právo znamená, že občan může být zvolen zastupitelem obce nebo kraje, pokud splňuje zákonné podmínky. Základní podmínkou k výkonu volebního práva je způsobilost k právním úkonům a dosažení věku 18ti let.

### **Z judikatury:**

*NSS, 7 Ao 2/2011, rozh. č. 2497, Sb., rozh. č. 2/2012*

*Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika mimo jiné jednotný stát; nejedná se o federaci či nadstátní integrační uskupení. Ústavně zaručená samospráva obcí a krajů je pouze jedním z prvků dělby moci mezi ústředními ústavními orgány a orgány samosprávy a projevem principu subsidiarity, z něhož vyplývá, že věci místního významu mají být v té míře, v níž mají vskutku specificky místní povahu, svěřeny regulaci na této úrovni systému veřejné správy. Samospráva krajů a obcí nemůže mít takový dosah, aby místními či regionálními regulacemi fakticky rozdrobila jednotný právní a ekonomický prostor České*



republiky na oblasti, v nichž budou platit zásadně odlišná pravidla. Kraj může v zásadách územního rozvoje stanovit pravidla, na základě nichž s přihlédnutím ke konkrétním podmínkám kraje (např. charakteru krajiny, hustotě osídlení, zastavěnosti a protknutí civilizačními vlivy apod.) budou hodnoceny stavební záměry z hlediska jejich dopadu na zákonem (zejm. § 18 stavebního zákona z roku 2006) chráněné hodnoty. Vybočí však z mezí daných požadavkem subsidiarity a minimalizace zásahu do práv jednotlivců, pokud znemožní určitý legální typ ekonomické či stavební aktivity, který za srovnatelných podmínek jinde na území České republiky je běžně provozován a připuštěn.

### **Vojenský újezd**

Některá katastrální správní území v České republice stojí mimo obecní zřízení, neboť slouží k zajišťování obrany státu a výcviku ozbrojených sil. Tato území nazýváme vojenskými újezdy. Státní správu na území újezdu vykonává újezdní úřad v rozsahu úkolů, které stanoví zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. V čele újezdního úřadu je přednosta, který je vojákem z povolání. Občané újezdu mají omezeno právo na samosprávu v tom směru, že se v dané oblasti nezřizuje zastupitelstvo. Aktivní a pasivní volební právo ve vztahu k orgánům kraje není omezeno.

### **3.2.2 Zájmová samospráva**

K subjektům veřejné správy, které jsou zároveň samosprávnými společenstvími, patří, vedle státu, územní samosprávné celky a samospráva zájmová, kam zahrnujeme **samosprávu stavovskou (profesní) a vysoké školy**. Územní samosprávné celky opírají svou existenci i kompetence o Ústavu České republiky<sup>13</sup> a navazující právní předpisy.<sup>14</sup>

**Zájmová samospráva** naproti tomu není v ústavě zmíněna vůbec. Extenzivním výkladem by bylo možno na ni vztáhnout čl. 105 Ústavy. Demokratické a samosprávné tradice jsou zmíněny v preambuli k Listině základních práv a svobod,<sup>15</sup> určitou konkretizaci směrem k zájmové samosprávě lze spatřovat v čl. 27, odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Neexistence takovéto úpravy však neznamena popření zájmové samosprávy nebo dokonce její neústavnost. Zájmová samospráva se opírá o zákony, které nesmí být s ústavou v rozporu. Vzhledem k tomu, že územní i zájmová samospráva plní úkoly

<sup>13</sup> Hlava sedmá Ústavy ČR, z. č. 1/1993 Sb.

<sup>14</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zák. č. 129/2000 Sb., o krajích.

<sup>15</sup> Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., „...navazujíc... na demokratické a samosprávné tradice našich národů...”.

veřejné správy, jsou pro ni typické činnosti, které můžeme vysledovat i u správy státní. Uskutečňuje se na určitém území, směrem k osobám, které jí nejsou jinak podřízeny a vykonává jak správu vrchnostenskou, tak správu fiskální i pečovatelskou. Samospráva, zejména zájmová, se určitým způsobem blíží soukromé správě, neboť vykonává správu vlastních, vnitřních záležitostí.

**Veřejnoprávní charakter zájmové samosprávy** se pak projevuje v tom, že jsou jí svěřena rovněž oprávnění řídit a rozhodovat o poměrech osob stojících vně její členské základny. Těmito osobami jsou zejména uchazeči o členství, kdy veřejné vysoké školy upravují samostatně podmínky přístupu uchazečů ke studiu.

Stavovské veřejnoprávní korporace nazývají právní předpisy **komorami**.

Pro výkon určité profese je nezbytným zákonným předpokladem, aby její nositel byl členem profesní komory a podrobil se jejímu dohledu. Pak hovoříme o tzv. **nuceném členství**. Pouze ty profesní komory, kde je zakotven princip nuceného členství, jsou veřejnoprávními subjekty a nositeli moci výkonné. Veškerá ostatní uskupení fyzických či právnických osob, bez ohledu na to, jak se nazývají, jsou korporacemi práva soukromého nebo jsou sdruženími bez právní subjektivity.

**Komory** jakožto veřejnoprávní korporace **se zřizují zákonem**. Zákony, kterými se komory zřizují je charakterizují jako “.....*samosprávné nepolitické stavovské organizace*”.<sup>16</sup> Základy organizační struktury každé komory zakotvuje příslušný právní předpis.

V čele komory je prezident, kterého stejně jako viceprezidenta a celé představenstvo (předsednictvo) volí sněm (sjezd) komory. Představenstvo řídí komoru mezi sjezdy. Každá komora má disciplinární orgány a orgány dozoru nad činností představenstva komory, které zároveň zajišťují i dozor nad tím, zda a jak členové komory dodržují pravidla pro výkon svého povolání.

Bez ohledu na název mají kontrolní orgány povinnost i oprávnění kontrolovat hospodaření komory, pozastavit výkon rozhodnutí představenstva nebo prezidenta, případně dalších orgánů, pokud je považují za odporující obecně závazným právním předpisům nebo předpisům komory.

---

<sup>16</sup> Zákon č. 220/1991 Sb., § 1, odst. 2.

Komory mohou zřizovat další pomocné či poradní orgány, provozovat výchovná a vzdělávací zařízení a hospodařit se svým majetkem. Komory mohou také vytvářet profesionální aparát k zajištění své činnosti. Funkce v orgánech komory však mohou vykonávat pouze její členové - tedy příslušníci určité profese. Tyto funkce jsou čestné, s nárokem pouze na náhradu za ztrátu času a hotových výdajů. U členů orgánů se naopak vyžaduje aktivní výkon profesní praxe.

**Za nejdůležitější úkoly a odpovědnost komory jsou tradičně považovány tři oblasti:**

- a) **stanovení podmínek pro výkon profese**
- b) **dohled nad výkonem profese**
- c) **ochrana zájmů stavu.**

Významným úkolem komor je hájit hospodářské, profesní a sociální zájmy svých členů.<sup>17</sup>

**Samosprávnými veřejnoprávními korporacemi jsou veřejné a zčásti i státní vysoké školy.** Samosprávné prvky se projevují i v organizaci života na soukromých vysokých školách.<sup>18</sup> Samospráva vysoké školy je úzce spjata s akademickými svobodami a právy a také s apolitičností školy.<sup>19</sup> Samospráva vysokých škol má dlouhou historickou tradici.

*Universitní "národy" na pražském vysokém učení byly zakotveny jako krajanská společenstva již v universitních statutech v roce 1360. Tato společenstva se zpočátku starala o právní hmotné zájmy svých členů, avšak postupně se začala uplatňovat i v universitní správě. Základy skutečné moderní universitní samosprávy položil rok 1848, kdy byl vydán mj. habilitační řád, studijní řád a disciplinární řád.*

*Pražská universita, založená v roce 1348 Zlatou bulou Karlovou, byla samostatnou korporací, která byla vybavena akademickými privilegii a majetkovými právy. Tato universita i další vysoké školy universitní i neuniversitní postupem času ztratily svou samostatnost.*

---

<sup>17</sup> Podrobněji viz např. SOVOVÁ, O. *Základy správního práva*. Gaudeamus. Hradec Králové 2008, 2009. SOVOVÁ, O. *Zdravotnická praxe a právo: praktická příručka*. 1. vyd. Praha. Leges. 2011.

<sup>18</sup> § 41 zákona o vysokých školách.

<sup>19</sup> § 2, odst.10, § 4 zákona o vysokých školách.

*Disciplinární pravomoci vysokých škol podléhali nejen studenti, ale i učitelé. Vysoké školy měly právo činit opatření k zabezpečení veřejného pořádku při zkouškách a přednáškách. Těmto opatřením se musely podřídít i osoby stojící vně vysoké školy, pokud přednášky či zkoušky byly neuniversitní veřejnosti přístupné. Akademický senát školy byl tvořen funkcionáři školy a profesory zastupujícími jednotlivé fakulty. Studenti členy akademického senátu nebyli. Technické vysoké školy, s výjimkou Českého vysokého učení technického, neměly fakulty, ale pouze odbory.*

*Po roce 1948 vysoké školy svůj samosprávný charakter ztratily a dostaly se do vleku ideologie. Až po roce 1989 se postupně vrátily ke svému původnímu postavení samosprávných veřejnoprávních korporací.*

**Samosprávná působnost** vysokých škol je poměrně široká a v zákoně je vyjmenována pouze příkladmo.<sup>20</sup> Do kompetence vysoké školy svěčuje zákon např. organizační a studijní záležitosti, rozhodování o právech a povinnostech studentů. Veřejné a státní vysoké školy jsou, rovněž v samosprávné působnosti, oprávněny konat habilitační řízení.

Činnost vysoké školy v samosprávné působnosti upravují její **vnitřní předpisy**. Z těchto předpisů je nejdůležitější statut vysoké školy. **Statut** je základním vnitřním (statutárním) předpisem vysoké školy, který upravuje její organizační strukturu, podmínky pro studium, výběr akademických funkcionářů a rovněž stanoví základní rámec pro vědeckou a pedagogickou činnost školy. Statut veřejné vysoké školy je zároveň normou, na základě které je možno vydat další vnitřní (statutární) předpisy.

Nemá-li vysoká škola statut a další vnitřní předpisy stanovené zákonem, ministerstvo školství má právo jí omezit výkon činností nebo odejmout akreditaci.

Vysoká škola sice musí své vnitřní (statutární) předpisy předložit ministerstvu školství k registraci, což ale nic nemění na faktu, že ministerstvo nemůže samo vydat předpis místo školy. Oprávněním ministerstva je pouze odmítnout registraci v případě, že statutární předpis je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem.

K významným oprávněním vysokých škol patří mj. i **disciplinární pravomoc** nad studenty, nikoli učiteli. V naší právní úpravě mají postavení členů korporace z hlediska disciplinární pravomoci pouze studenti školy.<sup>21</sup> Akademičtí pracovníci a zaměstnanci školy podléhají režimu zákoníku práce.

---

<sup>20</sup> § 6, odst. 1 zákona o vysokých školách.

<sup>21</sup> Srv. § 69 zákona o vysokých školách.

Ustanovení o statutárních předpisech vysokých škol a o disciplinárním řízení se přiměřeně vztahují i na fakulty. Pokud je vysoká škola rozdělena na jednotlivé fakulty, i ty jsou povinny přijmout vnitřní předpisy, které podléhají registrační povinnosti u ministerstva školství. Jednotlivé fakulty vykonávají pak disciplinární pravomoc nad studenty.

**Z judikatury:**

*NSS, 1 Ao 1/2011, rozh. č. 2465, Sb., rozh. č. 1/2012*

*Stavovský předpis, kterým se stanoví vzhled stavovského oděvu advokáta, není opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana § 101a s. ř. s.*

## 4 Základní zásady činnosti správních orgánů

Správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., obsahuje v §§ 2 - 8 **obecné principy činnosti** správních orgánů. Tyto zásady se týkají veškeré činnosti správních orgánů, nejen tedy samotných procesních postupů. I při dalších správních činnostech, jako je vydávání osvědčení, vyjádření nebo i vyřizování stížností, jsou správní orgány povinny se řídit níže uvedenými zásadami. Záměrem zákonodárce bylo upravit práva i povinnosti nositelů a adresátů veřejné správy ve vzájemných vztazích tak, aby nedocházelo k zneužívání vrchnostenské správy. Správní orgány musí ve své činnosti vykládat neurčité pojmy i užívat správní uvážení. **Základní zásady činnosti** správních orgánů jsou proto nejen **procesním institutem**, ale i **výkladovým pravidlem** v těch případech, kdy správní orgán je povinen použít správní uvážení nebo vyložit neurčitý pojem. V souladu s § 177, odst. 1 správního řádu je i ten správní orgán, který se při procesním postupu neřídí správním řádem, povinen respektovat i aplikovat ve své činnosti základní zásady, jak jsou uvedeny v § 2 - 8 správního řádu. Správní řád jako norma pozdější zavádí tyto zásady nebo případně ruší ty procesní postupy, které jsou se základními zásadami činnosti správních orgánů v rozporu.

### **Zásada zákonnosti**

Ustanovení § 2, odst. 1 obsahuje klasickou zásadu zákonnosti výkonu veřejné správy. Pro správní orgány obecně platí, že jsou ve své činnosti vázány celým právním řádem, tzn. všemi právními předpisy, které jsou součástí právního řádu, počínaje ústavními zákony, včetně norem komunitárního práva, a konče právními předpisy územních samosprávních celků. Pro výkon veřejné správy tedy platí, že správní orgán může činit pouze to, co mu zákon dovoluje nebo ukládá a prostředky v zákoně k tomu vymezenými.

Tento požadavek je někdy označován jako **zákaz zneužití pravomoci** a je zakotven v § 2, odst. 2 správního řádu. Správní orgány mohou podle tohoto ustanovení uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž jim byla zákonem svěřena, a v rozsahu, v jakém jim byla svěřena.

V zásadě zákonnosti se rovněž promítá princip **ochrany práv nabytých v dobré víře**. Tato práva vznikají zejména ze správních rozhodnutí. Ochrana práv nabytých v dobré víře není vázána jen na pravomocná správní rozhodnutí, ale na veřejnoprávní akty obecně, tedy i na úkony správních orgánů prováděné podle části čtvrté správního řádu. Praktické je to

zejména u osvědčovacíh aktů, které autoritativním způsobem osvědčují existenci určitých skutečností (např. osvědčení o státním občanství, řidičský průkaz, živnostenská oprávnění).

Správní orgán může zasahovat do práv nabytých v dobré víře jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Tento princip se nazývá **zásadou proporcionality** a rovněž je obsažen v základní zásadě zákonnosti.

Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře nicméně neznamena jen ochranu práv nabytých správním rozhodnutím nebo jiným postupem orgánu veřejné správy. V některých případech je nezbytné chránit dobrou víru dotčených osob jako takovou, tedy subjektivní přesvědčení o vzniku a existenci určitých práv vyplývajících z veřejnoprávního aktu, která však právně nevznikla. Osoba, jíž svědčí určité právo, se může domnívat, že rozhodnutí je v právní moci, avšak v důsledku opomenutí některého účastníka nebo chybným doručením tomu tak není.

Nedílnou součástí aplikace právních předpisů, tedy i uplatnění pravomoci správních orgánů je i **ochrana veřejného zájmu**. Podle § 2, odst. 4 správního řádu správní orgán dbá na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Správní orgán je v řízení vždy povinen tento neurčitý pojem vyložit a v případě několika, často protichůdných veřejných zájmů, dospět k takovému řešení, které je vyrovnané z hlediska komplexního pohledu a odpovídá okolnostem konkrétního případu. Správní orgán je povinen postupovat nestranně, objektivně a jeho rozhodnutí musí být předvídatelné. Správní orgán musí rozhodovat skutkově obdobné případy tak, aby rozdíly ve výsledku řízení byly závislé na odlišnostech konkrétního případu, a nikoli na libovůli správního orgánu.

Základní zásadou, kterou musí správní orgán respektovat, právě v návaznosti na zásadu zákonnosti a zejména ochrany veřejného zájmu i práv nabytých v dobré víře, je **zásada materiální pravdy**. Správní orgán je vždy povinen úplně zjistit skutkový stav. V řízeních zahajovaných z úřední povinnosti není správní orgán vázán pouze návrhy účastníků na důkazy, ale je povinen provést veškeré důkazy a zjištění, která vedou ke spolehlivým a pravdivým závěrům. Tato zásada je zakotvena v § 3 správního řádu, který rovněž umožňuje využít **zásadu formální pravdy**, kdy je na účastnících, aby navrhli důkazy a svá tvrzení podložili. Tato zásada je typická pro tzv. řízení sporná,<sup>22</sup> ve kterých správní orgán rozhoduje nejčastěji tzv. sousedské spory. I v těchto řízeních však musí správní orgán dodržovat základní zásady činnosti, a proto musí chránit veřejný zájem. Z toho vyplývá, že

---

<sup>22</sup> § 141 správního řádu.

i zde má přednost zásada materiální pravdy. Správní orgán proto provede i další důkazy, pokud je to nezbytné k ochraně práv nabytých v dobré víře nebo ve veřejném zájmu, i když je účastníci nenavrhnou.

V § 4 je pak široce koncipována **zásada součinnosti**. V odst. 1 je tato zásada uvedena spíše jako snaha zákonodárce včlenit do právního předpisu požadavky na pravidla slušného chování a etické principy výkonu veřejné správy. Tyto principy jsou často zakotveny v etickém kodexu nebo jiném vnitřním předpise, který upravuje chování úředníka daného správního orgánu. Pokud má orgán veřejné správy, nejčastěji územní samosprávný celek, tento typ vnitřního předpisu, pak je pro úřední osoby závazný a porušení zásady služby veřejnosti a tohoto kodexu může vést ke kárné odpovědnosti úředníka.

V uvedené zásadě součinnosti je zahrnuto rovněž právo osob, dotčených správním řízením, na poučení o právech a povinnostech, které mají ve správním řízení. Platí zde obecný princip, že orgán, který vede řízení, je povinen účastníky i další osoby poučit o jejich procesních právech a procesních důsledcích jejich úkonů. O hmotném právu se nepoučuje.

Dotčené osoby mají právo, nikoli povinnost, účastnit se aktivně řízení. Zejména navrhopvat důkazy a účastnit se úkonů prováděných správním orgánem.

V § 5 správního řádu je správnímu orgánu uložena **povinnost smírného řešení a odstranění rozporů**. Tato zásada se uplatní tam, kde účastníci řízení mají zájem na výsledku řízení, avšak rozdílné názory na to, jakými postupy se k výsledku má dospět.

Jedním z nejzávažnějších problémů řádného výkonu veřejné správy je rychlost řízení. V § 6 správního řádu je proto zakotvena **zásada rychlosti a procesní ekonomie**. Tato zásada klade na správní orgány požadavek, aby vydávaly rozhodnutí a prováděly další úkony bez otálení a v zákonných lhůtách. Správní řád zakotvuje i opatření a postupy pro případ, že správní orgán vůbec nekoná, ač je k tomu povinen.

Zásada hospodárnosti také stanoví, že orgán, který vede řízení, je povinen postupovat tak, aby náklady na řízení byly co nejnižší.

**Zásada rovnosti** uvedená v § 7 znamená, že každý účastník řízení i další osoby na řízení zúčastněné, mají stejné postavení před správním orgánem a správní orgán musí zajistit ochranu jejich práv. Správní orgán musí rovněž zajistit, aby některý z účastníků nebyl zvýhodňován tím, že mu bude usnadňováno plnění jeho povinností. Správní orgán je povinen učinit opatření k zajištění rovnosti účastníků. Je-li účastníkem řízení osoba, která



je nezpůsobilá nebo nemůže být přítomna, správní orgán je povinen ustanovit jí opatrovníka.

**Zásada dobré správy** zakotvená v § 8 správního řádu je pojmem poněkud neurčitým, kterému musí dát obsahovou náplň až konkrétní jednání správních orgánů. Tato zásada znamená, že správní orgány jsou povinny se vzájemně informovat a spolupracovat ve věci, která se týká týchž účastníků a předmětu řízení. Správní orgán, který zjistí při své úřední činnosti, že je třeba učinit nějaké rozhodnutí nebo opatření a není sám věcně či místně příslušný, je povinen upozornit ihned příslušný správní orgán nebo jiný orgán státní moci.

## 5 Správní akty

Správní akt je jednostranný vrchnostenský právní úkon, kterým vykonavatel veřejné správy řeší právní poměry adresátů. Za správní akt považujeme ten projev vůle vykonavatele, kterým se zasahuje do práv a povinností jinak nepodřízeného subjektu: nejtypičtějším správním aktem je správní rozhodnutí.

### **Správní akt má tyto znaky:**

- Správní orgán jedná v mezích své pravomoci a na základě zákona, platí zásada legality.
- Správní akt je jednostranným autoritativním výrokem o právech a povinnostech nepodřízených subjektů.
- Správní akt je bezprostředně závazný, platí pro něj fikce správnosti a platnosti, pokud není předepsaným způsobem zrušení, ve zvláštních právních předpisech.

Správní orgán je vždy povinen rozhodnout a vydat správní akt, pokud mu zákon tuto povinnost ukládá, a to i v případě, že od počátku ví, že rozhodnutí bude v neprospěch žadatele.

Fikce vydání správního aktu při nečinnosti, tedy domněnka, že správní akt byl, nastává v zákonem stanovených případech.

- **Fikce pozitivní** - ve prospěch žadatele, stavební zákon u ohlášení stavby. Pokud stavební úřad nereaguje a nevyžaduje další povolení, má se za to, že stavba byla řádně ohlášena a stavebník po uplynutí zákonem předvídané lhůty může zahájit činnost.
- **Fikce negativní** - v neprospěch žadatele. Zákon o svobodném přístupu k informacím stanoví, že pokud správní orgán neposkytne informaci ve stanovené lhůtě, má žadatel právo obrátit se na soud, protože se má za to, že i podání informace bylo odepřeno.

Správní akty můžeme rozdělit na procesní a hmotně právní - materiální správní akty. Hmotně právními správními akty jsou ta rozhodnutí, jimiž se upravují práva a povinnosti adresátů.

Procesními akty se upravuje vedení řízení a až na výjimky stanovené zákonem, nejčastěji správním řádem, není proti nim samotný opravný prostředek přípustný.

K výjimkám patří možnost odvolání proti rozhodnutí, jímž se zastavuje řízení nebo rozhodnutí proti udělení pokuty za ztěžování průběhu správního řízení.

Podle míry obecnosti právní úpravy rozdělujeme správní akty na abstraktní a konkrétní.

- **Abstraktní správní akty.** Nazývané též normativní, jsou samozřejmě jednostranným vrchnostenským rozhodnutím. Neurčitost nesmí spočívat v nesrozumitelnosti nebo nejasnosti, která by umožnila různý výklad. Abstraktnost spočívá v tom, že v daném okamžiku předmět úpravy může být vyjádřen druhově - školství, bydlení, veřejný pořádek, nebo v daném okamžiku nelze přesně určit přesný počet adresátů. Adresáty mohou být držitelé psů, členové profesní komory, zájemci o studium na veřejné či státní vysoké škole.

Základním typem abstraktního správního aktu jsou obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků vydávané v samostatné působnosti. Příkladem jsou obecně závazné vyhlášky upravující poplatky za odvoz komunálního odpadu nebo ze psů. Dále k těmto aktům patří nařízení, která vydává na základě zmocnění článku 78 Ústavy vláda České republiky. Tato nařízení jsou vydávána k provedení zákonů - nařízením vlády je upraveno zavedení letního času nebo minimální mzda.<sup>23</sup> Územní samosprávné celky vydávají nařízení při výkonu přenesené působnosti. Pokud na území obce jsou provozována tržiště, mohou obce vydat tržní řád, neboť živnostenská správa je výkonem přenesené působnosti.

V rámci výkonu samosprávy může i zájmová samospráva vydávat abstraktní správní akty. K těmto aktům řadíme stavovské předpisy vysokých škol, které upravují organizaci studia na vysoké škole a rovněž předpisy profesní samosprávy, které upravují výkon povolání.

Abstraktní správní akty vydávané územní a zájmovou samosprávou při výkonu samostatné působnosti nazýváme statutárními předpisy.

Hovoříme o **autonomní normotvorbě, kterou veřejné právo chápe jako oprávnění subjektů samostatně upravovat vlastní záležitosti, vydávat abstraktní normy.**<sup>24</sup>

**Konkrétní správní akty**, nazývané též **individuálními** správními akty mají individuálně určené adresáty i předmět rozhodování. Tyto správní akty mění, zakládají, ruší a potvrzují individuální práva osob. Nejčastějším typem individuálního správního aktu

<sup>23</sup> Letní čas pro období 2012 - 2016 je zaveden nařízením vlády č. 222/2011Sb., minimální mzda byla nově určena v návaznosti na změnu zákoníku práce nařízením vlády č. 567/2007 Sb.

<sup>24</sup> HENDRYCH, D. Autonomní normotvorba v českém správním právu. In: *Právní stát a současnost, sborník ze semináře veřejného práva*. Praha 1998. str. 60.

je **správní rozhodnutí**. Toto je upraveno v § 67 správního řádu.<sup>25</sup> Dalším typem individuálního správního aktu je **usnesení**. Usnesení je upraveno v různých ustanoveních správního řádu a upravuje se jimi vedení řízení.

- Každý individuální správní akt má určité náležitosti, které stanoví správní řád. Rozdělujeme je na formální a obsahové. K formálním náležitostem patří povinnost správní akt vyhotovit písemnou formou, pokud zákon nestanoví jinak. Za písemnou formu se považuje rovněž správní akt, který byl vyhotoven elektronicky a odeslán adresátovi se zaručeným elektronickým podpisem nebo doručen do datové schránky.
- Z každého správního aktu musí být patrné, který správní orgán rozhodoval, kdy rozhodoval, i označení konkrétní osoby, která za rozhodnutí a jeho vyhotovení odpovídá. Rovněž je nezbytné přesně identifikovat adresáta rozhodnutí a způsob doručení správního aktu adresátovi.
- Písemně vyhotovený správní akt musí být opatřen úředním kulatým razítkem. Pokud však správní akt vyhovuje všem náležitostem, pak samotný nedostatek razítka nezakládá neplatnost rozhodnutí. Formální náležitosti rozhodnutí jsou uvedeny v § 69 správního řádu.
- K obsahovým náležitostem správního aktu patří výrok, tedy přesné stanovení práva či povinnosti. Správní akt musí být odůvodněn. Pokud se adresátovi plně vyhovuje a správní akt se nedotýká práv jiných osob, nemusí být odůvodněn nebo jen stručně. Pokud se v řízení na žádost žadatele nevyhovuje, rozhodnutí musí být vždy odůvodněno, a to i když se netýká jiných osob.
- Nedílnou součástí obsahových náležitostí je poučení o přípustnosti opravného prostředku a kde se tento podává. Pokud nelze již podat řádný opravný prostředek, musí být adresát poučen, že rozhodnutí je konečné.

Hmotně právní správní akty dělíme rovněž podle povahy právních účinků, kdy správní akty rozdělujeme na konstitutivní a deklaratorní.

**Deklaratorní správní akty** potvrzují, že určité právo v minulosti vzniklo, od okamžiku právní moci je účinné vůči třetím osobám. Příkladem je rozhodnutí katastrálního úřadu o vkladu práva vlastnického k nemovitosti. Právní účinky vkladu nastávají dnem, kdy bylo

---

<sup>25</sup> Zák.č. 500/2004 Sb.

bezvadné podání doručeno katastrálnímu úřadu, tedy zpětně s ohledem na den zápisu - vkladu vlastnického práva.

**Konstitutivní správní akty** zakládají práva a povinnosti do budoucnosti, od okamžiku právní moci. Příkladem je stavební povolení, neboť zahájit stavbu lze až po právní moci povolení.

- Podle okruhu adresátů rozdělujeme správní akty na akty, které se týkají osob nebo věcí. Osob se týká vydání koncesní listiny k provozování vázané živnosti. Věcí se týká opatření v přestupkovém řízení, kdy se zabývá věc, která byla použita ke spáchání přestupku.
- V praxi se obvykle setkáváme s kombinovanými správními akty, které upravují práva a povinnosti adresáta a zároveň se dotýkají věci, která bezprostředně souvisí s činností upravenou správním aktem. Typickým příkladem je stavební povolení. Adresátem je stavebník, a povolení se týká konkrétní nemovitosti.

#### **Z judikatury:**

***NSS, 8 As 16/2011, rozh. č. 2486, Sb., rozh. č. 2/2012***

*V případě, že má adresát poštovní zásilky zřízenou poštovní službu „doručování do poštovní přihrádky“ (tzv. P. O. Box), lze P. O. Box považovat za „jiné vhodné místo“, kam lze vložit oznámení o neúspěšném doručení písemnosti.*

***NSS, 8 As 16/2011, rozh. č. 2670, Sb., rozh. č. 10/2012***

*Ustanovení § 19 až § 26 správního řádu z roku 2004 ve znění účinném do 30. 6. 2010 výslovně nestanovila, že průkazem doručení písemnosti je doručenka, neupravovala její obsahové náležitosti ani doručence nepřiznávala důkazní sílu veřejné listiny (na rozdíl např. od § 50f a § 50g o. s. ř.). Přesto byla doručenka ve správním řízení považována za obvyklý důkazní prostředek prokazující doručení jakékoliv písemnosti jejímu adresátu. Vznikne-li o právně významném údaji na doručence důvodná pochybnost, je nezbytné takový údaj učinit předmětem dalšího šetření (dokazování).*

***Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, čj. 59 Ca 72/2009, rozh. č. 2453, Sb., rozh. č. 1/2012***

*Pokud v zákonné lhůtě 30 dnů ode dne oznámení o změně v užívání stavby stavební úřad podle § 127 odst. 2 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 vydá rozhodnutí, kterým oznámenou změnu v užívání stavby zakáže, nenastane zákonná fikce vyslovení souhlasu se změnou v užívání stavby. Ani skutečnost, že podané odvolání proti rozhodnutí o zákazu*

*změny v užívání stavby má odkladný účinek, nemohla způsobit fikci souhlasu se změnou v užívání stavby. Ani další průběh správního řízení ve věci rozhodnutí, kterým byla změna v užívání stavby zakázána, a jeho případné zrušení, nezpůsobí zpětně fikci souhlasu se změnou v užívání stavby.*

*Výrok usnesení vydaného podle § 156 odst. 2 správního řádu z roku 2004, kterým stavební úřad zrušil mlčky udělený souhlas se změnou v užívání stavby za situace, kdy fikce souhlasu ve smyslu § 127 odst. 2 věty poslední stavebního zákona z roku 2006 nenastala, je právně a fakticky neuskutečnitelný, protože jednoduše řečeno ruší mlčky udělený souhlas, který však neexistuje. To způsobuje nicotnost správního rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu z roku 2004.*

## 6 Správní řízení

Správní řízení je **procesní postup veřejné správy při rozhodování o právech chráněných zájmech a povinnostech adresátů veřejné správy.**

Obecným právním předpisem upravujícím správní řízení je zákon č. 500/2004 Sb., **správní řád**. Zvláštní hmotně právní správní předpisy mají často rovněž procesní ustanovení, která mají vždy přednost před obecnou právní úpravou.

Živnostenský zákon například stanoví, že pokud podnikatel řádně ohlásí živnost, na kterou se nevydává koncesní listina, je povinností živnostenského úřadu zapsat jej do 5ti pracovních dnů do živnostenského rejstříku a vydat mu výpis.<sup>26</sup> Tímto ustanovením je stanovena zvláštní lhůta, takže se nepoužije úprava lhůt ve správním řádu.

### 6.1 Základní pojmy správního řízení

Pojem **subjekty správního řízení** se používá pro správní orgány, jednotlivé fyzické osoby i právnické osoby, které vystupují ve správním řízení a svým jednáním formují jeho průběh.

Základními subjekty jsou správní orgány jako nositelé výkonu veřejné správy a účastníci řízení jakožto adresáti veřejné správy, o jejichž právech a povinnostech se v řízení rozhoduje.

Ke správním orgánům, které v řízení rozhodují, patří orgány státní správy, orgány územní samosprávy a orgány zájmové samosprávy.

Za **správní orgán** v řízení jedná obvykle oprávněná **úřední osoba**. Touto úřední osobou je buď přímo statutem daného orgánu určený pracovník, nebo osoba, která je v rámci vnitřních předpisů pověřena konkrétní činností z titulu své pracovní pozice. Pojem úřední osoba je zakotven v § 14 správního řádu. V odůvodněných případech může být tato osoba vyloučena pro podjatost. **Podjatostí** se rozumí ta skutečnost, že úřední osoba buď o věci rozhodovala na jiném stupni řízení, nebo u jiného správního orgánu, případně má takový vztah k některému z účastníků řízení, že lze mít pochyby o její nestrannosti. Úřední osoba je povinna uvědomit svého nadřízeného, který je ve správním řádu označován jako

---

<sup>26</sup> Srv. §47, odst.1 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon.

představený<sup>27</sup> o možné podjatosti. Rovněž účastník řízení může namítnout podjatost v jakémkoli stádiu řízení. O vyloučení úřední osoby pro podjatost rozhoduje její představený, který také určí jinou úřední osobu, pokud podjatost byla prokázána. Účastníci řízení mají vždy právo znát jméno, příjmení a funkci úřední osoby, se kterou ve své věci jednají. Zásada dobré správy také ukládá, aby v případě nepřítomnosti úřední osoby představený vždy zajistil, aby tuto někdo zastupoval.

### **Z judikatury:**

*NSS, 2 As 29/2007, rozh. č. 1465, Sb., rozh. NSS, 2/2008*

*Důvodem pro vyloučení úřední osoby podle § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není pouhá skutečnost, že tato osoba, jako pracovník městského či krajského úřadu, rozhoduje ve věci přestupku, z něhož je obviněn zastupitel příslušného města či kraje.*

Je nutno rozhodnout, který konkrétní správní úřad bude ve věci rozhodovat, a to podle věcné, místní i funkční příslušnosti.

**Věcná příslušnost** znamená vymezení orgánů s ohledem na okruh otázek, o kterých rozhoduje. Věcně příslušný je orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon, v ostatních případech pověřený obecní úřad v mezích své věcné působnosti.

**Místní příslušnost** se řídí územním hlediskem podle toho, co je předmětem řízení.

Ve věcech, kdy se řízení týká nemovitosti, platí tzv. výlučná místní příslušnost podle místa, kde nemovitost leží. Jinak jsou místně příslušné orgány státní správy nebo územní samosprávy dle místa výkonu činnosti, místa trvalého bydliště nebo sídla účastníka.

**Funkční příslušnost** určuje, který orgán veřejné správy a jeho organizační součást projedná konkrétní věc.

O účastnících řízení pojednává § 27 správního řádu.

### **Okruh účastníků lze vymežit následovně:**

Účastníkem je fyzická nebo právnická osoba, o jejichž právech či povinnostech se v řízení jedná a má o nich být rozhodnuto. Správní řád hovoří rovněž o dotčené osobě. Dotčenými osobami jsou ty, na které se pro vztahuje rozhodnutí správního orgánu tak, že bezprostředně změní nebo ovlivní jejich práva a povinnosti.

---

<sup>27</sup> Toto označení vychází ze zákona č. 218/2000 Sb., služební zákon, který však dosud nenabyl účinnosti.



Zvláštní právní předpisy mohou stanovit další osoby, které mají v řízení postavení účastníka. Každý rovněž může prohlásit, že je účastníkem určitého správního řízení a správní orgán s ním musí jednat jako s účastníkem, pokud se neprokáže opak.

Každý má způsobilost být účastníkem řízení v tom rozsahu, jak občanské právo konstruuje jeho obecnou způsobilost k právům a povinnostem a k právním úkonům.

**Procesní práva a povinnosti účastníka správního řízení** jsou vymezena správním řádem.

#### **Účastník řízení má právo:**

- zvolit si zástupce pro celé nebo část řízení, podat návrh na zahájení řízení a být uvědomen o řízení zahájeném z moci úřední,
- nahlížet do spisů a pořizovat si z nich výpisy,
- navrhopvat důkazy a klást otázky svědkům a znalcům,
- vyjadřovat se k podkladům pro rozhodnutí, podat odvolání.

#### **Účastník řízení má i povinnosti:**

- učinit podání věcně a místně příslušnému orgánu,
- oznámit skutečnosti nasvědčující podjatosti pracovníka nebo člena správního orgánu,
- uplatnit námitky a připomínky při ústním jednání,
- uvádět na podporu svých tvrzení důkazy, které jsou účastníkovi známy,
- dostavit se na předvolání.

Pokud je účastník nezpůsobilý k právním úkonům, není schopen se sám zastupovat nebo není známo místo jeho pobytu, případně právnická osoba nemá statutární orgán, který by za ni jednal, ustanoví jí správní orgán opatrovníka.

V případě, že je účastník zastoupen, doručují se veškeré písemnosti správního orgánu opatrovníku nebo zmocněnci. Účastník, který má zmocněnce, obdrží pouze tu písemnost, která se týká jen takového úkonu, který musí v řízení vykonat osobně a je při něm nezastupitelný. Tímto úkonem je výpověď účastníka před správním orgánem a není jím např. zaplacení správního poplatku nebo udělení sankce. Běh lhůty pro uplatnění práv

nebo splnění povinnosti účastníka řízení nastává okamžikem, kdy písemnost správního orgánu je doručena jeho zástupci.

K dalším subjektům správního řízení patří i tzv. **dotčené orgány**. Dotčeným orgánem je ten správní orgán, jehož součinnost je třeba v pro rozhodnutí ve věci samé. Patří k nim zejména orgány vodoprávní, ochrany přírody, hygienické či ochrany veřejného zdraví. Dotčené orgány se vyjadřují k podkladům pro rozhodnutí nebo dávají tzv. závazné stanovisko, bez kterého nelze rozhodnout. Pokud bylo správní řízení příslušným správním orgánem rozhodnuto, aniž bylo vydáno závazné stanovisko, pak právě dotčený orgán má právo podat návrh na přezkoumání rozhodnutí z důvodu jeho nezákonnosti.

## 6.2 Správního řízení v prvním stupni

Pro uplatnění práv a povinností účastníka ve správním řízení a pro možnost následné kontroly soudem má největší význam správný postup správního orgánu i ostatních subjektů v řízení v prvním stupni. Toto řízení se někdy, v souladu s terminologií soudní, nazývá řízení nalézací. Před orgánem prvního stupně by měl být spolehlivě zjištěn skutkový stav všech okolností daného správního řízení tak, aby byla naplněna zásada materiální pravdy. Správní orgán by měl provést úplné dokazování a aplikovat správní úvahu k tomu, aby rozhodnutí bylo nejen věcně správné a v souladu s právními předpisy, ale i přesvědčivé. Právě před prvostupňovým orgánem mají účastníci možnost uplatňovat podrobně své návrhy, aktivně se řízení zúčastnit a vyjádřit se k podkladům pro správní rozhodnutí.

Správní řízení v prvním stupni a ve druhém stupni (odvolací řízení) tvoří jeden celek, avšak těžiště by mělo spočívat v nalezení právně i věcně správného řešení v prvním stupni.

Správní řízení se zahajuje buď na žádost, nebo z moci úřední.

Je-li **řízení zahájeno na žádost**, vymezuje předmět řízení **žadatel** a disponuje s ním i s řízením – může ho v průběhu řízení zúžit nebo vzít zpět. Pokud žadatel vezme návrh zpět, správní orgán řízení zastaví. Potud je řízení na žádost ovládáno zásadou dispoziční. K rozšíření předmětu řízení je třeba přivolení správního orgánu, který může vyhovět v případě, že doposud nebylo vydáno rozhodnutí ve věci a žadateli hrozí vážná újma. Žadatel se tak stává účastníkem řízení.

Nejobecnějším úkonem účastníka řízení je **podání**. Podáním je i úkon, v němž není uvedeno, kterému konkrétnímu správnímu orgánu je určen, pokud je z jeho obsahu zřejmé,

že podatel zamýšlí reakci některého správního orgánu. Povinností správního orgánu je posuzovat podání podle jeho skutečného obsahu, bez ohledu na to, jak je označeno.

**Základními náležitostmi každého podání jsou:**

- uvedení toho, čeho se podání týká a co jím účastník sleduje,
- uvedení toho, kdo podání činí,
- fyzická osoba uvede své jméno, příjmení, datum narození, místo trvalého pobytu, adresu na doručování, právnická osoba uvede svůj název, případně obchodní firmu, identifikační číslo, adresu sídla, jinou adresu pro doručování,
- označení správního orgánu, jemuž je určeno,
- podpis osoby, která podání činí,
- jiné náležitosti stanovené zvláštními předpisy.

Nemá-li podání předepsané náležitosti, je správní orgán povinen podateli pomoci nedostatky odstranit nebo ho vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. Účastník by měl podání učinit u správního orgánu, který je věcně a místně příslušný. Pokud je podání adresováno a doručeno nepřislušnému správnímu orgánu, je tento orgán povinen je postoupit příslušnému orgánu a vyrozumět o tom podatele. Z hlediska případné lhůty k podání je důležité, že za den, kdy je podání učiněno, se v takovém případě považuje až den jeho doručení věcně a místně příslušnému orgánu. Podání lze zaslat písemně nebo jej učinit ústně do protokolu. Podání je možné učinit i elektronickou cestou, pokud je opatřeno zaručeným elektronickým podpisem. V neodkladných případech může účastník řízení učinit podání telegraficky, faxem nebo obyčejnou e-mailovou poštou. V těchto případech je nutno podání do pěti dnů doplnit písemným, nebo ústním podáním do protokolu, případně dodatečně opatřit certifikovaným podpisem.

Při **zahájení z moci úřední** musí být předmět řízení vymezen v **oznámení o zahájení řízení**. Správní orgán má ještě před zahájením řízení pravomoc požadovat vysvětlení od každého, kdo by mohl přispět k objasnění skutečností, odůvodňujících případné zahájení řízení z moci úřední, a zajišťovat důkazy, je-li důvodná obava, že později by nemohly být provedeny, nebo by to přineslo značné obtíže.

Řízení je ovládáno **zásadou oficiality**, která znamená, že správní orgán vymezuje rozsah a předmět řízení a zjišťuje veškeré rozhodné okolnosti. Správní orgán musí zajistit

nejen skutečnosti, které potvrzují jeho domněnku o nutnosti správního řízení, ale i skutečnosti opačné, tedy ve prospěch účastníka řízení. Řízení je zahájeno oznámením účastníkovi. Správní orgán je povinen prokázat, že písemnost oznamující zahájení řízení předepsaným způsobem doručil.

Zahájení řízení brání dvě **překážky řízení** – litispendence a res iudicata.

### **Litispendence - překážka věci zahájené**

Tato překážka nastává v okamžiku, kdy o téže věci bylo již dříve z téhož důvodu zahájeno řízení u jiného správního orgánu. Pokud tuto skutečnost správní orgán kdykoliv během řízení zjistí, je povinen řízení zastavit.

### **Res iudicata - překážka věci rozhodnuté**

Tuto překážku tvoří stav, kdy určitému účastníkovi již bylo dříve přiznáno totéž právo nebo uložena tatáž povinnost. Správní orgán v tomto případě řízení rovněž zastaví. Pokud o uvedené věci rozhodl jiný orgán státní moci, např. soud, je toto rozhodnutí pro správní orgán závazné.

Správní řízení je většinou písemné, ústní jednání nařídí správní orgán v případech, kdy to vyžaduje zákon nebo jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Nicméně Listina základních práv Evropské unie v článku 41 stanoví, aby každý byl vyslechnut před tím, než je v jeho věci rozhodnuto v případě, že rozhodnutí by se ho mohlo nepříznivě dotknout.<sup>28</sup>

V každé věci se vede **správní spis**. Spis obsahuje podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další doklady vztahující se k věci. Do spisu mohou nahlížet a pořizovat si z něho výpisy účastníci řízení a jejich zástupci, jiné osoby musí splňovat zákonem stanovené podmínky. Některé typy úkonů se poznamenávají právě pouze do spisu, pokud tak stanoví zákon. Správní řád výslovně nestanoví, jakým způsobem se vede správní spis. Proto je možno vést spis jak v listinné, tak v elektronické podobě, případně kombinací obou typů. V každém případě je však nutné zajistit spis před neoprávněnou manipulací a přepisy.

Při **zjišťování skutkového stavu** je nutné postihnout všechny rozhodné skutečnosti tak, aby vytvořily dostatečný základ pro rozhodování. Jako podklad pro rozhodnutí může sloužit vše, co umožní tohoto cíle dosáhnout - zejména návrhy účastníků, důkazy,

---

<sup>28</sup> <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303CS.01000101.htm>

skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti a skutečnosti obecně známé, podklady od jiných orgánů.

Podklady opatřuje správní orgán, přičemž platí obecně zásada součinnosti s účastníky, kteří jsou povinni na podporu svých tvrzení označit příslušné důkazy. Pro sporné řízení platí, že správní orgán vychází z důkazů, které byly účastníky navrženy, může však provést i důkazy, které nebyly účastníky označeny, pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci.

Platí zásada součinnosti a slyšení účastníků, která je zakotvena v § 36, odst. 2 správního řádu. Účastníci mají právo v řízení vyjádřit své stanovisko a musí jim být dána možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ke všem podkladům rozhodnutí.

Správní řízení je ovládáno **zásadou jednotnosti** – do vydání rozhodnutí tvoří jeden celek. Účastníci mohou předkládat návrhy, stanoviska a navrhopvat důkazy kdykoli v průběhu řízení až do vydání rozhodnutí.

Jako **důkaz** lze použít všechny důkazní prostředky, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány v rozporu s právními předpisy. Správní orgán je povinen obstarávat důkazy – pokud jde o návrhy účastníků, není jimi vázán, ale vždy provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

Provádění a hodnocení důkazů je svěřeno výlučně správnímu orgánu. O provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, aby se ho mohli účastnit. Správní orgán hodnotí důkazy podle zásady volného hodnocení důkazů. Správní orgán musí v rozhodnutí zdůvodnit, které skutečnosti vzal za prokázané a jakými důkazy. Pokud správní orgán neprovede některé důkazy navržené účastníkem řízením, musí tento svůj postup řádně zdůvodnit.

Ve správním řízení obecně platí, že každý - správní orgán i účastník si nesou své náklady sami. Správní řád však umožňuje, aby správní orgán uložil účastníku řízení povinnost nahradit část nákladů řízení paušální částkou, jestliže řízení vyvolal porušením své právní povinnosti.

Správní orgán uloží určitým osobám povinnost nahradit **náklady řízení**, které porušením procesních povinností vyvolaly, a které by jinak správnímu orgánu nevznikly. Jde například o cestovné, pokud správní orgán provádí místní šetření a účastník řízení se bez omluvy nedostaví a průběh šetření je tak zmařen.

Ve sporném řízení přizná správní orgán účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Pokud měl účastník jen částečný úspěch, může správní orgán náhradu nákladů poměrně rozdělit, popř. rozhodnout, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů. Ve sporném řízení může tedy úspěšný účastník řízení uplatnit i náklady za právní zastoupení nebo jinou odbornou pomoc.

K **zajištění řádného průběhu řízení** disponuje správní orgán i donucovacími prostředky. Tyto prostředky samozřejmě může použít i orgán odvolací, ale vzhledem k tomu, že v odvolacím řízení se obvykle rozhoduje na základě listin obsažených ve správním spise, jsou uvedené prostředky důležitější pro prvostupňový správní orgán. Z tohoto důvodu jsou i systematicky zařazeny v té části správního řádu, která je věnována správnímu řízení v prvním stupni.

Správní orgán je oprávněn předvolat každého, jehož osobní účast je při řízení nezbytná. Pokud je předvolávána právnická osoba, doručuje se předvolání statutárnímu zástupci, avšak ten může pověřit jiného zaměstnance. S uvedením důvodů předvolání musí toto být doručeno nejméně 5 dnů před jednáním. Předvolaný je povinen se dostavit nebo se správnímu orgánu včas omluvit. Pokud se předvolaný nedostaví, nebo jeho omluva je posouzena jako nedůvodná, může být k dalšímu jednání předveden. K jednání orgánů státní správy předvádí Policie ČR. K řízení, které vede orgán územní samosprávy, může předvést též obecní (městská) policie. V zákonem stanovených případech předvádí rovněž vojenská policie nebo vězeňská služba.

V případě, že účastník, svědek nebo i jiná osoba ztěžuje průběh řízení nebo podává správnímu orgánu hrubě urážlivá podání, lze jí uložit pořádkovou pokutu až do výše 50.000 Kč. Tuto pokutu lze ukládat i opakovaně. Zákon stanoví v § 62 tzv. zásadu proporcionality. Tato zásada znamená, že výše uložené pokuty nesmí být v hrubém nepoměru k závažnosti porušení povinností a významu předmětu řízení. Správní orgán je při ukládání pokuty povinen přihlídnout i k majetkovým poměrům pokutovaného, zda je schopen vůbec pokutu uhradit. Proti rozhodnutí, jímž se ukládá pořádková pokuta, je přípustné odvolání. Odvolání má vždy odkladný účinek. Správní orgán může, zejména v návaznosti na další jednání pokutovaného v průběhu řízení, rozhodnout o snížení nebo prominutí pokuty.

Správní řád dává možnost **vykázat osobu**, která svým chováním ruší průběh konkrétního jednání nebo úkonu, případně napadá, ať již slovně nebo fyzicky pracovníky správního orgánu. Z místa konání a úkonu lze vykázat rušitele po předchozím upozornění. Pokud dobrovolně neopustí místo úkonu, může být vyveden Policií ČR nebo obecní policií, případně jiným ozbrojeným sborem, viz výše u předvedení. Pokud se koná jednání mimo správní úřad, pak z místa konání úkonu nelze vykázat vlastníka nemovitosti nebo oprávněného uživatele. V případě, že jsou pracovníci správního orgánu napadeni fyzicky, má možnost zasáhnout ochranka nebo jakákoli jiná osoba a útočníka zneškodnit a zadržet až do příjezdu Policie ČR. V tomto případě se uplatní ustanovení o nutné obraně a krajní nouzi.

V případech stanovených správním řádem v § 64 může správní orgán řízení přerušit. **Přerušení řízení** je tedy plně na úvaze správního orgánu, stejně jako poskytnutí nebo prodloužení lhůt k určitému procesnímu úkonu. Důvodem k přerušení řízení je zejména řešení předběžné otázky jiným správním orgánem nebo soudem, dále doba, po kterou je zpracováván znalecký posudek nebo správní orgán opatřuje jiný důkaz. Důvodem přerušení řízení může být i návrh účastníka nebo shodný návrh všech účastníků. Správní orgán může přerušit jak řízení o žádosti, tak řízení zahájené z moci úřední. O přerušení řízení se vydává usnesení.

Správní řád zakotvuje **zastavení řízení** v § 66. Obecným důvodem zastavení řízení je tzv. odpadnutí důvodu řízení. To může nastat, pokud žadatel vzal žádost zpět nebo nezaplátil ani přes výzvu správního orgánu správní poplatek. Pokud účastník zemřel nebo zanikl a není právní nástupce, pak správní orgán řízení zastaví. Důvod řízení odpadne rovněž zánikem věci, která je předmětem řízení. Důvodem zastavení řízení je rovněž překážka věci zahájené nebo rozhodnuté.

Vezme-li ve sporném řízení navrhovatel svůj návrh zpět, musí se zastavením řízení vyslovit souhlas odpůrce. Řízení se zastavuje usnesením.

### 6.3 Řádné opravné prostředky

Každé správní rozhodnutí, a to i řízení zahajované na žádost účastníka, je nepochybně zásahem do práv a povinností a ve svých důsledcích se často dotýká i právního postavení dalších osob. Jak účastníci, tak orgán veřejné správy se v řízení mohou dopustit chyb nebo nepřesností.

Účastník například může opomenout předložit důležitou listinu nebo svědectví. Správní orgán naproti tomu se může dopustit pochybení při vedení řízení nebo neúplně zjistí skutkový stav, případně aplikuje nesprávně právní předpisy.

Z tohoto důvodu je nezbytné, aby při řízení před orgány veřejné správy bylo možno tato pochybení napravit. Dále musí být zakotven účinný mechanismus pro případ, že rozhodnutí sice nemusí trpět žádnou vadou, ale účastník se může domnívat, že mohlo být vydáno rozhodnutí, které je pro něj příznivější. Proto správní řád i další procesní předpisy veřejné správy zakotvují opravné prostředky jak proti nepravomocnému, tak proti pravomocnému rozhodnutí. Pravomocná rozhodnutí jsou rovněž přezkoumatelná v systému správního a ústavního soudnictví.

**Opravné prostředky** proti nepravomocnému rozhodnutí ve správním řízení jsou odvolání, odpor a rozklad. Tyto opravné prostředky nazýváme **řádnými opravnými prostředky**. Využití zákonem stanovených řádných opravných prostředků je nezbytnou podmínkou přezkoumání pravomocného správního rozhodnutí soudem.

**Odvolání** je základním řádným opravným prostředkem, který může účastník podat proti rozhodnutí, které dosud nenabýlo právní moci. O právu podat odvolání musí být účastník poučen. Stejně jako o lhůtě pro podání odvolání. Odvolání lze podat proti rozhodnutí i proti usnesení, pokud zákon nestanoví jinak. Odvolání jako řádný opravný prostředek přísluší těm účastníkům řízení, kterým se rozhodnutí nebo usnesení oznamuje. Každému z účastníků běží odvolací lhůta samostatně v závislosti na oznámení rozhodnutí.

Stejně jako má účastník právo podat odvolání, může se i práva na odvolání vzdát. Tento postup je praktický v případě, kdy účastník naopak má zájem, aby rozhodnutí nabylo co nejdříve právní moci. Tato možnost se využívá u těch rozhodnutí, která se týkají pouze žadatele - např. vydání živnostenského oprávnění.

Pokud pochybí správní orgán, ten sám nemůže podat proti svému rozhodnutí odvolání. Musí vyčkat, zda odvolání podá účastník. Pokud k tomu nedojde a správní orgán považuje za nutné rozhodnutí změnit nebo zrušit, musí využít mimořádné opravné prostředky, neboť zde lze zahájit řízení i z moci úřední. Odvolací řízení je upraveno v §§ 81 - 93 správního řádu.

#### **Odvolání nelze podat v následujících případech:**

- účastník se ho vzdal písemně nebo ústně do protokolu,



- účastník vzal své odvolání zpět, v téže věci jej nemůže podat znovu,
- nelze se odvolat jen proti odůvodnění rozhodnutí.

Včas podané odvolání má dvojitý účinek, pokud zákon nestanoví jinak.

První účinek nazýváme **suspensivní** - odkladný. Tento účinek obecně znamená, že rozhodnutí do doby vyřízení odvolání nenabývá právní moci a není vykonatelné. V případech, které stanoví zákon, však rozhodnutí může být předběžně vykonatelné. To je typické zejména pro peněžité plnění dle zákona o správě daní a poplatků nebo v případě, že je ve veřejném zájmu vyloučit odkladný účinek odvolání. V takovém případě musí správní orgán odůvodnit rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání.

Druhý účinek je tzv. **devolutivní** - rozvazovací. Při podání odvolání přechází právo rozhodnout na nadřízený, neboli druhoinstanční, odvolací orgán. V zájmu rychlosti a hospodárnosti správního řízení může podanému odvolání vyhovět i orgán, který napadené rozhodnutí vydal. Tento postup se nazývá **autoremedura** a je zakotven v § 87 správního řádu. Autoremedura je přípustná pouze v případě, že prvostupňový orgán plně odvolateli vyhoví a rozhodnutí se nedotýká práv a povinností jiných účastníků nebo ti všichni vyslovili se změnou rozhodnutí v rámci autoremedury souhlas. Příkladem autoremedury je změna rozhodnutí děkana vysoké školy. Jestliže uchazeč není v prvním kole přijímacího řízení přijat a na základě odvolání děkan jako orgán fakulty, který původně rozhodl o nepřijetí, studenta přijme.

Obecná lhůta pro podání odvolání je 15 dnů ode dne jeho oznámení. Zvláštní právní předpisy mohou stanovit odvolací lhůtu jinou. Podle zákona o správě daní a poplatků je obvyklá odvolací lhůta 30 dnů, protože tento právní předpis stanoví velmi často předběžnou vykonatelnost rozhodnutí.

Pokud u rozhodnutí chybí poučení o odvolání nebo je neúplné nebo nesprávné, pak má účastník možnost podat odvolání do 15ti dnů ode dne oznámení opraveného rozhodnutí. Nejpozději je třeba u takto vadného rozhodnutí podat odvolání do 90ti dnů ode dne jeho oznámení.

Pokud účastníkovi rozhodnutí vůbec nebylo oznámeno, má právo podat odvolání do 30ti dnů ode dne, kdy se o rozhodnutí dozvěděl. Nejpozději lze odvolání podat do jednoho roku ode dne, kdy původní rozhodnutí bylo oznámeno posledním z účastníků řízení. Pokud rozhodnutí nebylo doručeno účastníkovi, ale on se s ním prokazatelně seznámil, pak se postupuje při počítání lhůt jako u účastníka, kterému bylo adresováno rozhodnutí

s vadným poučením. Tento případ může nastat, pokud účastník je zastoupen, ale rozhodnutí je doručeno jemu a nikoli jeho advokátovi. Advokát poté, co mu klient rozhodnutí předá, podá odvolání. Běh lhůty pro odvolání by nastal sice až doručením rozhodnutí advokátovi, ale protože ten se s ním prokazatelně seznámil a konal ve prospěch účastníka, nemůže účastník nebo advokát dodatečně namítat, že se s rozhodnutím neseznámil.

Odvolání se podává k nadřízenému správnímu orgánu prostřednictvím orgánu, který rozhodoval v prvním stupni. I odvolání má tzv. povinné náležitosti, které jsou upravené v § 82 odst. 2 správního řádu. Z odvolání musí být zejména patrné, kdo jej podává, proti jakému rozhodnutí směřuje a jaké jsou důvody odvolání. Odvolatel by měl také vymežit, v jakém rozsahu si přeje napadené rozhodnutí změnit nebo zrušit. Pokud tak neučiní, platí, že se domáhá přezkoumání celého rozhodnutí. Jestliže je odvolání nesrozumitelné nebo nemá základní náležitosti, případně nelze zjistit, čeho se odvolatel domáhá, správní orgán ho poučí o nedostacích odvolání a poskytne mu lhůtu k jejich nápravě. Pokud účastník odvolání opraví a doplní podle poučení správního orgánu, na odvolání se hledí tak, jako by žádné vady nemělo. Pokud účastník výzvě správního orgánu nevyhoví, odvolací řízení se zastaví.

Pokud prvostupňový správní orgán sám nemůže vyhovět odvolání v rámci autoremedury nebo neshledá důvod k autoremeduře, zašle odvolání všem účastníkům řízení, aby se k němu vyjádřili. Pro vyjádření jim poskytne lhůtu, která nesmí být kratší než 5 dnů. Prvostupňový orgán vyhotoví stanovisko k odvolání a do 30dnů od doručení odvolání postoupí celý správní spis nadřízenému správnímu orgánu, který bude rozhodovat o odvolání. V případě, že odvolání není přípustné nebo bylo podáno opožděně, je prvostupňový správní orgán povinen odůvodnit, proč shledal odvolání nepřipustným nebo opožděným a do 10ti dnů předá správní spis odvolacímu správnímu orgánu.

Podrobné postupy odvolacího orgánu jsou upraveny § 89 a 92 správního řádu. V odvolacím řízení se uplatňuje revizní princip, avšak pouze z pohledu správné aplikace práva, tedy dodržení zásady zákonnosti. Věcně přezkoumává odvolací orgán rozhodnutí jen tehdy, pokud je toto ve veřejném zájmu nebo v rozsahu podaného odvolání. Pokud odvolatel napadne procesní postup prvostupňového orgánu, tedy vedení řízení, nebo to odvolací orgán shledá za potřebné, i to je předmětem přezkumu.

Odvolací orgán může napadení rozhodnutí potvrdit, zrušit nebo změnit. Změnit rozhodnutí nelze v neprospěch odvolatele, pokud odvolání nepodal jiný účastník řízení, jehož zájmy nejsou shodné s odvolatelem. Rovněž ve veřejném zájmu lze rozhodnutí změnit i v neprospěch odvolatele, ale odvolací orgán musí velmi podrobně a pečlivě zdůvodnit, v čem shledává veřejný zájem a nutnost změny. Správní řád obecně posiluje princip samosprávy, a proto rozhodnutí vydané v rámci výkonu samostatné působnosti může odvolací orgán pouze potvrdit nebo zrušit.

### **Z judikatury:**

*Podle rozsudku Městského soudu, čj. 5 Ca 298/2008, Sb., rozh. NSS, 3/2012, rozh. č. 2766*

*Správní orgán není povinen vyzývat účastníka k doplnění odvolání, pokud odvolání obsahuje alespoň jeden projednatelný důvod, a je z něj tedy zřejmé, v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy. Takovou povinnost nezakládá správnímu orgánu ani skutečnost, že účastník označil odvolání výslovně jako „blanketní“ a naznačil v něm, že odvolacích důvodů hodlá vznést více.*

Dalším typem řádného opravného prostředku je **rozklad**. V řízení o rozkladu se použije ustanovení odvolání, pokud správní řád nestanoví jinak. Rozkladové řízení je upraveno v § 152 správního řádu. Rozklad se podává v těch případech, kdy v prvním stupni rozhodoval ústřední správní úřad nebo jednostupňový správní orgán.

Podání rozkladu má suspensivní účinek. Devolutivní účinek je jen částečný a spočívá v tom, že o rozkladu rozhoduje ministr nebo předseda či vedoucí ústředního správního úřadu na návrh rozkladové komise. Rozkladová komise je pouze poradním orgánem, je složena jak ze zaměstnanců úřadu, kdy jeden bývá jejím tajemníkem, tak z externích členů. Úkolem rozkladové komise je připravit stanovisko a podklady ke konečnému rozhodnutí.

Proti rozhodnutí o odvolání nebo rozkladu není přípustný řádný opravný prostředek. Správní rozhodnutí je sice přezkoumatelné mimořádnými opravnými prostředky nebo v systému správního soudnictví, avšak vyřízením řádného opravného prostředku nabývá právní moc a je vykonatelné po uplynutí lhůty k plnění.

**Odpor** je řádným opravným prostředkem v případě, že bylo rozhodnuto ve zkráceném řízení tzv. správním příkazem. Podáním odporu ve lhůtě 8 dnů podle § 150 správního řádu nebo lhůtě 15 dnů podle přestupkového zákona (viz správní trestání) se uložená povinnost, nejčastěji pokuta nebo opatření k nápravě závadného stavu, ruší a proběhne správní řízení.

## 6.4 Mimořádné opravné prostředky

V případech, kdy účastník vyčerpal veškeré řádné opravné prostředky nebo i tehdy, pokud původně účastník rozhodnutí přijal, avšak později se objeví nové okolnosti, které mohly mít vliv na původní rozhodnutí, může, za splnění zákonných předpokladů navrhnout nápravu rozhodnutí tzv. mimořádnými opravnými prostředky.

Správní orgán sám nemůže podat odvolání proti svému rozhodnutí, avšak může shledat, že jsou splněny podmínky pro nápravu prostřednictvím mimořádných opravných prostředků.

Mimořádné opravné prostředky jsou tedy ty nápravné postupy, které mohou zvrátit nepříznivé důsledky původního rozhodnutí.

**Mimořádné opravné prostředky jsou zakotveny ve správním řádu a patří k nim:**

**Přezkumné řízení, které je uvedeno v § 94 - 99 správního řádu.**

V přezkumném řízení se přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.

Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné a dosud nenabylo právní moci.

Přezkoumat rozhodnutí je možné jak z podnětu účastníka řízení, tak z moci úřední. Pokud nejsou dány důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí příslušný správní orgán tuto skutečnost účastníku řízení do 30 dnů ode dne doručení podnětu. Je-li návrh na přezkoumání shledán oprávněným, zahájí příslušný správní orgán přezkumné řízení.

Přezkumné řízení se obvykle zahajuje usnesením. Toto usnesení lze vydat nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. První lhůtu nazýváme lhůtou subjektivní, druhá lhůta je tzv. objektivní.

Rozhodnutí v přezkumném řízení je třeba vydat do 15 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí ve věci.

**Správní orgán může rozhodnout následujícími způsoby:**

- a) přezkoumávané rozhodnutí zruší,
- b) přezkoumávané rozhodnutí změní,

- c) přezkoumávané rozhodnutí zruší a věc se vrátí odvolacímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně,
- d) přezkumné řízení se zastaví, jestliže správní orgán dojde k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, ale újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práv z rozhodnutí v dobré víře, by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. V tomto případě má přednost zásada ochrany práv nabytých v dobré víře.

Správní řád upravuje i tzv. zkrácené přezkumné řízení. Správní orgán může vydat rozhodnutí v tom případě, že porušení právního předpisu zjevně vyplývá ze spisového materiálu, není zapotřebí vysvětlení účastníků řízení a jsou splněny podmínky pro přezkumné řízení.

**Dalším mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení, která je upravena hlavou X správního řádu - § 100 až 102.**

Rovněž tento přezkumný prostředek lze použít jak na návrh účastníka, tak z moci úřední.

**Na návrh účastníka řízení je možno obnovit řízení ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci, jestliže:**

- a) 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,
- b) 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, která byla předmětem řízení.

Žádost o obnovu řízení může účastník podat u jakéhokoliv orgánu, který ve věci rozhodoval, ve lhůtě do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. Opět zde rozlišujeme tzv. subjektivní lhůtu, což jsou uvedené tři měsíce a objektivní lhůtu - 3 roky.

Obnovy řízení se nelze domáhat v případě, že důvod obnovy mohl být uplatněn v odvolacím řízení.

V případě, že bylo rozhodnutí dosaženo trestným činem, rozhodne příslušný správní orgán o obnově řízení z moci úřední, a to ve lhůtě do 3 let ode dne nabytí právní moci rozsudku v trestní věci. V téže lhůtě se z moci úřední obnoví řízení, jestliže je dán některý z důvodů, pro které mohl účastník žádat obnovu řízení.

Pokud je rozhodnuto o obnově řízení, je k novému řízení příslušný správní orgán, který ve věci rozhodoval v prvním stupni. Odvolací orgán je příslušný k novému řízení tehdy, jestliže řízení bylo obnoveno z důvodů, které se týkaly výlučně řízení vedeného před odvolacím orgánem. Vydáním rozhodnutí v novém řízení se původní rozhodnutí ruší.

**Z judikatury:**

*NSS, čj. 5 As 13/2006 Sb., rozh. NSS, 1/2008, rozh. č. 1427*

*Žaloba proti rozhodnutí, jímž byla správním orgánem z moci úřední nařízena obnova řízení, je přípustná, jde-li o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový případ nastává např. tam, kde je s rozhodnutím o nařízení obnovy řízení spojen odkladný účinek.*

## 7 Správní exekuce

Výkon rozhodnutí – exekuce je relativně samostatnou součástí řízení ve veřejné správě. **Exekuce** slouží k tomu, aby byla **splněna povinnost** uložená správním rozhodnutím nebo smírem schváleným správním orgánem za předpokladu, že nebylo splněno dobrovolně.

Osoba, která má uloženu povinnost, se nazývá v exekučním řízení povinným. Osoba, jíž svědčí právo, které má být vymoženo, se nazývá oprávněným. Podklad pro výkon rozhodnutí je exekuční titul. Exekučním správním titulem může být pouze vykonatelné rozhodnutí správního orgánu nebo smír schválený správním orgánem. Exekuce je upravena v § 106 an. správního řádu.

Správní exekucí lze vymáhat pouze rozhodnutí vydaná orgány veřejné správy. Jak správní orgán, tak oprávněný se mohou s návrhem na provedení exekuce obrátit na rovněž na soudního exekutora. V uvedených případech se postupuje podle občanského soudního řádu a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech.

Správní řád rozlišuje exekuci na peněžitá plnění a exekuci na nepeněžitá plnění.

**Exekuce na peněžitá plnění**, kterými rozumíme např. nezaplacené místní nebo správní poplatky, nezaplacené pokuty, ale také odvody do systému sociálního zabezpečení nebo na zdravotní pojištění, se provádí podle daňového řádu, zákon č. 280/2009 Sb.<sup>29</sup>

Exekuci mohou provádět správní orgány samy. Například podle zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, správa sociálního zabezpečení vede celé řízení, včetně výkonu rozhodnutí. Obce jsou exekučními orgány v případě nezaplacených správních nebo místních poplatků. V případě, že není správní orgán, který vydal rozhodnutí nebo schválil smír, sám exekučním orgánem, obrací se na tzv. obecného správce daně. **Obecným správcem daně** je na základě zákona č. 185/2004 Sb.,<sup>30</sup> celní správa.

U **exekuce na nepeněžitá plnění**, kterými se rozumí vynucení jiné povinnosti, např. vyklizení prostor, ve kterých jsou neoprávněně skladovány toxické látky nebo oprav nemovitosti, jejíž technický stav ohrožuje kolemjdoucí, je exekučním orgánem pouze ten orgán, který vykonává zároveň státní správu. Exekuci tedy obvykle vykonávají kromě specializovaných orgánů státní správy obecní úřady s rozšířenou nebo přenesenou

<sup>29</sup> K exekuci na peněžitá plnění srv. SOVOVÁ, O. *Základy finančního práva*. kap. 5.2. Hradec Králové. Gaudeamus 2013.

<sup>30</sup> Zákon o Celní správě.

působností a krajské úřady. I v případě exekuce na nepeněžitá plnění je možno o její provedení požádat soud nebo soudního exekutora.

**Exekuci na nepeněžitá plnění je možno provést následujícími způsoby:**

- exekuce provedením náhradního výkonu,
- exekuce přímým vynucením,
- exekuce ukládáním donucovacích pokut.

Před nařízením se vydává podle § 109 správního řádu exekuční výzva. V této výzvě určí exekuční orgán náhradní lhůtu pro plnění a poučí povinného o možnosti vynucení povinnosti. Proti exekuční výzvě se nelze odvolat.

Exekuce se nařizuje usnesením nazvaným **exekuční příkaz**. V tomto příkazu je nezbytné vymežit, pro jakou povinnost se výkon rozhodnutí provádí a určit způsob, jakým bude exekuce provedena. Proti exekučnímu příkazu se nelze odvolat, avšak proti usnesením i jiným úkonům exekučního úřadu lze podat námitky. Námitky obecně nemají odkladný účinek, avšak z vážných důvodů tento účinek může přiznat exekuční orgán. Dále zákon stanoví odkladný účinek u námitek, které směřují proti povinnosti vyklizení nebo v případě, že jsou dány důvody pro zastavení exekuce.

Exekuční příkaz se doručuje povinnému a dalším osobám, jimž se příkazem ukládají povinnosti. Vždy je účastníkem exekučního řízení manžel povinného, pokud se exekuce týká majetku ve společném jmění manželů; dále mohou být účastníky zletilé osoby žijící ve společné domácnosti, např. při exekuci vyklizením.

Exekuci lze zastavit z důvodů uvedených v § 115 správního řádu. K těmto důvodům patří například zánik povinnosti, zrušení exekučního titulu, pokud exekuce byla nařízena k vymožení neexistující povinnosti nebo povinný neexistuje. Rovněž oprávněný může požádat o zastavení exekuce. Proti usnesení o zastavení exekuce se nelze odvolat; **opravným prostředkem jsou námitky.**

Exekuce je vážný zásah do práv povinného, a proto po vyčerpání námitek, se tento může bránit **žalobou na nezákonný zásah správního orgánu u správního soudu.**

**Úřední osoba**, která exekuci provádí, se prokazuje pověřením. Při průběhu exekuce mají pracovníci exekučního správního orgánu postavení úřední osoby. Proto mají také zvýšenou trestněprávní ochranu. Na druhé straně mohou být trestně stíháni pro porušení



povinností, které by bylo možné kvalifikovat jako některou ze skutkových podstat trestných činů úředních osob uvedených v hlavě desáté trestního zákoníku.<sup>31</sup>

V případě, že povinný má více nesplněných povinností, v souladu se zákonem č. 119/2001 Sb., kterým se stanoví pravidla pro případy souběžně probíhajících výkonů rozhodnutí, se provádějí jednotlivé exekuce v tom pořadí, jak jdou v časovém sledu za sebou. Přednost mají tedy dříve nařízené exekuce.

**Exekuční náklady** hradí povinný. Tyto náklady se sestávají z paušální částky 2.000 Kč a hotových výdajů, jako je např. cestovné nebo náklady na přepravu a uskladnění majetku povinného, pokud se provádí exekuce vyklizením.

Pokud oprávněný požádal o zastavení exekuce, je povinen hradit exekuční náklady.

Správní řád stanoví, že exekuci na nepeněžitá plnění je možno nařídit nejpozději do pěti let od okamžiku, kdy měla být povinnost splněna. Exekuci je nutno ukončit ve lhůtě 10 let poté, co měla být povinnost splněna dobrovolně.

Zvláštním typem exekuce je výkon správního rozhodnutí Policie ČR o **vykázání ze společného obydlí a nenavazování kontaktů s oprávněným**.

V tomto případě nařizuje a provádí exekuci soud v místě nemovitosti, ze které je povinný vykázán. K výše uvedené úpravě exekuce došlo v souvislosti s novelizací občanského soudního řádu (o.s.ř., zákon č. 99/1963 Sb.) s účinností od 1. 1. 2013. Od tohoto data nemohou občanskoprávní soudy nařizovat a především vykonávat ty exekuce, které je možné provést podle správního nebo daňového řádu.

Pokud správní orgán nemá dostatečnou odbornou a personální kapacitu na to, aby výkon rozhodnutí provedl sám, musí se obrátit buď na soudního exekutora, nebo obecného správce daně.

---

<sup>31</sup> Zákon č. 40/2009 Sb.

## 8 Správní dozor

Jednou z významných součástí vrchnostenské správy je oprávnění orgánů veřejné správy vykonávat tzv. správní dozor. **Správní dozor** je jednou z forem správní činnosti, kterou vykonávají orgány veřejné správy **vůči nepodřízeným subjektům**.

Vykonavatel, tj. dozorčí orgán, **pozoruje chování adresáta a porovnává jej s chováním vyžadovaným právními normami**. Základní zásadou správního dozoru je **zásada legality**. Dozorčí činnosti mohou vykonávat pouze ty orgány, kterým zákon oprávnění kontrolní či inspekční činnosti svěřuje. Některé z dozorčích orgánů mají zakotveno toto své základní poslání již ve svém názvu. Nejčastěji se používá pojem **inspekce**.<sup>32</sup>

Jiné správní orgány uskutečňují kontrolní činnost vedle svých dalších povinností.

Správní dozor se tedy provádí jako návazná součást vykonávané veřejné správy. Typickým příkladem je zde živnostenský dozor, kdy živnostenský úřad kontroluje, zda živnostník neporušuje podmínky podnikání dle uděleného oprávnění.

- Při uskutečňování správního dozoru je vykonavatel povinen řídit se výlučně **právními kritérii**. Do jeho hodnocení nesmějí vstupovat pojmy jako účelnost, hospodárnost, morálka, etika.
- V některých případech může být **neprávní pojem součástí normy**. Je tomu tak např. u profesních komor s nuceným členstvím. Při výkonu tzv. regulovaných povolání jsou kladeny vyšší nároky nejen z hlediska odbornosti, ale právě i etiky výkonu profese. Proto profesní komory mají oprávnění kontrolovat, zda jejich členové vykonávají své povolání v souladu s etickými principy platnými pro dané povolání. I v takovém případě však musí orgán dozoru vyložit, co rozumí pod pojmem neetický výkon profese.

Správní orgány, které vykonávají dozorčí činnost, mají zákonem stanovená oprávnění, která jim umožňují efektivní výkon jejich činnosti. Těmto oprávněním odpovídají i jejich povinnosti. Základní povinností dozorčích orgánů je respektovat práva kontrolovaného subjektu a v každé fázi kontroly mu umožnit tato práva uplatnit.

---

<sup>32</sup> Např. Česká obchodní inspekce, Státní inspektorát práce.

**Kontrola** je obecně upravena v zákoně o státní kontrole, č. 552/1991 Sb.<sup>33</sup> Správní řád pak stanoví obecné zásady činnosti správních orgánů a není-li jiným zvláštním právním předpisem stanoveno jinak, platí správní řád jako obecný právní předpis, kterým jsou upraveny postupy správních orgánů.

Některé zvláštní postupy a oprávnění i povinnosti jsou pak zakotveny ve zvláštních právních předpisech, které se rovněž dotýkají kontroly.<sup>34</sup>

### **Správní dozor členíme na několik fází:**

V *přípravné fázi* se správní dozor zahajuje buď podle plánu kontrol nebo na podnět jiného správního orgánu nebo fyzické či právnické osoby.

Konkrétními důvody pro rozhodnutí kontrolního orgánu, kde a jaký typ kontroly provede, bývají poznatky z minulých kontrol, analýzy dat v informačním systému, aktuální zjištění inspektorů v terénu, zjištění jiných orgánů státní správy, podněty spotřebitelů, podněty tisku, rozhlasu a televize a reklam.

- O kontrole se pořizuje **protokol**, ve kterém je zaznamenán průběh kontroly a zjištěný skutkový stav. Protokol o kontrole je veřejnou listinou, důkazem, který osvědčuje skutečnosti v něm uvedené, pokud není prokázán opak. Kontrolovaná osoba má také zaručeno právo seznámit se s protokolem ještě před jeho podpisem a vyjádřit se ke zjištěním a dalším skutečnostem, které jsou v protokolu uvedené. Pokud kontrolovaný subjekt odmítne protokol podepsat, i toto se zde zaznamená. Inspekční či kontrolní zprávou nebo protokolem se nezasahuje do práv a povinností, není správním rozhodnutím, a proto se nelze bránit samostatnou žalobou.
- Pokud nejsou shledány závady, je výkon dozorcí činnosti ukončen podpisem protokolu.
- Pokud správní orgán shledá méně závažné porušení předpisů, může uložit v protokolu opatření vedoucí k nápravě.
- V případě zjištěného porušení právních předpisů může být zahájeno správní řízení, na které pak navazuje i možnost správního postihu.

---

<sup>33</sup> Tento zákon je již zastaralý, proto se v současné době v legislativních orgánech projednává nová právní úprava.

<sup>34</sup> Např. zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci.

**Kontrola** bez ohledu na svou délku **je jeden úkon**. Právní předpisy neobsahují ustanovení, která by specifikovala délku kontroly, počet činností během kontroly či požadavek na její ukončení v určité lhůtě. Kontrolovaná osoba má právo v každé fázi kontroly podat **námítky** proti úkonům kontrolujícího pracovníka. O námitkách rozhoduje nadřízený pracovník.

Nepřípustná je opakovaná kontrola u téhož subjektu v téže věci.

#### **Z judikatury:**

##### **NSS, 1 Afs 118/2005**

*Kontrola bez ohledu na svou délku je jeden úkon. Právní předpisy neobsahují ustanovení, která by specifikovala délku kontroly, počet činností během kontroly či požadavek na její ukončení v určité lhůtě. Nepřípustná je opakovaná kontrola u téhož subjektu v téže věci.*

##### **NSS, 2 As 50/2005, rozh. č. 860, Sb.rozh. 6/2006,**

*Smyslem a účelem oznámení o zahájení kontroly je dát kontrolované osobě na vědomí, že zahájením kontroly jí vznikají specifická práva a povinnosti.*

*Inspekční či kontrolní zprávou se nezasahuje do práv a povinností, není rozhodnutím, proto se nelze bránit žalobou.,*

##### **Podle rozsudku Městského soudu v Praze čj. 10 Ca 127/2005, rozhodnutí č. 1087, Sb. rozh. NSS, 3/2007.**

*Opomenutí pracovníků kontrolního orgánu předložit služební průkaz či pověření k provedení kontroly dle § 12, odst. 2, písm. a) zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, nemění nic na skutečnosti, že taková kontrola byla platně zahájena, pokud kontrolovaná osoba předložení průkazu či pověření nepožaduje, neboť nemá žádné pochybnosti o tom, že skutečně jde o pracovníky kontrolního orgánu oprávněné k provedení kontroly.*

##### **NSS 7 As 57/2010, rozh. č. 2633, Sb. rozh. NSS, 8/2012.**

*Rada pro rozhlasové a televizní vysílání provádí jednotlivé důkazy při ústním jednání. Provádí-li dokazování ohledáním výjimečně mimo ústní jednání promítnutím audiovizuálního záznamu, musí být o provedení tohoto důkazu vyhotoven protokol podle § 18 správního řádu z roku 2004.*

## 9 Správní trestání

**Správní trestání je postih fyzické nebo právnické osoby za porušení norem správního práva.** Pouze jednání, které je v právním předpise označeno za porušení normy správního práva, může být postihováno. **Objektem, tedy chráněným zájmem, je řádný a nerušený výkon veřejné správy.**

Úkolem postihu za správní delikt však není jen sankcionovat porušení povinnosti, ale má mít preventivní či výchovný účinek jak na pachatele, tak i na další osoby, které by se mohly dopustit stejného či obdobného jednání. Typické a opakované porušování povinností v určité oblasti může zároveň naznačovat potřebu nové právní úpravy nebo naopak potřebu intenzivního dohledu a posílení represivní složky odpovědnosti.

**Správní delikty** řadíme k deliktům veřejnoprávním. Správních deliktů je značné množství a najdeme je roztrženy v různých právních normách. Lze těžko hovořit o přesném vymezení pojmu správní delikt. **Správní delikty je možno charakterizovat jako protiprávní jednání spočívající v porušení norem správního práva, za které ukládají sankce správní orgány.** Jednání označovaná za správní delikty jsou značně různorodá a početná.

**Mají však následující společné znaky:**

- a) zákonné vyjádření skutkové podstaty,
- b) protiprávnost,
- c) škodlivost,
- d) objekt,
- e) objektivní stránku,
- f) subjekt,
- g) subjektivní stránku,
- h) trestnost,
- i) uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy.<sup>35</sup>

Třídění správních deliktů je možno provádět podle subjektů deliktu, objektu deliktu, zavinění nebo typu ukládaných sankcí. **Správní delikty se dělí na přestupky, tzv. jiné**

---

<sup>35</sup> MATES, P. a kolektiv. *Základy správního práva trestního*. 1. vyd. C. H. Beck. 1995. str. 6.

**správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob, správní delikty smíšené povahy, veřejné správní disciplinární delikty a pořádkové správní delikty.**

Dále lze dělit správní delikty na hmotněprávní delikty a procesněprávní delikty, správní delikty projednávané v rámci výkonu státní správy, správní delikty projednávané v rámci výkonu územní samosprávy a správní delikty projednávané při výkonu zájmové samosprávy.

Z hlediska pachatele má význam správní uvážení, neboť existují správní delikty, za které je nutno uložit sankci, a správní delikty, za které je možno uložit sankci. Platná právní úprava správních deliktů, bez ohledu na to, jaká kritéria třídění zvolíme, vykazuje značné nedostatky. Pouze přestupky jsou upraveny komplexnějším způsobem.<sup>36</sup>

Deliktní způsobilost pachatele správního deliktu, jakožto schopnost být nositelem odpovědnosti za spáchaný delikt, závisí na typu spáchaného deliktu. Způsobilost právnických osob vzniká na základě zákona. Pokud právo spojuje jejich vznik s určitou registrací, jsou tyto osoby deliktně způsobilé okamžikem právní moci rozhodnutí o registraci.

Deliktní způsobilost fyzických osob je odvislá od předpisů práva občanského<sup>37</sup> a dále pak od úpravy v jednotlivých normách správního práva. Pachatelem přestupku může být osoba starší patnácti let, avšak disciplinární delikt může spáchat pouze ten, kdo má zvýšenou odpovědnost za výkon určitého povolání nebo je členem veřejnoprávní korporace, která vykonává nad svými členy disciplinární pravomoc.<sup>38</sup>

Významným pojmovým znakem správního deliktu je zavinění. Správní právo trestá **i nedbalost, pokud není výslovně stanoveno, že k trestnosti deliktu je třeba úmyslného zavinění.**

Některé typy deliktů, zejména v oblasti provozování kvalifikovaných činností, jsou postihovány bez ohledu na zavinění. Správní delikty právnických osob jsou trestány bez ohledu na zavinění.<sup>39</sup> Většina správních deliktů právnických osob je konstruována jako **delikty ohrožovací**, tedy odpovědnost pachatele je dána bez ohledu na to, zda dojde skutečně ke vzniku škody.

---

<sup>36</sup> Zákon č. 200/1990 Sb., přestupkový zákon.

<sup>37</sup> §§ 8, 9 občanského zákoníku.

<sup>38</sup> Např. advokát, notář, lékař, auditor.

<sup>39</sup> Správní postih právnické osoby obvykle vede k vyvození pracovněprávní odpovědnosti nebo disciplinární odpovědnosti u zaměstnanců, jedna odpovědnost tedy zakládá jiný odpovědnostní vztah.

Rovněž **tresty za správní delikty** je možno ukládat pouze takové, jaké zákon umožňuje. Při ukládání trestu je správní orgán na jedné straně sice vázán jen těmi tresty, které jsou zákonem umožněny, na druhé straně je mu dán poměrně široký prostor pro správní uvážení.<sup>40</sup>

Pokud dojde správní orgán k závěru, že pouhé projednání spáchaného deliktu má výchovný a preventivní účinek, který převažuje nad povinností represe, může od potrestání pachatele zcela upustit. Od trestu je nutno odlišit **ochranná a omezující opatření a opatření**, která ukládá správní orgán **k nápravě závadného stavu**. Těmito opatřeními jsou např. zabránění věci, kterou byl spáchán přestupek, pokud věc nepatří pachateli nebo pachatele nelze za přestupek potrestat.

### **Z judikatury:**

#### **NSS, A 6/2003**

*I pro správní trestání platí zásada ne bis in idem, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Předpokladem jejího uplatnění je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku. Jde však o dva různé skutky a dva odlišné správní delikty, pokud provozovatel taxislužby jednak účtuje vyšší než povolenou cenu (následkem je porušení zájmu na poskytování taxislužeb v souladu s cenovými předpisy) a jednak nevydá cestujícímu doklad o zaplacení jízdného jako výstupu z tiskárny taxametru, doplněný o údaje uvedené v § 15, odst. 2, vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě (následkem je porušení zájmu na transparentní kontrole služeb).*

#### **NSS, 8 As 17/2007**

*Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Je proto např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvajících delikt, pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu.*

---

<sup>40</sup> Např. zákon č. 220/1990 Sb., o zdravotnických komorách má širokou škálu trestů od důtky přes pokuty v různé výši až po vyloučení z komory, srv. §13, odst. 3 a 18, odst. 3 zákona.

## 9.1 Přestupky

**Přestupek** je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v přestupkovém nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.

Základním pramenem přestupkového práva je **zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích**.

Skutkové podstaty přestupků jsou zakotveny i ve zvláštních právních předpisech - např. v zákoně o obcích nebo zákoně o krajích.

Přestupkem není jednání v nutné obraně nebo krajní nouzi, ač by jinak bylo jako přestupek postižitelné.

Pachatelem přestupku podle přestupkového zákona může být pouze fyzická osoba starší 15ti let, která je příčetná.

Osoby mladistvé, tj. mezi patnáctým a osmnáctým rokem věku jsou zvlášť chráněny i jako pachatelé. Ukládají se jim nižší sankce, nelze jim uložit takové ochranné opatření, které by jim bránilo v přípravě na povolání a při projednání přestupku je třeba dbát na to, aby mladictví pachatel byl zastoupen buď orgánem sociálně právní ochrany mládeže, nebo zákonným zástupcem. Proti mladistvému nelze postupovat ve zkráceném, tzv. příkazním řízení, avšak blokovou pokutu mu uložit lze.

Některé fyzické osoby mají imunitu, takže je za přestupek nelze postihnout. Absolutní přestupkovou imunitu má prezident republiky. Rovněž diplomaty nelze postihovat, pokud mezinárodní smlouva nestanoví jinak. Přestupkovou imunitu mají rovněž soudci, státní zástupci, poslanci a senátoři. Poslanec a senátor se může této imunity vzdát, pokud ne, pak projednává jejich přestupky mandátový a imunitní výbor příslušné komory parlamentu.

Přestupky spáchané soudci, státními zástupci, příslušníky policie, vězeňské služby a vězni ve výkonu trestu se projednají jako kázeňské provinění.

Přestupky projednávají v prvním stupni obecní úřady, pokud nejde o přestupek, který je projednáván jiným orgánem na základě zvláštního právního předpisu. Obce mohou zřizovat přestupkové komise jako zvláštní orgán, v čele komise stojí vždy osoba s právnickým vzděláním nebo odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Jde obvykle o úředníka obce, který absolvoval zvláštní vzdělávání úředníků územních samosprávných celků a složil odbornou zkoušku podle vyhlášky č. 345/2000 Sb.



V rámci spádového obvodu obce s rozšířenou nebo přenesenou působností se obvykle vytváří jedna přestupková komise.

**Za přešupěk lze uložit následující sankce:**

- a) napomenutí,
- b) pokutu,
- c) zákaz činnosti,
- d) propadnutí věci.

Sankci je možno uložit samostatně nebo s jinou sankcí, avšak nelze ukládat zároveň napomenutí a pokutu.

Pokud je spolehlivě zjištěno, že pachatel se přešupěku dopustil, věc nebyla řešena blokovou pokutou a nejde o mladistvého, lze rozhodnout bez přítomnosti pachatele v tzv. příkazním řízení dle § 87 přešupěkového zákona. Pachateli je doručeno přímo rozhodnutí. V příkazním řízení lze uložit napomenutí nebo pokutu. Proti správnímu trestnímu příkazu může pachatel podat do 15ti dnů odpor, o tom musí být poučen. Včasným podáním odporu se rozhodnutí ruší a proběhne jednání. Není-li odpor podán, příkaz nabude právní moci a je následně vykonatelný, pokud ukládá peněžité plnění.

Řízení ve věcech přešupěků je dvoušupňové a pachateli musí být dána možnost se k věci vyjádřit. Proto správní orgán prvního šupně nařídí vždy úštní jednání ve věci.

Bez přítomnosti pachatele lze rozhodnout jen tehdy, pokud se odmítne dostavit nebo se nedostaví bez náležitě omluvy či závažného důvodu. Vždy musí být o důsledcích nedostavení se poučen. Rozhodnutí se doručuje pachateli do vlastních rukou, nelze ho doručit veřejnou vyhláškou, vzhledem k neveřejnosti jednání o přešupěku. Proti rozhodnutí se lze odvolat. Odvolat se může nejen osoba vinná, ale také zákonný zástupce nebo orgán sociálně právní ochrany u mladistvého.

Zvláštní ustanovení platí u odvolání pro poškozeného - viz níže.

Odvolání se podává do 15ti dnů od doručení rozhodnutí a má vždy odkladný účinek. Odvolací orgán nemůže změnit uloženou sankci v neprospěch pachatele, avšak může ji stanovit odlišně.

Osoba, která byla spácháním přešupěku poškozena, se může připojit s nárokem na náhradu škody. Pokud správní orgán nerozhodne o náhradě škody nebo rozhodne jen

zčásti, odkáže poškozeného do občanskoprávního řízení. Proti výroku o náhradě škody se může poškozený odvolat.

Pachateli přestupku, který byl uznán vinným v řádném přestupkovém řízení, uloží správní orgán náhradu nákladů řízení. Tyto jsou stanoveny paušální částkou vyhláškou ministerstva vnitra.<sup>42</sup> Náhradu nákladů nelze uložit v blokovém a příkazním řízení.

Rozhodnutí o přestupku, pokud pachatel využil možnosti řádného řízení, včetně podání odvolání, je přezkoumatelné správním soudem. V případě podání žaloby lze požádat přestupkový orgán o přiznání odkladného účinku. Této žádosti správní orgán vždy vyhoví. Na žádost pachatele - žalobce může soud v řízení uloženou sankci snížit.

**Blokové řízení** je zvláštním typem zkráceného řízení, kdy přestupek je spolehlivě zjištěn, pachatel ho uzná a je ochoten uhradit pokutu. Jinou sankci v blokovém řízení uložit nelze. Uložením pokuty a jejím zaplacením na místě nebo převzetím složenky k úhradě řízení končí a nelze se proti výsledku odvolat.

Proti jednání úřední osoby, která uložila pokutu, lze podat stížnost v případě, že uznání viny bylo na pachateli nějakým nevhodným jednáním vynucováno. Prokázat tento typ jednání je však pro postiženého velmi obtížné.

V blokovém řízení lze projednat například přestupky v dopravě, proti veřejnému pořádku nebo občanskému soužití. Také přestupky na úseku ochrany veřejného zdraví, hygienického a veterinárního dozoru a rovněž při ochraně spotřebitele lze projednat v blokovém řízení, pokud tak stanoví přestupkový nebo jiný zákon.

### **Z judikatury:**

*Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni čj. 17 A 52/2010, rozh. č. 2675, Sb. rozh. 10/2012.*

*V přestupkovém řízení nelze navrhovateli, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, přiznat náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování práva proti obviněnému z přestupku.*

---

<sup>42</sup> V současné době činí paušální náhrada 5.000 Kč.

## 10 Veřejnoprávní smlouvy

K výkonu své činnosti orgány veřejné správy vstupují nejen do vztahů vrchnostenských, ale rovněž do dvou a více stranných smluvních vztahů. Smluvní stranou může být jak jiný vykonavatel veřejné právy, a to nejen vnitrostátní, ale i zahraniční, v rámci euroregionu, tak osoba fyzická anebo právnická soukromého práva. V rámci dobré správy by veřejnoprávní smlouvy měly nahrazovat správní rozhodnutí tam, kde je možné věc řešit smírnou cestou.

Veřejnoprávní smlouva je pojem, který byl po dlouhou dobu vykládán především naukou – správní vědou a následně judikaturou. V důsledku požadavků praxe bylo nutné veřejnoprávní smlouvy jako zvláštní právní institut zakotvit do zákona.

### **Veřejnoprávní smlouvy jsou upraveny v páté části správního řádu, §§ 159 - 170.**

Tento smluvní typ má určité společné rysy se smlouvami soukromoprávními, zejména pokud jde o uzavření smlouvy shodným projevem vůle stran a rovněž v otázkách náhrady škody. Správní řád přímo stanoví subsidiaritu občanského zákoníku.<sup>43</sup>

Veřejnoprávní smlouva je dvou a vícestranný právní úkon, který zakládá nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (§ 159 správního řádu). Jedním z účastníků, tedy minimálně jednou ze smluvních stran musí být orgán veřejné správy nebo orgán veřejné správy tuto smlouvu schvaluje.

Uzavření veřejnoprávní smlouvy nesmí být na újmu důvěryhodnosti veřejné správy. Veřejnoprávní smlouvy nemohou být uzavírány v rozporu s právními předpisy nebo dokonce za účelem obcházení zákona. Dalšími požadavky na veřejnoprávní smlouvu a zároveň měřítkem vhodnosti jejího uzavření je účelnost veřejnoprávní smlouvy a ochrana veřejného zájmu.

### **V teorii se rozlišují dva základní typy veřejnoprávních smluv:**

- a) **koordináčn**í uzavírané mezi správními orgány za účelem plnění svých úkolů (§ 160 správního řádu),
- b) **subordinačn**í uzavírané mezi správním orgánem a účastníkem místo vydávání rozhodnutí (§ 161 správního řádu).

Správní řád, kromě výše uvedených typů, zavedl ještě smlouvu

---

<sup>43</sup> § 170 zák. č. 500/2004 Sb., v platném znění.

**c) mezi účastníky o způsobu výkonu jejich práv a povinností (§ 162 správního řádu).**

Příkladem smlouvy koordinační je dohoda dvou obcí o změně hranic území obce nebo sloučení obcí. Dále se koordinačními smlouvami řeší zřízení společných školských zařízení nebo přestupkové komise pro více obcí. Subordinační smlouvou je například smlouva o zajištění dopravní obslužnosti s dopravci na území kraje nebo smlouva s podnikatelem o zřízení pracovních míst pro absolventy nebo hendikepované, na které státní správa přispívá.

Dohoda mezi účastníky velmi často nahrazuje rozhodnutí v řízení sporném v sousedských sporech o umožnění vstupu na pozemek nebo průjezdu po pozemku.

Správní řád stanoví další požadavky na veřejnoprávní smlouvy a jejich režim. Pokud je veřejnoprávní smlouva uzavřena v rozporu s nimi, nadřízený správní orgán ji zruší.

Uzavření veřejnoprávní smlouvy podléhá souhlasu společného nadřízeného správního orgánu.

Veřejnoprávní smlouva musí být vždy písemná a projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině. Změna obsahu veřejnoprávní smlouvy může být provedena jen písemně dohodou všech stran.

Veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen, je-li to ve smlouvě dohodnuto, a jestliže byla dohodnuta výpovědní lhůta.

Veřejnoprávní smlouvu lze na návrh smluvní strany zrušit, důvody zrušení stanoví zákon.

Veřejnoprávní smlouvy se vždy uveřejňují na úřední desce příslušného územního samosprávného celku, dále ve věstníku příslušného kraje, a to nejen krajské smlouvy, ale všech obcí v obvodu jeho působnosti. Pokud obec vydává věstník nebo jiný zpravodaj, zveřejňuje zde tyto smlouvy rovněž.

**Spory z veřejnoprávních smluv řeší:**

- Ministerstvo vnitra - smlouvy, je-li jednou ze smluvních stran kraj nebo mezi obcemi s rozšířenou působností.
- Krajský úřad - smlouvy mezi obcemi.
- Společný nadřízený orgán - smlouvy podle § 160 správního řádu.

- Nadřízený správní orgán - smlouvy podle § 161 správního řádu.
- Správní orgán, který udělil souhlas se smlouvou podle § 162 správního řádu.
- Není vyloučeno podat žalobu k soudu na řešení sporů a soudy vždy rozhodují o náhradě škody, pokud zrušením smlouvy nebo výpovědí vznikla. Správní řád neumožňuje odstoupení do smlouvy.

**Z judikatury:**

*NSS, As 88/2006, rozh. č. 1392, Sb., rozh. 12/2007*

*Požadavek, aby právní úkon, má-li mít právní účinky, byl učiněn svobodně, je obecné pravidlo soukromého práva platné zásadně i v právu veřejném.*

## 11 Vybrané otázky kontroly veřejné správy

Kontrolní činnost v rámci veřejné správy můžeme rozdělit na několik typů. Prvním typem je **kontrola vnitřní**, tedy vzájemné vztahy jednotlivých vykonavatelů veřejné správy, kdy v rámci tzv. **instančního dozoru** nadřízené správní orgány vykonávají dohled a metodické vedení nižších nebo podřízených správních orgánů. Dále do oblasti kontroly ve veřejné správě zařazujeme **správní dozor**<sup>44</sup> - činnosti, kdy vykonavatel veřejné správy zkoumá, zda adresáti plní povinnosti, které jsou jim uloženy normami správního práva.

Za **vnější kontrolu veřejné správy** označujeme dohled institucí státu stojících vně veřejné správy a občanů i právnických osob. Vnější kontrola veřejné správy je významným atributem právního státu, a proto jednotlivé instituty, které naplňují obsah tohoto pojmu, najdeme zakotveny jak v normách práva správního, tak i práva ústavního.

### **K jednotlivým prvkům veřejné kontroly správy náleží:**

- právo občanů na informace; právo na svobodu projevu; petiční právo; právo podávat stížnosti správním orgánům a právo domáhat se ochrany svých práv u nezávislé instituce, jakož i právní záruky těchto práv;
- povinnost správních orgánů vyřizovat petice a stížnosti ve stanovených lhůtách;
- povinnost veřejné správy informovat veřejnost o své činnosti a odpovědnost vykonavatelů veřejné správy voleným orgánům;
- kontrola veřejné správy nezávislými zastupitelskými, soudními i jinými veřejnými institucemi – ombudsman, Nejvyšší kontrolní úřad.

**Právo petiční** je především institutem ústavního práva a je zakotveno v čl. 18 Listiny základních práv a svobod.

**Stížnost** je zvláštním nápravným prostředkem, který lze uplatnit tehdy, pokud se adresát veřejné správy setkal s nevhodným chováním<sup>45</sup> nebo zákon mu neumožňuje se domáhat nápravy jiným způsobem. Podání stížnosti nesmí být osobě, která je účastníkem správního řízení nebo jiným způsobem adresátem veřejné správy, na újmu.

---

<sup>44</sup> Srv. kap. 8

<sup>45</sup> Typicky může být použita stížnost tehdy, pokud záležitost žadatele je sice správním orgánem vyřízena včas a po odborné stránce kvalitně, avšak úřední osoby se chovají v rozporu se zásadou dobré správy - § 4 správního řádu, zák. č. 500/2004 Sb.

**Vyřizování stížností je zakotveno v § 175 správního řádu.**<sup>46</sup> Podání musí správní úřad posoudit nikoli podle jeho názvu, ale podle obsahu.

Mnohá podání, která jsou nazvána stížnostmi, jsou ve skutečnosti podněty, oznámeními nebo podezřeními, která odůvodňují zahájit šetření správního orgánu.

Stěžovatele není nutné o přijetí stížnosti uvědomit. Vhodné však je, jak u skutečných stížností, tak u jiných podání, potvrdit přijetí e-mailem, faxem nebo obyčejnou poštou.

Lhůta pro vyřízení stížnosti je 60 dnů od jejího podání.

V této lhůtě musí být stěžovateli sděleno, zda a jak byla stížnost vyřízena.

Pokud je stížnost důvodná, správní orgán musí přijmout nezbytná opatření k nápravě. Stěžovatel však nemusí být o způsobu vyřízení nebo opatřeních přijatých k nápravě vyrozuměn. Každý, kdo podává stížnost, by proto měl požádat správní orgán, aby mu sdělil, jak byla stížnost vyřízena a jaké kroky byly podniknuty, aby se závadné jednání již v budoucnu neopakovalo.

Pokud stížnost odůvodňuje zahájení správního či kárného řízení, pak se toto sděluje stěžovateli jen obecně, protože je nutno respektovat zásadu neveřejnosti a nesdělovat podrobnosti.

Má-li stěžovatel za to, že stížnost nebyla řádně vyřízena, může požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřizování stížnosti (§ 175, odst. 7 správního řádu).

Dalším typem kontroly veřejné správy je **právo na informace** a povinnost veřejné správy informovat o své činnosti. Každý orgán veřejné správy má povinnost zřizovat úřední desku, na které najdou občané základní údaje, které jsou často nazývány povinně zveřejňované informace.

Právní úpravu svobodného přístupu k informacím o činnosti veřejné moci obsahuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Speciálním právním předpisem je pak zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Uvedené zákony se vztahují na všechny orgány veřejné moci, nejen na činnost veřejné správy. V případě, že některý z povinných subjektů odepře poskytnout informace, může se žadatel obrátit na soud.

---

<sup>46</sup> Předchozí právní úprava vyřizování stížností byla zakotvena ve vyhlášce č. 150/1958 Ú.l. o vyřizování stížností a podnětů pracujících, zrušena správním řádem.

Další institucí, nepříliš vlastní našemu právnímu řádu, avšak typickou pro země severské právní kultury - Švédsko, Dánsko nebo Velká Británie, je ombudsman. **Veřejný ochránce práv** patří spíše do systému institucí ústavního práva. Právní úprava jeho činnosti, způsob volby ombudsmana i fungování úřadu je zakotveno v zákoně č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.<sup>47</sup> Jako kontrolní mechanismus v oblasti výkonu veřejné správy se ombudsman uplatňuje proto, že jeho úkolem je řešit stížnosti na nedostatky v právních postupech veřejné správy, nečinnost, průtahy, a nevhodné či neetické chování a jednání úředníků, které nelze postihnout ve správním řízení, nebo ve správním soudnictví. Podání podnětu ombudsmanovi však nemá za následek stavění lhůt ve správním nebo soudním řízení, a proto je tento nápravný prostředek nutno použít buď samostatně nebo společně s řádnými nebo mimořádnými opravnými prostředky, případně soudní žalobou. Na základě novely soudního řádu správního má veřejný ochránce práv možnost podat též žalobu na přezkoumání správního rozhodnutí.<sup>48</sup> Účelem této žaloby je ochrana závažného veřejného zájmu, což musí ombudsman prokázat.

Za velmi významné považujeme vnější kontroly uskutečňované k přezkoumání hospodaření veřejné správy.<sup>49</sup>

## 11.1 Soudní kontrola rozhodování veřejné správy

Za nejvýznamnější typ dohledu nad činností veřejné správy je považována **soudní kontrola**, která je zakotvena v LSZP v článku 36, odst. 2.

Při přezkoumávání zásahů veřejné správy do práva a povinností adresátů je nutno určit, zda správní orgán rozhodoval ve věci soukromoprávní nebo veřejnoprávní.

**K soukromoprávním rozhodnutím** patří zejména rozhodování ve sporných řízeních dle správního řádu.

Dalším typem soukromoprávního rozhodnutí orgánu veřejné správy je rozhodnutí o vkladu práva vlastnického do katastru nemovitostí nebo rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu dle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.

---

<sup>47</sup> Zajímavé zde je, že zřízení úřadu ombudsmana není předvídáno ani Ústavou, ani Listinou základních práv a svobod, a to na rozdíl od Nejvyššího správního soudu a systému správních soudů. Přesto byl úřad veřejného ochránce práv vytvořen o 4 roky dříve, než začal fungovat systém správních soudů, ač Ústava tento typ soudních orgánů zakotvila již k 1. 1. 1993.

<sup>48</sup> Zákon č. 303/2011 Sb., účinnost od 1. 1. 2012.

<sup>49</sup> K tomu srv. SOVOVÁ, O., FIALA, Z. *Základy finančního a daňového práva*. A. Čeněk. Plzeň. 2009. kap. 1. 4



V těchto typech sporných řízení rozhoduje ČTÚ jakožto regulátor o nároku operátora vůči klientovi na úhradu poskytnutých služeb nebo o nároku klienta na poskytnutí slevy, připojení, apod.

Pokud správní orgán zasáhl do sféry soukromoprávní, jeho rozhodnutí přezkoumávají **obecné soudy podle občanského soudního řádu (o. s. ř. - zákon č. 99/1963 Sb.)**.

Rozhoduje-li správní orgán ve věcech soukromoprávních, a nejde o zvláštní typ řízení - viz níže, pak je rozhodnutí přezkoumatelné občanskoprávním soudem podle části páté o. s. ř. Soud přezkoumává zásadně pravomocná rozhodnutí orgánu veřejné správy.

Řízení je koncipováno jako **sporné soudní řízení**, ve kterém je žalobcem ten, kdo se domáhá přezkoumání rozhodnutí správního orgánu. Dalšími účastníky řízení, kteří podle svého postavení vystupují buď na straně žalované, nebo na straně žalující, jsou pak účastníci řízení před správním orgánem. Správní orgán sám není již účastníkem řízení.

Žalobu je nutno podat v **prekluzivní lhůtě 2 měsíce**. Tato lhůta běží každému účastníkovi samostatně a počítá se ode dne doručení rozhodnutí správního orgánu, proti kterému již není přípustný řádný opravný prostředek. Zmeškání lhůty nelze prominout.

Věcně příslušný k přezkoumání rozhodnutí je okresní soud. Pouze u přezkoumání rozhodnutí katastrálního úřadu je věcně příslušný v prvním stupni krajský soud. Místní příslušnost se řídí zvláštními ustanoveními § 250 o. s. ř.

Vzhledem k tomu, že v řízení dle části páté o. s. ř. jsou přezkoumávána pravomocná rozhodnutí správních orgánů, samotné podání žaloby nemá odkladný účinek na vykonatelnost. Žalobce může požádat o odklad vykonatelnosti, pokud by mu neprodleným výkonem hrozila závažná újma. Žalobce může rovněž požádat o odklad právní moci rozhodnutí, pokud by byl závažně ohrožen ve svých právech a odklad právní moci se nedotkne nepřiměřeným způsobem práv nabytých třetími osobami.

Pokud je žaloba podána opožděně, soud ji odmítne. V případě, že žaloba byla podána včas, soud ji zamítne, pokud shledá rozhodnutí správního orgánu v pořádku.

Shledá-li soud, že je ve věci nutno zcela anebo zčásti rozhodnout jinak, nahradí rozhodnutí správního orgánu svým rozsudkem. Proti rozsudku i zamítnutí žaloby je přípustné odvolání.

## **Z judikatury:**

*NSS, 3 As 4/2004, rozh. č. 1069, Sb., rozh. NSS, 2/2007*

*Je-li z žaloby nepochybné, že ji nemá projednat a rozhodnout o ní specializovaný senát krajského soudu pro věci správního soudnictví, jemuž byla žaloba nesprávně přidělena, ale jiný senát téhož soudu v občanském soudním řízení, musí být věc krátkou cestou – interním neformálním postupem – předána civilnímu soudnímu oddělení k projednání a rozhodnutí. Je nepřijatelné, aby specializovaný senát nejprve odmítl návrh a až poté věc předal k vyřízení jinému senátu téhož soudu v občanském soudním řízení (§ 46, odst. 4 s. ř. s.).*

## **11.2 Správní soudnictví**

**Pojem** správní soudnictví v širokém slova smyslu v sobě zahrnuje přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy, pokud se těmito rozhodnutími zasahuje do práv a povinností adresátů.

Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu i dalším veřejným subjektivním právům, jako je právo volební, právo na rozhodnutí soudu nebo orgánu veřejné správy při tzv. kompetenčních sporech.

**Kompetenčním sporem** rozumíme spor mezi orgánem veřejné správy a soudem nebo soudem občanskoprávním a správním o tom, který orgán státní moci je příslušný ve věci jednat a rozhodnout. Kompetenční spory jsou tedy spory o věcnou příslušnost orgánu státní moci.

Ve správním soudnictví se lze domáhat rovněž **ochrany před nečinností** orgánu veřejné správy.

Základním předpokladem pro soudní spor je, aby adresát - žalobce před podáním žaloby vyčerpал veškeré řádné opravné prostředky proti rozhodnutí správního orgánu.

Pokud se adresát veřejné správy domáhá ochrany před nečinností, tzn. v případě, kdy správní orgán nerozhodl nebo dokonce vůbec nezahájil správní řízení, musí využít prostředky ochrany před nečinností, které mu poskytují předpisy správního práva.<sup>50</sup>

Právním předpisem, který upravuje procesní postupy (řízení) ve věcech správního soudnictví je **zákon č. 150/2002 Sb., správní řád soudní**.

---

<sup>50</sup> K tomu srv. rozhodnutí č. 1348 Sb., rozh. NSS 11 /2007.

V systému správního soudnictví rozhodují specializované senáty a samosoudci krajských soudů, jejichž činnost zastřešuje a sjednocuje Nejvyšší správní soud.

Typy žalob a rozhodnutí ve správním soudnictví jsou zakotveny v § 4 správního řádu soudního.

Řízení ve věcech správního soudnictví je zásadně řízením návrhovým, což znamená, že je zahajováno na základě podání žalobce nebo navrhovatele.

Základním typem je **žaloba proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu**. Tuto žalobu může podat fyzická nebo právnická osoba, která tvrdí, že byla na svém právu zkrácena rozhodnutím správního orgánu. K ochraně veřejného zájmu může žalobu podat i správní orgán, pokud tak stanoví zákon, nebo nejvyšší státní zástupce.

Pokud však správní orgán, který ve věci rozhodoval, shledá, že svým rozhodnutím porušil veřejný zájem, nemůže sám podat žalobu a musí využít mimořádné opravné prostředky.

Žalobu je nutno podat ke krajskému soudu místa sídla orgánu, který rozhodoval v posledním stupni.

Pro podání žaloby je stanovena obecná prekluzivní lhůta 2 měsíce, která počíná běžet doručením nebo oznámením správního rozhodnutí v posledním stupni. Každému účastníkovi běží lhůta zvlášť. Některé právní předpisy mohou stanovit zvláštní, většinou třicetidenní lhůtu pro podání správní žaloby. Tato lhůta platí obvykle tam, kde je správní žaloba zakotvena jako zvláštní typ opravného prostředku.

Zmeškání lhůty nelze prominout. Může se však stát, že žalobce nesprávně posoudí, zda jde o žalobu, kterou je nutno podat ke správnímu nebo občanskoprávnímu soudu. Pokud správní soud dojde k závěru, že sice rozhodoval správní orgán, avšak jde o žalobu soukromoprávní, pak žalobu odmítne a vrátí ji žalobci. Je zároveň povinen poučit žalobce, jakému soudu a do kdy má žalobu podat. Pokud žalobce odešle žalobu soudu dle poučení ve lhůtě 30 dnů od doručení usnesení o odmítnutí žaloby, je lhůta pro podání žaloby zachována. Stejným způsobem postupuje občanskoprávní soud, pokud je k němu podána správní žaloba. Pokud se ani jeden ze soudů nepovažuje za věcně příslušný, odešle druhý z nich žalobu zvláštnímu senátu složenému ze soudců Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Tento senát pak rozhodne, které soudy jsou věcně příslušné projednávat spory daného typu.

Lhůta k podání žaloby je zachována i tehdy, pokud je žaloba podána u správního orgánu, který ve věci rozhodoval v posledním stupni. Ten pak má povinnost postoupit žalobu příslušnému soudu.

**Základní procesní podmínkou přípustnosti žaloby je využití řádných opravných prostředků ve správním řízení.**

Žaloba ke správnímu soudu musí kromě obecné identifikace žalobce a žalovaného, kterým je správní orgán, který rozhodoval v posledním stupni, obsahovat tzv. **žalobní body**.

Žalobními body se rozumí tvrzení, proč žalobce napadá rozhodnutí správního orgánu. Rozhodnutí lze napadnout jak z důvodů nesprávného právního posouzení, tak z důvodů neúplného nebo nesprávného zjištění skutkového stavu řízení před správním orgánem. Žalobce je povinen rovněž navrhnout důkazy a připojit kopii napadeného správního rozhodnutí.

Žalobce je oprávněn kdykoli za řízení žalobní body zúžit. Rozšiřovat je však může pouze, pokud běží lhůta pro podání žaloby.

Podání žaloby nemá odkladný účinek na právní moc nebo vykonatelnost správního rozhodnutí. Žalobce však může požádat o odklad výkonu rozhodnutí, pokud by mu tím vznikla nepoměrně větší újma. Soud může přiznat odkladný účinek, pokud toto není v rozporu s veřejným zájmem a nedotkne se nepřiměřeným způsobem práv třetích osob. Pokud je žaloba řádným opravným prostředkem, má vždy odkladný účinek.

Po obdržení žaloby správní soud vyzve správní orgán k zaslání správního spisu. Dále se správní orgán má vyjádřit k žalobě a případnému návrhu na odklad vykonatelnosti rozhodnutí. Pokud se správní orgán vyjádří, má žalobce právo na odpověď (repliku) k vyjádření.

Správní soudy rozhodují usnesením o odmítnutí žaloby, jinak rozsudkem ve věci samé.

Řízení před správními soudy je velmi často založeno pouze na spisovém materiálu, takže zákon stanoví možnost rozhodnout bez jednání. Bez jednání se rozhoduje tehdy, pokud správní rozhodnutí je nesrozumitelné, a tudíž ho soud nemůže přezkoumat nebo skutková zjištění byla provedena neúplně a vyžadují další dokazování nebo dokonce nemají oporu ve spise. Dále soud poučí účastníky o tom, že se mají vyjádřit, zda souhlasí

s rozhodnutím bez nařízení jednání. K vyjádření je účastníkům poskytnuta lhůta nejméně 14 dnů. Pokud se ve lhůtě nevyjádří, má se za to, že souhlasí s rozhodnutím bez jednání.

Správní soudy rozhodují na principu kasačním - zrušovacím. Znamená to, že správní soud buď napadené rozhodnutí zruší, nebo žalobu zamítne. Správní soud může v případě, že napadené rozhodnutí obsahuje v sobě správní sankci, na žádost žalobce, tuto sankci snížit. Toto právo soudu se nazývá moderační, avšak je možné ho uplatnit pouze při výslovném napadení udělené správní sankce v rámci žalobních bodů.

Pokud je žalobce v řízení úspěšný a správní rozhodnutí je zrušeno, pak je správní orgán v dalším řízení vázán právním názorem soudu o tom, jakým způsobem má řízení vést.

Rozhodnutí správního soudu nabývá právní moci doručením, avšak je proti němu přípustná kasační stížnost, o které bude pojednáno níže.

Správní řád soudní zavedl také institut **uspokojení navrhovatele** - § 62 s. ř. s., který je obdobou smíru ve věcech občanského soudního řízení. Správní orgán může po podání žaloby do doby, než soud ve věci rozhodne, učinit takové kroky, které vedou k odstranění příčiny sporu. Pokud dojde k využití uvedeného ustanovení, soud řízení zastaví.

Dále správní soudy rozhodují o **žalobách proti nečinnosti a nezákonnému zásahu**.

V případě, že správní orgán ve věci nejedná, nebo nevydává rozhodnutí a žalobce vyčerpал prostředky na ochranu proti nečinnosti ve správním nebo jiném typu řízení, má možnost domáhat se u soudu nápravy. Prekluzivní lhůta pro podání žaloby proti nečinnosti je 1 rok ode dne, kdy uběhla lhůta stanovená pro úkon nebo vydání rozhodnutí nebo kdy správní orgán učinil poslední krok vůči žalobci.

Pokud jde o žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, k podání žaloby je stanovena lhůta dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl, nejpozději však do dvou let ode dne, kdy k němu došlo. V těchto řízeních se již nevyžaduje trvajícím zásah nebo jeho důsledky a je možný též tzv. akademický výrok. Rozhodnutí soudu, že k nezákonnému zásahu došlo, je pro žalobce důležité v případě, že se domáhá náhrady škody.

Správní soudy též vykonávají soudní kontrolu ve **věcech volebních a věcech místního referenda**.

**Řízení ve věcech politických stran a politických hnutí** je vedeno u krajského soudu proti postupu Ministerstva vnitra, pokud toto ministerstvo sdělí žadateli, že návrh na

registraci politické strany nebo registraci změny stanov má nedostatky. Nejvyšší správní soud rozhoduje o tom, že se politická strana rozpouští nebo se pozastavuje nebo obnovuje její činnost.

Institut **opatření obecné povahy** zavedl do právního řádu České republiky zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v němž je charakterizováno jako opatření, které není právním předpisem ani rozhodnutím. Řízení o zrušení opatření obecné povahy probíhá u příslušného krajského správního soudu. Ten posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a také to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci, a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., bylo toto řízení upraveno tak, aby se přiblížilo co nejvíce standardnímu žalobnímu řízení. Pro podání návrhu k soudu je stanovena lhůta 3 roky od účinnosti opatření. Krajský soud musí rozhodnout ve lhůtě 90 dnů od podání návrhu. Proti rozhodnutí krajského soudu je možno podat kasační stížnost.

**Řízení ve věcech porušení povinností veřejných funkcionářů** je zakotveno v zákoně č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. K podání návrhu je oprávněn orgán státní moci, který provádí dohled nad plněním povinností veřejných funkcionářů, což je obvykle právnická osoba nebo organizační složka státu, která vykonává práva zaměstnavatele. U zastupitelů je to Poslanecká sněmovna, krajský nebo obecní úřad.

V řízení před správními soudy prvního stupně není povinné zastoupení advokátem, avšak vzhledem k tomu, že řízení je poměrně náročné jak na formální, tak obsahovou stránku, lze toto zastoupení doporučit. Úspěšný žalobce má nárok na přiznání nákladů soudního řízení.

Správní orgán obecně, ani v případě svého úspěchu, tento nárok nemá, protože lze předpokládat, že má ve stavu svých zaměstnanců osoby odborně způsobilé. Pokud však správní orgán prokáže, že tomu tak není a je úspěšný, pak i on má nárok na náhradu nákladů zastoupení advokátem. Tento případ je častý u zájmové samosprávy, neboť tyto orgány veřejné správy obvykle nemají ve stavu svých zaměstnanců osobu, která je odborně vzdělána pro jejich zastoupení před soudem.

Proti rozhodnutí správního soudu lze podat opravný prostředek. Základním opravným prostředkem je **kasační stížnost**. Lhůta pro podání kasační stížnosti je krátká - dvoutýdenní. Její zmeškání nelze prominout. Pokud je kasační stížnost podána včas, ale má

nedostatky, soud stěžovatele poučí o nedostacích a poskytne mu lhůtu 1 měsíc k jejich odstranění.

Kasační stížnost se podává přímo k Nejvyššímu správnímu soudu (NSS). Kasační stížnost sama nemá odkladný účinek, ale lze o jeho přiznání požádat ze stejných důvodů jako u správní žaloby.

Kasační stížnost lze podat jak proti rozhodnutí ve věci samé, tak i proti velké části procesních rozhodnutí, zamítnutí nebo odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení. Správní řád soudní stanoví důvody, které je nutno v kasační stížnosti přesně specifikovat. Důvodem kasační stížnosti je nezákonnost rozhodnutí správního soudu, zmatečnost řízení nebo nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu.

Nejvyšší správní soud rozhoduje obvykle bez jednání. Rozsudek krajského soudu buď zruší a věc mu vrátí k projednání nebo kasační stížnost zamítne. Pokud je kasační stížnosti vyhověno a řízení se vrací ke krajskému správnímu soudu, je tento vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, jak ve věci postupovat. Proti novému rozhodnutí je kasační stížnost opět přípustná. V případě, že NSS shledá nezbytným, aby bylo zrušeno i správní rozhodnutí odvolacího orgánu, pak tak učiní a řízení se vrací přímo k prvnostuňovému správnímu orgánu, čímž dochází k výraznému zrychlení a hospodárnosti celého procesu.

Před Nejvyšším správním soudem je tzv. **povinné zastoupení**. Stěžovatel musí být zastoupen advokátem nebo mít sám právnické vzdělání opravňující k výkonu advokacie, případně toto vzdělání musí mít jeho zaměstnanec. U žalované strany se toto nevyžaduje.

V případě, že žalobce - stěžovatel splňuje podmínky pro osvobození od soudního poplatku, může požádat soud i o ustanovení advokáta k ochraně zájmů. Ustanovenému zástupci je pak poskytnuta lhůta k doplnění žaloby nebo kasační stížnosti.

Dalším opravným prostředkem je **obnova řízení**. Ta je přípustná pouze v řízení o žalobách proti nezákonným zásahům a v řízení ve věcech politických stran.

K podání návrhu je stanovena lhůta tří měsíců od okamžiku, kdy se navrhovatel o důvodu obnovy dozvěděl, nejpozději však lze návrh podat do tří let od právní moci původního rozhodnutí.

Úkolem Nejvyššího správního soudu je rovněž sjednocovat rozhodovací činnost správních soudů a působit i na rozhodování správních orgánů. Pro tyto účely vydává NSS **Sbírku rozhodnutí a stanovisek.**<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> viz [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).



## 12 Závěr

Cílem předloženého studijního materiálu bylo seznámit sociální pracovníky se základními pojmy obecné části správního práva. Jsou zde pojednány jak tradiční naukou i praxí zpracovávané problémové okruhy, tak problematika, která se opakuje při rozhodování o právech a povinnostech adresátů veřejné správy. Sociální pracovníci často vystupují na obou stranách. Mnohdy doprovázejí klienta při jednání “na úřadech”, jindy jsou naopak oni těmi úředními osobami, které rozhodují o klientech a o jejich životně důležitých otázkách. Teprve v každodenní činnosti si jak sociální pracovníci, tak i klienti uvědomí, že správní právo je nejen nejrozsáhlejším, ale i nejdynamičtěji se vyvíjejícím právním oborem, který skutečně denně zasahuje do běžného života.

Vedle znalosti obecných institutů správního práva tak praxe požaduje, aby se každý, kdo se v této oblasti pohybuje, zajímal i o zvláštní část správního práva a specializoval se na některé pododvětví. Nicméně znalost mechanismů, které jsou pro všechny obory zvláštní části správního práva společné a rovněž schopnost vyhledávat aktuální informace, je zejména pro ty pracovníky, kteří vykonávají vrchnostenskou rozhodovací činnost, nezbytná.

Tato skripta jsou studijní pomůckou, však rozhodně nemohou být komplexní příručkou či učebnicí správního práva, a to ani v jeho obecné části. Jak již bylo řečeno v úvodu, správní právo se rozvíjí, i vlivem práva komunitárního, velmi rychle a průběžné studium, alespoň základních informačních zdrojů je proto nezbytné. Tato skripta mají být proto i metodickým návodem kterým směrem se především zaměřit.

## 13 Literatura

### Použitá literatura a prameny:

#### *Monografie a další odborné publikace*

CÍSAŘOVÁ, D., SOVOVÁ, O. *Základy trestního práva procesního*. Gaudeamus. Hradec Králové 2011. ISBN 978-80-7435-093-1.

CÍSAŘOVÁ, D., SOVOVÁ, O. Europeizace ochrany základních práv v oblasti zdravotnictví. In: Šturma, P., Tomášek, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny práva veřejného*. UK Praha. nakl. Karolinum 2009. ISBN 978-80-246-1662-9.

HENDRYCH, D. *Správní věda, teorie veřejné správy*. 2. vyd. ASPI Praha 2007. ISBN 978-80-7357-248-8

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. C. H. Beck 2006, 6. vyd. ISBN 978-80-7179-442-2.

HENDRYCH, D. Autonomní normotvorba v českém správním právu. In: *Právní stát a současnost. Sborník ze semináře veřejného práva*. Praha 1998. ISBN 978-80-8588-938-2.

HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Praha. Leges 2008. ISBN 978-80-87212-01-1.

HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. Praha. Linde 2006. ISBN 978-80-7201-636-9.

MATES, P. a kolektiv. *Základy správního práva trestního*. 2. vyd. C. H. Beck. 2000. ISBN 80-7179-224-1.

SOVOVÁ, O. *Základy obchodního, živnostenského a pracovního práva. Vybrané interdisciplinární otázky*. Gaudemus. Hradec Králové 2010. ISBN 978-80-7435-071-5.

SOVOVÁ, O. *Základy správního práva*. Gaudeamus. Hradec Králové 2008, 2009. ISBN 978-80-7435-010-8.

SOVOVÁ, O., FIALA, Z. *Základy finančního a daňového práva*. A. Čeněk. Plzeň. 2009. ISBN 978-80-7380-223-3.

SOVOVÁ, O. Aktuální problémy mlčenlivosti v pomáhajících profesích. In: *Sborník ze 17. kongresu k sexuální výchově*. Pardubice. 2009. ISBN 978-80-7399-835-6.

SOVOVÁ, O. Povinnost mlčenlivosti příslušníků regulované profese a odpovědnost za její porušení, spoluautorka. In: *Pocita Milanu Bakešovi k 70. narozeninám*. Praha. Leges 2009. ISBN 978-80-87212-23-3.

SOVOVÁ, O. *Zdravotnická praxe a právo: praktická příručka*. 1. vyd. Praha. Leges. 2011. ISBN: 978-80-87212-72-1.

SOVOVÁ, O. *Základy finančního práva*. Hradec Králové. Gaudeamus 2013.

#### *Články*

SOVOVÁ, O. Problematika ochrany práv osob s psychickým onemocněním z pohledu českého právního řádu. *Revue sociálních služeb 2/2010*. Trnava. ISSN 1338-1075

SOVOVÁ, O. Kontrola v rozhodování profesních komor. *Zdravotnictví a právo* 9/2003. ISSN 1211-6432.

SOVOVÁ, O. Proces před orgány profesních komor, disciplinární řízení. *Zdravotnictví a právo* 8/2003. ISSN 1211-6432.

SOVOVÁ, O. Profesní komory a nucené členství. *Zdravotnictví a právo* 7/2003. ISSN 1211-6432.

SOVOVÁ, O. Profesní komory a nucené členství. *Zdravotnictví a právo* 4/2003. ISSN 1211-6432.

### ***Internetové zdroje a odkazy***

Webové stránky ministerstva vnitra, [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).

Webové stránky [www.ombudsman.europa.eu/code](http://www.ombudsman.europa.eu/code) - Etický kodex evropského úředníka.

Webové stránky České advokátní komory, [www.cak.cz](http://www.cak.cz).

Webové stránky Ministerstva financí ČR, [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz).

Webové stránky Nejvyššího správního soudu, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Webové stránky Nejvyššího kontrolního úřadu, [www.nku.cz](http://www.nku.cz).

Webové stránky ombudsmana, [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz).

### ***Právní předpisy – ve znění k 1. 1. 2013***

Ústava České republiky, zákon č. 1/1993 Sb.

Listina základních práv a svobod, ústavní zákon č. 2/1993 Sb.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon.

Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci.

Zákon č. 200/1990 Sb., přestupkový zákon.

Zákon č. 220/1990 Sb., o zdravotnických komorách.

Zákon č. 220/1991 Sb., zákon o České lékařské, České stomatologické a České lékárnické komoře.

Zákon č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon.

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon.

Zákon č. 166/1993 Sb., o NKÚ.

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

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

Zákon č.111/1998 Sb., o vysokých školách.  
Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.  
Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.  
Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.  
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.  
Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.  
Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel.  
Zákon č. 218/2000 Sb., služební zákon.  
Zákon č. 239/2000 Sb., o záchranném integrovaném systému.  
Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.  
Zákon č. 150/2002 Sb., správní řád soudní.  
Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků.  
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.  
Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.  
Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.  
Zákon č.40/2009 Sb., trestní zákoník.  
Zákon č. 280/2009 Sb., o Celní správě.  
Vyhláška č. 177/1996 Sb., advokátní tarif.

Nařízení vlády č. 470/2006 Sb.,

Nařízení vlády č. 567/2007 Sb.,

Nařízení vlády č. 222/2011 Sb., o zavedení letního času v letech 2012 až 2016.

Prováděcí nařízení č. 116/1998 Sb., k zákonu č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Usnesení č. 3/1992 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí České a Slovenské federativní republiky č. 209/1992 Sb.

Stavovské přepisy České advokátní komory na [www.cak.cz](http://www.cak.cz).

Licenční řád České lékárnické komory na [www.lekarnici.cz](http://www.lekarnici.cz)

Sbírka rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího správního soudu na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) nebo nakladatelství ASPI od roku 2003.

### **Citace judikatury:**

*NSS, 1 Afs 118/2005, Sb. rozh. NSS, 6/2007, č. 1212* znamená, že jde o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod uvedeným číslem jednacím a je publikováno jako rozhodnutí č. 1212 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 6 z roku 2007. Rozhodnutí jiných správních soudů jsou uvedena názvem soudu a jednacím číslem; vždy

jde o rozhodnutí publikovaná. Veškerá použitá rozhodnutí jsou dostupná na webových stránkách Nejvyššího správního soudu nebo jiných soudů- viz výše.

## 14 Rejstřík

	<b>E</b>	Správa vrchnostenská, 8, 18
		Správně právní vztahy, 9
Evropské správní právo, 6		Správní akty, 26
		Správní dozor, 50, 51
		Správní exekuce, 47
	<b>K</b>	Správní právo, 4, 5, 6, 9, 54
Kontrola veřejné správy, 62		Správní řízení, 31, 34, 36, 37
		Správní soudnictví, 66
		Správní trestání, 53
	<b>M</b>	Správní uvážení, 9
Mimořádné opravné prostředky, 44		Správní věda, 6
		Státní správa, 11
	<b>P</b>	
Přestupky, 56		<b>V</b>
		Veřejnoprávní smlouvy, 59, 60
	<b>S</b>	
Samospráva, 16, 18, 19		<b>Z</b>
Správa fiskální, 8		Základní zásady činnosti, 22
Správa obstaravatelská, 9		
Správa veřejná, 7, 9		



Redakční rada Edice texty k sociální práci:

Mgr. Karel Bauer; Mgr. Radka Janebová, Ph.D.; PhDr. Martin Smutek, Ph.D.;

Mgr. Zuzana Truhlářová, Ph.D.



Řada: Právo v sociální práci - sv. 14

Název: **Základy správního práva**

Rok a místo vydání: 2013, Hradec Králové

Vydání: první

Náklad: 200

Vydalo nakladatelství Gaudeamus při Univerzitě Hradec Králové jako svou 1237. publikaci.

**ISBN 978-80-7435-297-3**