



Ekonomická
fakulta
Faculty
of Economics

Jihočeská univerzita
v Českých Budějovicích
University of South Bohemia
in České Budějovice

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích
Ekonomická fakulta
Katedra regionálního managementu a práva

Bakalářská práce

Správní rozhodnutí jako výsledek činnosti správního orgánu

Vypracovala: Mgr. Iveta Krejčová
Vedoucí práce: JUDr. Rudolf Hrubý

České Budějovice 2022

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Iveta KREJČOVÁ**
Osobní číslo: **E15386**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Strukturální politika EU pro veřejnou správu**
Název tématu: **Správní rozhodnutí jako výsledek činnosti správního orgánu**
Zadávající katedra: **Katedra práva**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Cíl práce:

Práce se zabývá tematikou správního rozhodnutí jakožto jedné z forem činnosti veřejné správy. Teoretická část práce se věnuje problematice individuálních správních aktů a rozlišení jednotlivých typů správních rozhodnutí. Praktická část se zaměřuje na uplatnění správních rozhodnutí v rozhodovací praxi správních orgánů.

Metodický postup:

1. Studium odborné literatury věnující se tématu.
2. Analýza stavu.
3. Sběr dat.
4. Syntéza výsledků, zhodnocení.

Rámcová osnova:

1. Úvod
2. Cíl, hypotézy a metodika práce
3. Literární rešerše
4. Analytická část
5. Zhodnocení
6. Závěr
7. Summary
8. Seznam literatury
9. Přílohy

Rozsah grafických prací: **dle potřeby**

Rozsah pracovní zprávy: **40-50 stran**

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

1. Frumarová, K. (2014). *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges.
2. Hendrych, D. (2016). *Správní právo: obecná část (9. vydání)*. V Praze: C.H. Beck.
3. Jemelka, L. (2016). *Správní řád: komentář (5. vydání)*. V Praze: C.H.Beck.
4. Mates, P., & Kopecký, M. (2015). *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges.
5. Sládeček, V. (2013). *Obecné správní právo (3., aktualiz. a upr. vyd.)*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika.
6. Sládeček, V. (2007). *The new code of administrative procedure: a few remarks. Changes Of Judicial Culture And Decision Making In Different Branches Of Law*, 127-133.
7. Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.
9. Periodika zabývající se tématem.

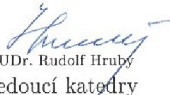
Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Rudolf Hrubý**
Katedra práva

Datum zadání bakalářské práce: **9. ledna 2017**

Termín odevzdání bakalářské práce: **13. dubna 2018**


doc. Ing. Ladislav Rolínek, Ph.D.
děkan

JIHOČESKÁ UNIVERZITA
V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH
EKONOMICKÁ FAKULTA
Studená 13 (25)
370 05, Česká Budějovice


JUDr. Rudolf Hrubý
vedoucí katedry

V Českých Budějovicích dne 28. března 2017

Prohlášení

Prohlašuji, že svou bakalářskou práci jsem vypracovala samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce, a to v nezkrácené podobě/v úpravě vzniklé vypuštěním vyznačených částí archivovaných Ekonomickou fakultou elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejich internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

V Českých Budějovicích dne 14.04.2022

.....

Mgr. Iveta Krejčová

Poděkování

Mé poděkování patří vedoucímu práce JUDr. Rudolfovi Hrubému za metodické vedení mé bakalářské práce, cenné rady a podnětné připomínky při jejím zpracování a vstřícný přístup při konzultacích.

Obsah

1	Úvod	8
2	Historický exkurz	10
3	Správní akt.....	12
3.1	Definice a pojmové znaky správního aktu	12
3.2	Členění správních aktů	14
	Konstitutivní a deklaratorní správní akty	15
	Správní akty <i>in personam</i> a správní akty <i>in rem</i>	16
	Pozitivní a negativní správní akty	16
	Materiální a procesní správní akty	17
3.3	Náležitosti správních aktů	17
	Kompetenční náležitosti	17
	Obsahové náležitosti	17
	Formální náležitosti	18
	Procedurální náležitosti	18
3.4	Vlastnosti správních aktů	19
	Platnost	19
	Právní moc	20
	Účinnost, vynutitelnost, vymahatelnost, vykonatelnost a jiné právní účinky	21
	Předběžná vykonatelnost	22
3.5	Vady správních aktů	22
	Formálně vadné správní akty	23
	Nezákonné správní akty	23
	Věcně nesprávné správní akty	24
	Nicotnost správního aktu	25
4	Správní řízení	27
4.1	Správní orgány	27
4.2	Účastníci řízení a jejich zastoupení	30
4.3	Postup před zahájením řízení a zahájení řízení	34
4.4	Průběh správního řízení v prvním stupni	35

5	Nástroje přezkumu a nápravy správních rozhodnutí	44
5.1	Řádné opravné prostředky	44
	Odvolání	44
	Rozklad	47
	Odpor	48
5.2	Mimořádné opravné prostředky	49
	Obnova řízení na žádost účastníka řízení	49
	Navrácení v předešlý stav	50
5.3	Dozorčí prostředky	50
	Přezkum	50
	Obnova řízení z moci úřední	52
	Ochrana před nečinností	52
5.4	Soudní přezkum správních aktů	53
	Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu	54
	Kasační stížnost	56
6	Analytická část	60
6.1	ČIŽP a její působnost v oblasti ochrany přírody a krajiny	60
6.2	Analýza statistických údajů o rozhodnutích ČIŽP	63
	Hypotézy	63
	Metodika	64
	Výsledky analýzy	65
6.3	Vybrané praktické problémy	73
	Rozhodování příkazem v řízení s dvěma či více účastníky	73
	Zastoupení účastníků řízení na základě generální plné moci advokáta	76
	Problematika účastenství „ekologických spolků“ v územních a stavebních řízeních	79
	Provádění důkazu (cizojazyčnou) listinou	83
7	Závěr	85
8	Summary	93

1 Úvod

Demokratický právní stát, jímž má být v souladu s čl. 1 Ústavy České republiky i Česká republika, je založen na systému dělby moci mezi moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní, který je doplněn systémem brzd a protivah. Zatímco zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu, který je složen ze dvou komor (Poslanecká sněmovna a Senát), a moc soudní vykonávají nezávislé soudy (okresní, krajské a vrchní soudy, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud a mimo tuto soustavu stojící Ústavní soud), moc výkonná, jejímž vrcholným orgánem je vláda, je složena z několika komponent. Jednu z těchto složek představuje veřejná správa, kterou vykonává velké množství orgánů, což klade vysoké nároky na právní úpravu. Toto velké množství orgánů veřejné správy je mj. důsledkem toho, že jako většina demokratických právních států Česká republika uznala právo na samosprávu územních samosprávných celků (tzv. samostatná působnost) a nadto ještě na orgány těchto územních samosprávných celků přenesla část výkonu státní správy (tzv. přenesená působnost). Veřejná správa se realizuje a projevuje různými způsoby, odborná literatura v tomto smyslu hovoří o formách činnosti veřejné správy. Jednu z těchto forem představuje autoritativní rozhodování správních orgánů o právech a povinnostech jmenovitě určených osob v konkrétním případě formou správního rozhodnutí, které je ve většině případů výsledkem formalizovaného postupu nazývaného správní řízení. Správní rozhodnutí tak představuje jeden ze způsobů uvádění právních norem v život. Rozmanitost veřejné správy se projevuje i v oblasti správního řízení a vydávání správních rozhodnutí, a to v několika ohledech; jednak pravomoc vydávat správní rozhodnutí je svěřena velkému množství orgánů, jednak kromě zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, tuto oblast upravuje řada zvláštních zákonů.

Cílem této práce je charakterizovat správní rozhodnutí jako výsledek činnosti správního orgánu, a to s ohledem jak na právní teorii, tak na právní úpravu v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, příp. v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. V praktické části si práce klade za cíl jednak na základě statistického vyhodnocení ověřit osm hypotéz týkajících se rozhodnutí vydaných Českou inspekcí životního prostředí podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění

pozdějších předpisů, jednak analyzovat vybrané praktické problémy a případně navrhnout jejich řešení.

Z hlediska metodického postupu byla nejprve prostudována odborná literatura věnující se tématu správního rozhodnutí a jeho vydávání a právní předpisy, na základě čehož byla vytvořena teoretická část práce. Následně bylo přistoupeno ke shromáždění dat, jejich analýze, syntéze výsledků a jejich zhodnocení, což tvoří obsah praktické části.

V úvodu teoretické části je proveden stručný historický exkurz do právní úpravy rozhodovací činnosti správních orgánů na území dnešní České republiky. Následně je ve třetí kapitole věnována pozornost správnímu aktu z teoretického hlediska, tj. definici a pojmovým znakům správních aktů, způsobům členění správních aktů, náležitostem, vlastnostem a vadám správních aktů. Čtvrtá kapitola čtenáři představuje základní instituty správního řízení, kterými jsou správní orgány, účastníci řízení a jejich zastoupení, postup před zahájením řízení a zahájení řízení a průběh správního řízení v prvním stupni. Pátá kapitola se zabývá nejčastějšími nástroji přezkumu a nápravy správních aktů. V rámci správního řízení se jedná o řádné opravné prostředky (odvolání, rozklad a odpor), mimořádné opravné prostředky (obnova řízení na žádost účastníka řízení a navrácení v předešlý stav) a dozorčí prostředky (přezkum, obnova z moci úřední a ochrana před nečinností). Ve správním soudnictví k přezkumu správních aktů může dojít na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a kasační stížnosti.

Praktická část, obsažená v kapitole šesté, je zaměřena na vydávání správních rozhodnutí v oblasti ochrany přírody a krajiny Českou inspekcí životního prostředí. Po jejím stručném představení následuje analýza rozhodnutí vydaných Českou inspekcí životního prostředí podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a to z hlediska využití řádného opravného prostředku odvolání a způsobu vyřízení odvolání odvolacím orgánem. Předmětem této analýzy je ověření osmi hypotéz. V závěru kapitoly jsou rozebrány vybrané praktické problémy při vydávání rozhodnutí v oblasti ochrany přírody a krajiny, s nimiž se autorka této práce setkala při výkonu služby v České inspekcí životního prostředí, konkrétně rozhodování příkazem v řízení s dvěma či více účastníky, zastoupení účastníků řízení na základě generální plné moci advokáta, problematika účastenství „ekologických spolků“ v územních a stavebních řízeních a provádění důkazu (cizojazyčnou) listinou.

2 Historický exkurz

V době, kdy můžeme hovořit o počátcích veřejné správy, neexistovala úprava procesů rozhodování; na úrovni správních úřadů se využívalo obyčejové právo, přičemž bylo možné podat stížnost k panovníkovi či vrchnosti. V polovině 19. století, kdy byly rozvíjeny ideje o dělbě moci a vznikaly první ústavy, se objevily úvahy o soudní kontrole postupů a rozhodování správních úřadů. U některých správních úřadů se začaly objevovat povětšinou interní předpisy částečně upravující jejich činnost. V roce 1867 byl v Rakousku-Uhersku přijat základní zákon o moci soudcovské (zákon č. 144/1867 ř. z.), který zakotvil pravomoc správních soudů přezkoumávat rozhodnutí správních úřadů. Až v roce 1875 byl k jeho provedení přijat zákon č. 36/1876 ř. z., kterým byl zřízen Správní soudní dvůr ve Vídni. Z judikatury tohoto soudu (a od roku 1918 Nejvyššího správního soudu) bylo možné dovodit některá pravidla pro řízení a rozhodování správních úřadů a hlavně se tato judikatura stala základem pro přípravu právního předpisu upravujícího správní řízení, kterým se stalo vládní nařízení č. 8/1928 Sb. o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (o správním řízení). Toto vládní nařízení tak představuje první právní úpravu správního řízení. Po téměř třiceti letech, kdy Československo prošlo zásadním vývojem od demokratické republiky přes nacistickou okupaci po komunistický režim, bylo nahrazeno vládním nařízením č. 20/1955 Sb. o řízení ve věcech správních (správní řád) a poté vládním nařízením č. 91/1960 Sb. o správním řízení. (Sládeček, 2019)

Významný zlom v historii právní úpravy správního řízení představuje zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), neboť až do této doby si úpravu správního řízení stanovila sama správa, resp. vláda svými nařízeními. Teprve v roce 1967 byla přijata právní úprava na úrovni zákona. (Sládeček, 2019) Tímto okamžikem do úpravy správního řízení po moci soudní a moci výkonné vstupuje poslední státní moc, moc zákonodárná, a nahrazuje tak jejich dosavadní činnost spočívající ve stanovení pravidel pro vydávání správních rozhodnutí a vedení správního řízení. O kvalitě zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), svědčí mimo jiné i to, že „přežil“ komunistický režim.

Po „sametové revoluci“ bylo v Československu a posléze v České republice předmětem zájmu v oblasti správního práva především správní soudnictví, tj. možnost občanů domoci se svých práv, do kterých zasáhla výkonná moc, u soudu, což do roku 1989 nebylo možné, a situace byla ne nepodobná situaci do roku 1875, kdy bylo možné se pouze bránit poníženou suplikou nebo stížností „vrchností“. Judikatura obnoveného správního soudnictví obdobně jako v roce 1928 také přispěla k přípravě nové právní úpravy správního řízení a rozhodování správních orgánů (Sládeček, 2019).

První polistopadový návrh nového správního řádu podala vláda Poslanecké sněmovně v roce 2001, tento návrh ale nebyl v roce 2002 Poslaneckou sněmovnou schválen (*Sněmovní tisk 1070*). V roce 2002 proto skupina tří poslanců podala návrh zákona, který měl podstatně upravit zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ovšem tento návrh byl v roce 2004 vzat zpět (*Sněmovní tisk 152*), neboť v roce 2003 vláda podala Poslanecké sněmovně nový návrh správního řádu. Do vládního návrhu správního řádu schválenému Poslaneckou sněmovnou zasáhl Senát, který ho vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna návrh zákona ve znění pozměňovacích návrhů Senátu v červnu 2004 schválila. Nový správní řád byl vyhlášen 24. září 2004 ve Sbírce zákonů v částce 174 pod č. 500/2004 Sb. (*Sněmovní tisk 201*) Předmětem úpravy zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ovšem není pouze správní řízení (v části druhé a třetí), ale postup správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy. Kromě procesních ustanovení obsahuje i hmotněprávní ustanovení.

3 Správní akt

Tato kapitola se věnuje správnímu aktu z teoretického hlediska. Pozornost je nejprve zaměřena na definici a pojmové znaky správních aktů, poté na možné způsoby jejich členění. Druhá část kapitoly se zabývá náležitostmi, vlastnostmi a vadami správních aktů.

3.1 Definice a pojmové znaky správního aktu

Sládeček (2019, s. 116) správní akt vymezuje jako „*jednostranný správní úkon (rozhodnutí), ve kterém orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů*“. Kopecký (2021, s. 156) správní akt definuje jako „*jednostranný právně zavazující úkon, kterým vykonavatel veřejné správy rozhoduje o právních poměrech individuálně (jmenovitě) vymezené osoby nebo okruhu osob v konkrétní věci*“. Správní akt podle Hendrycha (2016, s. 133) představuje „*jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob*“.

Mezi pojmové znaky správních aktů tak lze zařadit:

- jednání orgánu veřejné správy (vykonavatele veřejné správy) na základě zákona,
- jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů (adresátů správního aktu), které se nenacházejí ve stejném postavení jako orgán veřejné moci vydávající správní akt,
- správní akt se vztahuje ke konkrétní věci a individuálně určeným adresátům,
- právní závaznost a vynutitelnost správního aktu vůči jeho adresátům.

(Sládeček, 2019)

Přestože výše uvedené definice správního aktu se od sebe výrazně neodlišují, lze se setkat s různou terminologií, což souvisí s historickým vývojem. Předválečná česká teorie (obdobně jako rakouská a německá teorie) užívala pojem správní akt či rozhodnutí. Od 50. let 20. století se pojem správní akt začal v teorii správního práva používat ve spojení „individuální správní akt“ pro označení aktů konkrétní povahy a ve spojení „normativní správní akt“ pro označení aktů abstraktní povahy. (Hendrych, 2016) V 90. letech 20. století se Hendrych i další autoři vrátili k pojmu správní akt coby označení pro akt konkrétní povahy, přičemž z důvodu nadbytečnosti není používáno přídavné jméno

„individuální“. Nicméně někteří autoři¹ u používání pojmu „individuální správní akt“ zůstali. (Kopecký, 2021) S ohledem na to je nutné odlišovat (individuální) správní akty od normativních správních aktů (nařízení). Tyto instituty mají společné to, že jde o jednostranné akty vrchnostenského charakteru, pro jejichž vydání je nutný zákonný základ. Odlišují se abstraktností nařízení a konkrétností správního aktu, dále pak externí závazností – nařízení jsou obecně závazná (tj. pro neurčitý okruh adresátů), správní akt zpravidla zavazuje konkrétní adresáty (a v konkrétní věci)². (Sládeček, 2019)

Správní řád pojem „správní akt“ nezná, obsahově mu odpovídá pojem „rozhodnutí“ (Kopecký, 2021). Pojmem „rozhodnutí“ pak můžeme označovat správní akt obecně, tedy jakékoli rozhodnutí o právech a povinnostech ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu³, nebo konkrétní formu rozhodnutí odlišnou od jiných forem, zejm. usnesení (Hendrych, 2016).

Správní řád rozeznává několik forem rozhodnutí, přičemž jednotlivé formy se od sebe mohou značně lišit např. absencí písemné podoby, rozdílným procesem jejich vydávání a oznamování či uplatněním opravných prostředků. Mezi základní formy patří rozhodnutí (§ 67 a násl. správního řádu) a usnesení (§ 76 správního řádu). Rozhodnutí se přijímá především ve věci samé, ale bývá používáno i v dalších případech (např. prohlášení nicotnosti, nařízení předběžného opatření, uložení pořádkové pokuty); kritériem je závažnost rozhodované věci. Usnesením správní orgán rozhoduje, pokud tak výslovně stanoví zákon (§ 76 odst. 1 správního řádu); především se tato forma používá k úpravě vedení řízení. Mezi zvláštní formy rozhodnutí patří příkaz (§ 150 správního řádu), příkaz na místě (§ 150 odst. 5 správního řádu), rozhodnutí na místě (§ 143 odst. 2 správního řádu), schválení smíru (§ 141 odst. 8 správního řádu), vydání dokladu místo rozhodnutí (§ 151 správního řádu), uzavření veřejnoprávní smlouvy namísto rozhodnutí (§ 161 a § 162 správního řádu). (Hendrych, 2016)

¹ Viz např. Průcha, P. (2012). *Správní právo: obecná část* (8., doplněné a aktualizované vydání). Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství A. Čeněk, s. 269 a násl.

² Na pomezí těchto dvou forem se nachází opatření obecné povahy, které má stejně jako nařízení obecně vymezený okruh adresátů a stejně jako rozhodnutí konkrétně vymezený předmět. Obdobně je opatření obecné povahy definováno i v § 171 správního řádu, podle něhož není právním předpisem ani rozhodnutím.

³ Ust. § 9 správního řádu, které definuje správní řízení, zní: „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“

Ust. § 67 správního řádu: „*Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.*“

V názvu této práce použitý pojem „správní rozhodnutí“ je obsahově shodný s pojmem „rozhodnutí“ v širším smyslu podle správního řádu.

3.2 Členění správních aktů

Správní akty lze členit na základě různých hledisek, přičemž dělení provedená různými autory se od sebe více či méně odlišují, jak ilustrují následující odstavce. Význam členění spočívá v umožnění pochopení rozdílného právního významu správních aktů (Kopecký, 2021).

Sládeček (2019) správní akty dělí podle povahy jejich právních účinků na akty konstitutivní a deklaratorní, podle okruhu subjektů, které správní akt zavazuje, na akty *in personam* a akty *in rem*. Konstitutivní správní akty dále člení podle trvání jejich účinku na časově omezené a časově neomezené, podle přínosu jejich obsahu pro adresáta na benefiční (zvýhodňující, k dobru adresáta), deteriorační (znevýhodňující, k tíži adresáta) nebo jejich kombinaci. Podle vztahu správního aktu k právní pozici adresáta rozlišuje správní akty pozitivní a správní akty negativní, podle obsahu materiální správní akty a procesní správní akty, podle možnosti využít správního uvážení, podle procesního postupu při vydání správního aktu (postup podle správního řádu, postup podle správního řádu modifikovaný zvláštními právními předpisy, zvláštní procesní režim při vyloučení správního řádu, žádný procesní postup).

Hendrych (2016) správní akty dělí podle obsahu na materiální správní akty a procesní správní akty, podle povahy právních účinků na konstitutivní akty a deklaratorní akty, podle okruhu osob, které správní akt zavazuje, na akty *ad personam (in personam)* a akty *in rem (ad rem)*. Konstitutivní správní akty lze dle Hendrycha dále členit podle trvání účinků aktu na akty co do účinků neomezené a akty co do účinků omezené, podle přínosu obsahu správního aktu pro adresáta na správní akty k dobru adresáta, správní akty k tíži adresáta a správní akty zároveň k dobru i k tíži adresáta, podle toho, zda se v důsledku vydání správního aktu mění právní pozice adresáta či nikoli, na pozitivní akty a negativní akty, podle toho, zda se při vydání uplatňuje správní uvážení. Podle procesního režimu rozlišuje správní akty vydané ve správním řízení podle správního řádu s případnými

odchytkami vyplývajícími ze zvláštních právních předpisů, správní akty vydané v jiném procesním režimu s vyloučením správního řádu a správní akty vydané bezprocedurálně.

Kopecký (2021) správní akty dělí podle obsahu na konstitutivní správní akty a deklaratorní správní akty, podle okruhu osob, na které se vztahují, na akty *in personam* a akty *in rem*, podle hmotněprávního významu na materiální (hmotněprávní) správní akty a procesní správní akty, podle stupně vázanosti zákonnou úpravou na plně zákonem vázané správní akty a správní akty vydané s možností správního uvážení, podle závislosti na úkonech jiných osob nebo orgánů na správní akty, které může vydat správní orgán ze své iniciativy (z moci úřední), správní akty, které lze vydat pouze na žádost dotčené osoby, správní akty, které lze vydat pouze se souhlasem dotčené osoby, správní akty, které lze vydat pouze z podnětu nebo se souhlasem jiného veřejného orgánu, a správní akty, jejichž vydání musí předcházet existence jiného správního aktu nebo jiného úředního úkonu, podle procesního režimu na správní akty, které jsou výsledkem správního řízení, správní akty, jejichž vydání je prvním úkonem v řízení, a bezprocedurální správní akty, podle teritoriálních účinků na správní akty tradičně teritoriální, správní akty s transnacionálním účinkem a intrakomunitární správní akty. Další členění konstitutivních správních aktů je možné podle vztahu k právní pozici adresáta na správní akty pozitivní a správní akty negativní, podle přínosu obsahu pro adresáta na správní akty k dobru adresáta a správní akty k tíži adresáta, podle časových účinků na správní akty časově neomezené a správní akty časově omezené.

Konstitutivní a deklaratorní správní akty

Členění správních aktů na konstitutivní a deklaratorní představuje tradiční dělení správních aktů. Přestože správní řád pojmy konstitutivní a deklaratorní rozhodnutí nepoužívá, implicitně tyto kategorie zná, jak vyplývá z § 9 a § 67 odst. 1⁴.

Konstitutivní správní akty zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob (vytvářejí novou právní situaci), působí *pro futuro* (do budoucnosti)

⁴ Ustanovení § 9 správního řádu: „Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“

Ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu: „Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.“

a zásadně *ex nunc* (od nynějška). Deklaratorní správní akty autoritativně prohlašují existenci právního vztahu, působí *pro praeterito* (do minulosti) a zásadně *ex tunc* (od tehdy). V praxi výrazně převládají konstitutivní správní akty. (Kopecký, 2021)

Existují ovšem i správní akty, které mají zčásti povahu aktu konstitutivního a zčásti povahu aktu deklaratorního; jako příklad lze uvést rozhodnutí o přestupku, v němž má výrok o vině (a příp. i výrok o povinnosti nahradit škodu) povahu deklaratorní, zatímco výrok o trestu konstitutivní povahu (Hendrych, 2016).

Správní akty *in personam* a správní akty *in rem*

Správní akty *ad personam (in personam)* řeší osobní poměr adresátů a zavazují pouze v nich jmenovitě uvedené osoby. Správní akty *in rem (ad rem)* se týkají adresáta kvůli jeho právnímu vztahu k určité věci, jejíž vlastnosti jsou pro vydání aktu jako jediné relevantní. Akty *in rem* jsou závazné i pro právní nástupce⁵, přestože to nemusí vyplývat z výroku správního aktu. (Hendrych, 2016)

Pozitivní a negativní správní akty

Toto členění je založeno na kritériu, zda se v důsledku vydání správního aktu mění pozice jeho adresátů, přičemž není rozhodné, jestli se jedná o změnu k lepšímu nebo k horšímu. V případě pozitivního správního aktu dochází ke změně právní pozice jeho adresáta, v případě negativního správního aktu se právní pozice jeho adresáta nemění. (Hendrych, 2016)

Toto členění má význam při posuzování překážky věci pravomocně rozhodnuté (lat. *rei iudicatae*)⁶; negativní správní akt vydaný k žádosti adresáta tuto překážku nevytváří a je tedy možné rozhodovat o nové žádosti v téže věci (Kopecký, 2021). Ústavní soud k této problematice v nálezu sp. zn. II. ÚS 752/18 ze dne 22. 1. 2019 v bodě 27 uvedl: „[p]řekážka věci pravomocně rozhodnuté ve správním řízení nenastává po jakémkoli rozhodnutí ve věci, a zejména nenastává po negativních rozhodnutích

⁵ Ustanovení § 73 odst. 2 in fine správního řádu: „Jestliže je pro práva a povinnosti účastníků určující právo k movité nebo nemovité věci, je pravomocné rozhodnutí závazné i pro právní nástupce účastníků.“

⁶ Překážka věci pravomocně rozhodnuté je upravena v § 48 odst. 2 správního řádu: „Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.“

zamítajících návrh či žádost účastníka řízení. Obecná procesní zásada ne bis in idem je tedy ve správním řízení spojena zásadně pouze s pozitivními rozhodnutími (jinak je tomu v oblasti správního trestání, kde platí ústavní zákaz opakovaného stíhání za tentýž čin). Navíc ve správním řízení neplatí tato překážka - ani pro pozitivní rozhodnutí - absolutně, a to s ohledem na možnost uplatnění mimořádných opravných prostředků či institutu nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu [nad rámec § 101 písm. b)]; Vedral, J. Správní řád: komentář. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 503 a 877].“

Materiální a procesní správní akty

Materiální správní akty upravují hmotněprávní postavení adresátů správního aktu a mají vliv na subjektivní práva a povinnosti adresátů, procesní správní akty upravují procesní postavení adresátů v průběhu správního řízení (Kopecký, 2021). Hendrych (2016) procesní správní akty dále rozděluje na tzv. čistě procesní, které upravují pouze vedení správního řízení, a na jiné procesní správní akty, které mohou mít hmotněprávní účinky (např. některé případy zastavení správního řízení⁷).

3.3 Náležitosti správních aktů

Náležitosti správních aktů představují určité požadavky kladené právními předpisy na správní akty a jejich vydávání (Hendrych, 2016). Náležitosti správních aktů rozdělujeme na kompetenční, obsahové, formální a procedurální.

Kompetenční náležitosti

Naplněním kompetenčních náležitostí se rozumí vydání správního aktu procesně příslušným správním orgánem v rámci jeho hmotněprávní působnosti a pravomoci (Sládeček, 2019).

Obsahové náležitosti

Obsahem správního aktu je jednoznačný a dostatečně určitý projev vůle správního orgánu v konkrétní věci. Mezi požadavky na obsah správního aktu patří určitost, logická

⁷ V tomto smyslu by se jednalo např. o usnesení o zastavení řízení o přestupku z důvodu, že skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem, podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb. Nicméně Kopecký (2021) toto usnesení uvádí mezi příklady materiálních správních aktů.

nerozpornost a odpovídající odůvodnění. Správní akt nesmí nad míru nezbytnou zasahovat do práv a svobod osob ani odporovat dobrým mravům. Správní aktem se přiznává oprávnění, stanovuje povinnost nebo autoritativně zjišťuje a potvrzuje právní vztah. Obsahové náležitosti správních aktů stanovuje zákon, příp. vyplývají z obecných zásad správního práva. (Hendrych, 2016)

Podle Sládečka (2013) i Kopeckého (2021) do obsahových náležitostí správního aktu patří i požadavek na určitou skladbu rozhodnutí, zatímco Hendrych (2016) tento požadavek řadí mezi formální náležitosti. Správní akty obsahují výrok (podle § 68 odst. 1 správního řádu je výrok součástí výrokové části rozhodnutí, která obsahuje i další náležitosti), odůvodnění a poučení o možnosti podat řádný opravný prostředek. Správní akt může obsahovat vedlejší ustanovení⁸, která je potřeba odlišovat od situace, kdy přímo zákon stanoví práva a povinnosti adresátů určitých aktů či možnosti změn nebo zrušení správních aktů v budoucnu (Kopecký, 2021).

Formální náležitosti

Jedná se o náležitosti vnější formy. Správní akt má zpravidla písemnou podobu, pokud zákon nestanoví výjimečně formu ústní (např. uložení povinnosti příkazem na místě podle § 150 odst. 5 správního řádu). V písemném vyhotovení musí být uvedeno zákonem stanovené označení (rozhodnutí nebo jiné např. příkaz, výměr), označení orgánu, který správní akt vydal, číslo jednací, datum rozhodnutí, otisk úředního razítka, identifikace a podpis oprávněné úřední osoby, příp. další náležitosti. (Kopecký, 2021)

Procedurální náležitosti

Procedurální náležitosti souvisí s členěním správních aktů podle procesních postupů při jejich vydávání.

⁸ Vedlejší ustanovení, které nemůže stát samo o sobě, může mít podobu příkazu (*modus*), časové doložky suspenzivní (odkladné) nebo rezolutivní (rozvazovací), podmínky a výhrady (Hendrych, 2016).

3.4 Vlastnosti správních aktů

V této části práce, pojednávající o vlastnostech správních aktů, jsou objasněny pojmy platnost, právní moc, účinnost, vymahatelnost, vynutitelnost, vykonatelnost a jiné právní účinky správních aktů.

Platnost

Správní řád pojem platnost správního aktu, resp. rozhodnutí nepoužívá, neobsahuje definici tohoto pojmu ani určení okamžiku, kdy se správní akt, resp. rozhodnutí stává platným. Platnost správního aktu znamená jeho existenci (Kopecký, 2021) a je předpokladem dalších účinků (Sládeček, 2019). Platnost nastává poté, co správní orgán učiní projev vůle navenek vůči adresátům správního aktu. Sporné může být, zda projev vůle navenek je učiněn již vypravením správního aktu k doručení (podle terminologie správního řádu vydáním rozhodnutí), nebo až jeho oznámením adresátovi. Touto otázkou se zabýval již prvorepublikový Nejvyšší správní soud, který se přiklonil k závěru, že platnost nastává až doručením adresátovi. (Hendrych, 2016) Tento názor sdílejí i Sládeček (2019) a Pouperová (2018).

Sládeček (2019) i Hendrych (2016) zastávají shodný názor, že od okamžiku, kdy je správní akt platný, je jím tento správní orgán vázán (podle Sládečka je správní orgán aktem vázán fakticky již okamžikem jeho předání k přepravě). Naopak Pouperová (2018) neztotožňuje okamžik, kdy je správní orgán svým rozhodnutím vázán (vydáním rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 2 správního řádu), s okamžikem, kdy se rozhodnutí stává platným (oznámením rozhodnutí, resp. jeho doručením). Oznámení adresátovi totiž nepochybně představuje jednu z podstatných procesních náležitostí rozhodnutí, přičemž platnost (veřejnoprávního aktu stejně jako právního jednání) by měla vyjadřovat, že veřejnoprávní akt či právní jednání splňuje všechny předepsané právní náležitosti.

O platnosti nelze hovořit v případě nicotného správního aktu. Správní akt pozbývá platnosti tím, že jeho platnost byla výslovně omezena (zákonem nebo vedlejším ustanovením správního aktu), nebo jeho zrušením. Obdobně se platnosti dotýká změna vadného správního aktu. (Hendrych, 2016)

Právní moc

Právní moc je specifická vlastnost správních aktů. U právní moci tradičně rozlišujeme mezi jejími procesními a hmotněprávními aspekty. Procesní aspekty bývají označovány jako formální právní moc, hmotněprávní aspekty jako materiální právní moc. Formální (procesní) právní moc vyjadřuje, že správní akt představuje konečný výsledek postupu správního orgánu, tedy že jej nelze napadnout řádnými opravnými prostředky. Materiální (hmotněprávní) právní moc znamená (s výjimkou zákonem stanovených případů) nezměnitelnost a nezrušitelnost správního aktu a vytvoření překážky věci pravomocně rozhodnuté (*rei iudicatae*). (Hendrych, 2016) Sládeček (2019) dále odlišuje materiální právní moc relativní, která znamená nezměnitelnost a nezrušitelnost správního aktu v rámci veřejné správy (tj. nelze využít mimořádné opravné prostředky či dozorčí prostředky), a absolutní, která znamená absolutní nemožnost přezkoumat správní akt jiným orgánem státu (tj. ve správním soudnictví či na základě ústavní stížnosti). Ovšem toto členění má spíše teoretický význam než praktický.

Z § 73 odst. 1 správního řádu vyplývají dva předpoklady nabytí formální právní moci, kterými jsou oznámení správního aktu, resp. rozhodnutí jeho adresátovi a nemožnost podat řádný opravný prostředek (Kopecký, 2021). Podle § 73 odst. 2 správního řádu je pravomocný správní akt, resp. rozhodnutí závazné pro jeho adresáty a všechny správní orgány; výjimku představuje usnesení, které se pouze poznamená do spisu⁹. Pro jiné osoby než adresáty je pravomocné rozhodnutí závazné v případech stanovených zákonem v rozsahu v něm uvedeném; ovšem pravomocné rozhodnutí o osobním stavu je závazné pro každého. Jestliže je pro práva a povinnosti účastníků určující právo k movité nebo nemovité věci, je pravomocné rozhodnutí závazné i pro právní nástupce účastníků.

Právní moc zanikne spolu se zánikem platnosti správního aktu (Hendrych, 2016).

⁹ Podle § 76 odst. 3 poslední věta správního řádu „[u]snesení, které se pouze poznamená do spisu, může správní orgán v průběhu řízení změnit novým usnesením; nové usnesení se pouze poznamená do spisu.“

Účinnost, vynutitelnost, vymahatelnost, vykonatelnost a jiné právní účinky

Ohledně používání pojmů účinnost, vynutitelnost, vymahatelnost a vykonatelnost v souvislosti se správními akty nepanuje mezi odbornou veřejností shoda.

Účinnost, pojem používaný Hendrychem (2016) či Kopeckým (2021), je vlastností správního aktu, která vyjadřuje způsobilost vyvolávat správním aktem zamýšlené právní účinky. Sládeček (2019) tuto vlastnost, společnou všem správním aktům, označuje pojmem vykonatelnost v širším pojetí, neboť použití pojmu účinnost, který je běžně spojován s právními předpisy, ve vztahu ke správním aktům nepovažuje za šťastné. Obecným pravidlem je, že správní akt nabyde účinnosti současně s nabytím právní moci (Kopecký, 2021), příp. po právní moci (Hendrych, 2016).

Pojmy vynutitelnost a vymahatelnost používá Hendrych (2016) synonymně. Oba pojmy se týkají vlastnosti správních aktů spočívající v možnosti vymáhat splnění povinnosti úřední cestou proti vůli povinného prostřednictvím správní nebo soudní exekuce, přičemž předpokladem je účinnost správního aktu a marné uplynutí lhůty pro dobrovolné splnění uložené povinnosti. Sládeček (2019) tuto vlastnost nazývá vykonatelností v užším pojetí či exekuční vykonatelností (vynutitelností). Oba shodně uvádějí, že se jedná o vlastnost pouze těch správních aktů, které stanoví povinnost. Jako zastřešující pojem pro účinnost a vymahatelnost používá Hendrych (2016) pojem vykonatelnost, přičemž vztah mezi účinností, vykonatelností a vynutitelností charakterizoval následovně: „*Účinnost vlastně značí vykonatelnost v nejširším slova smyslu a vynutitelnost vykonatelnost v nejužším slova smyslu.*“

Kopecký (2021) používá pojem vykonatelnost, pod nímž rozumí vynutitelnost, vymahatelnost obsahu správního aktu státní mocí, týkající se pouze správních aktů ukládajících povinnost k plnění. Správní akty, které neukládají povinnost, mohou vyvolávat tzv. jiné právní účinky, přičemž podle § 74 odst. 3 správního řádu ustanovení o vykonatelnosti pro jiné právní účinky platí obdobně. (Kopecký, 2021)

Terminologie se vyvíjela i v pozitivním právu. Vykonatelnost byla podle dřívější právní úpravy provedené zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), chápána jako

potenciální vlastnost jakéhokoli rozhodnutí, nikoli pouze rozhodnutí stanovujícího povinnost (tj. neznamenala možnost provádět exekuci, resp. podle tehdejší terminologie výkon rozhodnutí). Výkon rozhodnutí byl možný pouze, pokud nebyla ve stanovené lhůtě dobrovolně splněna povinnost uložená vykonatelným rozhodnutím. Současný správní řád stanoví okamžik nabytí vykonatelnosti odlišně (po uplynutí lhůty ke splnění povinnosti), navíc rozlišuje i tzv. jiné právní účinky rozhodnutí. (Kopecký, 2021)

Předběžná vykonatelnost

Standardně správní akt nabyde právní moci a v tomto okamžiku nebo později se stane vykonatelným. Výjimku, kdy správní akt bude vykonatelný, aniž by byl pravomocný, představuje institut předběžné vykonatelnosti. Předběžné vykonatelné rozhodnutí vyvolává účinky jím zamýšlené, ale dosud nenabylo právní moci. Předběžná vykonatelnost nastane tehdy, pokud odvolání nemá odkladný účinek. K tomu může dojít ve dvou situacích:

- stanoví to zákon¹⁰ a v takovém případě je vyloučení odkladného účinku nutné uvést v poučení (§ 68 odst. 6 správního řádu), nebo
- odkladný účinek odvolání vyloučí správní orgán¹¹ samostatným výrokem, který musí být odůvodněn a proti kterému se nelze odvolat (viz § 85 odst. 4 správního řádu).

3.5 Vady správních aktů

Správní akt je vadný, pokud nemá všechny nezbytné náležitosti (Hendrych, 2016). S ohledem na intenzitu vad rozlišujeme formálně vadné správní akty, věcně nesprávné správní akty, nezákonné (protiprávní) správní akty a nicotné správní akty.

¹⁰ Např. podle § 61 odst. 2 správního řádu nemá odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, podle § 76 odst. 5 správního řádu nemá odkladný účinek odvolání proti usnesení, podle § 90 odst. 1 poslední věta zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je odkladný účinek odvolání vyloučen u omezení a zákazu činnosti podle § 66 tohoto zákona.

¹¹ Ustanovení § 85 odst. 2 správního řádu: „Správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, a) jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem, b) hrozí-li vážná újma některému z účastníků, nebo c) požádá-li o to účastník; to neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu.“

Správní akty (kromě aktu nicotného) jsou nadány presumpcí správnosti, což znamená, že se na správní akt hledí jako na bezvadný, dokud není zákonem stanoveným způsobem shledán opak; v důsledku toho si jsou (alespoň prozatímně) vadné a bezvadné akty rovny, a aby došlo k nápravě, musí být vyvolán úřední postup (Hendrych, 2016). Je tedy zřejmé, že i vadný správní akt, který nebyl zrušen, vyvolává zamýšlené právní účinky (nálezn Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2002 sp. zn. II. ÚS 142/02). V případě nezákonných a věcně nesprávných aktů je pro nápravu potřeba akt změnit nebo zrušit (Hendrych, 2016).

Formálně vadné správní akty

Formálně vadné (opravitelné) správní akty trpí nejméně závažnými vadami, kterými jsou drobné formální chyby a omyly, např. zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení (Kopecký, 2021; Sládeček, 2019). Postup při opravě zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí je stanoven v § 70 správního řádu¹², nicméně toto ustanovení nedefinuje, co se rozumí zřejmou nesprávností. Pro představu, o jakou kvalitu nesprávností se jedná, je možné vyjít z § 18 odst. 5 správního řádu, který upravuje opravu zřejmých nesprávností v protokolu a jako příklad takových zřejmých nesprávností uvádí zejména chyby v psaní a počtech. Jak dovodila judikatura, tento institut lze využít pouze v případě zjevných omylů ohledně údajů, které musí být dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění, nelze jeho prostřednictvím měnit vlastní obsah rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010 č. j. 1 Afs 58/2009-541, publikovaný pod č. 2119/2010 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, dále jen „Sb. NSS“).

Nezákonné správní akty

Nezákonné (nebo také protiprávní) správní akty jsou takové správní akty, které jsou v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem (Hendrych, 2016; Kopecký, 2021), příp. s právem Evropské unie (Sládeček, 2019). Může se jednat o rozpor s právními

¹² Ustanovení § 70 správního řádu zní: „*Opravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením provede správní orgán, který rozhodnutí vydal. Týká-li se oprava výroku rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné rozhodnutí. Prvním úkonem správního orgánu ve věci opravy je vydání tohoto rozhodnutí. Právo podat odvolání proti opravnému usnesení anebo opravnému rozhodnutí má pouze účastník, který jím může být přímo dotčen.*“

předpisy z hlediska hmotného práva, ale i z hlediska práva procesního; nicméně k procesním vadám (vadám řízení) se přihlíží jen tehdy, pokud mohly mít vliv na zákonnost obsahu správního aktu (Kopecký, 2021).

V souladu se zásadou presumpce správnosti správních aktů jsou nezákonné akty až do shledání opaku zákonným postupem považovány za bezvadné. Náprava je možná prostřednictvím jejich změny nebo zrušení v rámci přezkumu ve správním řízení nebo ve správním soudnictví. Správní orgán rozhodující o řádném opravném prostředku přezkoumává soulad napadeného správního aktu a řízení s právními předpisy z úřední povinnosti (§ 89 odst. 2 správního řádu). Správní soud napadené výroky přezkoumává v rámci žalobních bodů, pokud nejde o vady, k nimž přihlíží z úřední povinnosti (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního). (Kopecký, 2021)

Věcně nesprávné správní akty

Věcně nesprávné akty nejsou nezákonné (tj. nejsou v rozporu s právními předpisy), ale trpí jinou nesprávností. Věcnou nesprávnost lze prakticky shledat pouze u správních aktů vydaných při využití správního uvážení. (Kopecký, 2021) Podstatou správního uvážení (nebo také diskreční pravomoci či volné úvahy) je zákonem daná možnost, aby správní orgán v konkrétním případě zvolil dle svého názoru nejvhodnější postup v rámci mezi stanovených zákonem; zákon může správnímu orgánu poskytnout prostor k uvážení, zda vůbec předpokládané kroky učiní (správní orgán např. může vydat povolení, vyhovět žádosti či zakázat určitou činnost) a/nebo nabídnout na výběr z více alternativních postupů (např. zakázat určitou činnost nebo ji jen omezit) (Hendrych, 2016). Nicméně správní uvážení neznamená absolutní volnou úvahu, neboť jak judikoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 3. 2005 č. j. 6 A 25/2002-42, publikovaném pod č. 906/2006 Sb. NSS: *„Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.“*

Nevhodná aplikace správního uvážení se může týkat necitlivosti, neúčelnosti, přísnosti atd. Hranice mezi správními akty věcně nesprávnými a nezákonnými je neostrá a v praxi

často obtížně určitelná. K nápravě věcné nesprávnosti je potřeba, aby adresát vyvinul procesní aktivitu; správní orgán rozhodující o odvolání správnost napadeného rozhodnutí posuzuje pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání (§ 89 odst. 2 správního řádu), posuzování věcné nesprávnosti není předmětem rozhodování správních soudů, výjimku představuje tzv. moderační právo soudu ve věcech správního trestání¹³. (Kopecký, 2021) Exces správního orgánu, kdy došlo k překročení zákonných mezí správního uvážení nebo jeho zneužití, zakládá nezákonnost rozhodnutí, pro kterou správní soud rozhodnutí zruší podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního (Sládeček, 2019). Nicméně princip přezkumu věcné správnosti rozhodnutí pouze v rozsahu námitek, zakotvený v § 89 odst. 2 správního řádu, je prolomen speciální právní úpravou obsaženou v § 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., podle něhož v řízení o přestupku odvolací orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu. To znamená, že v řízení o přestupku odvolací orgán přezkoumává zákonnost i věcnou správnost rozhodnutí bez ohledu na to, zda to odvolatel namítá, resp. to vyžaduje veřejný zájem (Jemelka & Vetešník, 2020).

Nicotnost správního aktu

Některé závažné vady správních aktů způsobují jejich nicotnost. Nicotný správní akt (nebo také nulitní správní akt či paakt) právně neexistuje, nemá právní účinky, tj. nezavazuje své adresáty a nelze se dovolávat jím přiznaných oprávnění. (Kopecký, 2021) V případě nicotného správního aktu je tudíž prolomena presumpce správnosti správních aktů (Sládeček, 2019).

Institut nicotnosti původně nebyl v českém právním řádu zakotven a podstatu nicotnosti včetně jejích důvodů vymezovala především teorie správního práva a judikatura. Například v rozsudku ze dne 22. 7. 2005 č. j. 6 A 76/2001-96, publikovaném pod č. 793/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil následující vady, které způsobují nicotnost správního aktu: absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné

¹³ Ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního zní: „Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“

správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. Ustanovení o nicotnosti se poprvé objevilo v českém právním řádu s nabytím účinnosti soudního řádu správního od 1. 1. 2003, a to v § 65 odst. 1 (možnost domáhat se žalobou vyslovení nicotnosti rozhodnutí) a v § 76 odst. 2 (vyslovení nicotnosti rozhodnutí i bez návrhu), která jsou v soudním řádu správním v nezměněné podobě dodnes. Tato ustanovení sice umožňují správnímu soudu vyslovit nicotnost, ale neupravují důvody nicotnosti (ani ji nedefinují).

Od účinnosti správního řádu, tj. od 1. 1. 2006, jsou důvody nicotnosti zakotveny v tomto právním předpise, definici nicotnosti správní řád neobsahuje. Podle § 77 odst. 1 správního řádu jsou důvody nicotnosti absolutní věcná nepřislušnost správního orgánu k vydání rozhodnutí (výjimkou je, pokud rozhodnutí vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu), zjevná vnitřní rozpornost nebo právní či faktická neuskutečnitelnost, nebo jiné vady, pro které nelze rozhodnutí vůbec považovat za rozhodnutí. Vzhledem k poslednímu uvedenému důvodu, který je vymezen obecně, se mohou i nadále uplatnit důvody nicotnosti dovozené judikaturou, a to jak důvody judikované před účinností správního řádu, tak i důvody novější dovozené za jeho účinnosti (Sládeček, 2019).

Z hlediska právní jistoty je důležitá možnost deklarovat nicotnost správního aktu. Nicotnost zjišťuje a prohlašuje z moci úřední správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, a to kdykoli (§ 77 odst. 2 správního řádu). Nicotnost může prohlásit i správní soud, a to v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 76 odst. 2 soudního řádu správního) nebo v řízení o kompetenční žalobě (§ 100 odst. 2 soudního řádu správního). (Kopecký, 2021)

4 Správní řízení

Správní řád definuje správní řízení v § 9. Zjednodušeně lze říci, že se jedná o postup správního orgánu, jehož účelem je vydání (konstitutivního nebo deklaratorního) rozhodnutí. Pod pojem správní orgán správní řád zahrnuje (jedná se o legislativní zkratku pro účely tohoto zákona) orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

4.1 Správní orgány

K provedení určitého druhu správního řízení je oprávněný a povinný příslušný správní orgán. U správních orgánů rozlišujeme příslušnost věcnou a místní, příp. funkční.

Věcná příslušnost se zabývá vztahem správních orgánů k předmětu řízení. Určuje typ správních orgánů zabývajících se danou materií, včetně konkrétního orgánu tohoto typu určitého stupně příslušného k provedení konkrétního řízení. Věcná příslušnost stanovuje příslušný správní orgán nejen odvětvově, ale i instančně. (Kopecký, 2021) Správní orgány jsou podle § 10 správního řádu věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem (sám správní řád upravuje věcnou příslušnost pouze v několika případech, ve zbytku to ponechává na zvláštních zákonech) nebo na základě zákona. Např. § 60 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“) zakotvuje (zbytkovou) věcnou příslušnost správních orgánů k projednávání přestupků. S ohledem na analytickou část této práce je v tomto ohledu důležitý § 80 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“), který zakotvuje věcnou příslušnost České inspekce životního prostředí projednávat přestupky podle zákona č. 114/1992 Sb. Vzhledem k překryvu s věcnou příslušností dalších správních orgánů v této oblasti, obsahuje předmětné ustanovení pravidla pro zabránění zahájení řízení o stejném skutku se stejnou osobou více správními orgány současně i pravidlo, jak takovou nežádoucí situaci řešit¹⁴.

¹⁴ Ust. § 80 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb.: „Inspekce projednává přestupky podle tohoto zákona. Inspekce může zahájit řízení o přestupku pouze tehdy, nezahájil-li je již obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad, Agentura nebo správa národního parku. Pokud řízení o přestupku zahájí obecní úřad obce

Pokud se jedná o oblast státní správy a věcnou příslušnost nelze určit na základě zvláštního zákona, provede řízení v prvním stupni ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží nebo jeho působnost k ní má nejbliže (§ 133 odst. 1 první věta správního řádu). Správní řád v § 133 odst. 2 až 4 obsahuje i pravidla pro řešení pozitivních (tj. považuje-li se několik správních orgánů za příslušné k řízení v téže věci) a negativních (tj. žádný správní orgán se nepovažuje za příslušný k provedení řízení) kompetenčních sporů.

Místní příslušnost určuje, který z hlediska místa konkrétní věcně příslušný správní orgán je kompetentní k vedení řízení. Místní příslušnost je upravena v § 11 správního řádu¹⁵. Pokud je místně příslušných více orgánů a nedohodnou se jinak, provede řízení ten, u něhož bylo řízení zahájeno dříve, v ostatních případech určí místní příslušnost usnesením nejbliže společně nadřízený správní orgán a není-li takový orgán, určí ji usnesením ústřední správní úřad, do jehož působnosti věc náleží (§ 11 odst. 2 správního řádu). Zákon č. 250/2016 Sb. obsahuje v § 62 speciální úpravu místní příslušnosti¹⁶.

Změní-li se v průběhu řízení okolnosti rozhodné pro určení místní příslušnosti nebo věcné příslušnosti co do stupně a nestanoví-li zákon jinak, dokončí řízení správní orgán původně příslušný; o tom informuje správní orgán, na který by jinak příslušnost přešla (§ 132 správního řádu). Správní řád v § 12 stanoví, jak má správní orgán postupovat, není-li věcně nebo místě příslušný k projednání podání. Takové podání je povinen bezodkladně usnesením postoupit příslušnému správnímu orgánu a současně o tomto uvědomit podatele podání.

*s rozšířenou působností, krajský úřad, Agentura nebo správa národního parku a inspekce ve stejný den, provede řízení o přestupku obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad, Agentura nebo správa národního parku. O zahájení řízení o přestupku se inspekce a obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad, Agentura nebo správa národního parku vzájemně informují. (...)*¹⁵

¹⁵ Místo činnosti (v řízeních týkajících se činnosti účastníka řízení); místo, kde se nachází nemovitost (v řízeních týkajících se nemovitosti); místo podnikání (v ostatních řízeních týkajících se podnikatelské činnosti účastníka řízení, který je fyzickou osobou); místo trvalého pobytu nebo poslední známé místo pobytu na území ČR (ostatní řízení týkající se fyzické osoby); místo sídla nebo místo sídla organizační složky (ostatní řízení týkající se právnické osoby).

¹⁶ Obecně je místní příslušnost správního orgánu určena místem spáchání přestupku. Není-li možné místní příslušnost určit na základě tohoto kritéria, uplatní se následující pomocná kritéria: místo trvalého pobytu podezřelého, místo sídla podezřelého, místo výkonu činnosti podezřelého, místo, kde se nachází (nacházel) nemovitý majetek podezřelého, nebo místo, kde vyšel přestupek nejdříve najevo. (Jemelka & Vetešník, 2020)

O funkční příslušnosti lze uvažovat pouze v některých případech; jedná se o situace, kdy je součástí správního úřadu, veřejnoprávní korporace či jiných právnických osob několik organizačních útvarů, které naplňují znaky správního orgánu¹⁷. Je to zvláštní případ věcné příslušnosti. (Kopecký, 2021)

Úkony správního orgánu v řízení provádějí tzv. oprávněné úřední osoby. Touto legislativní zkratkou, zavedenou v § 15 odst. 2 správního řádu, správní řád rozumí úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu. Tyto osoby mají povinnost mlčenlivosti. Kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou se poznamená do spisu a správní orgán o tom účastníka řízení na jeho žádost informuje (§ 15 odst. 4 správního řádu).

Každá úřední osoba (legislativní zkratka pro osobu bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je podle § 14 odst. 1 správního řádu vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit, přičemž podle § 14 odst. 2 správního řádu není vyloučena, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku. O vyloučení úřední osoby rozhoduje bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení, a to buď na základě námítky účastníka řízení podle § 14 odst. 3 správního řádu, nebo podle § 14 odst. 4 správního řádu na základě toho, že sama úřední osoba se dozvěděla o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, a bezodkladně o nich uvědomila svého představeného.

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou zakotveny v § 2 až 8 správního řádu. Základní zásady se neuplatní pouze ve správním řízení, ale i při jiné činnosti správních orgánů, jak vyplývá z § 177 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení *„[z]ákladní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy*

¹⁷ Z jiných procesních odvětví známe termín funkční příslušnost jako označení určení, který orgán z hierarchické soustavy orgánů je příslušný vést řízení v jakém procesním stupni (např. který orgán je příslušný k řízení v prvním stupni a který k řízení o odvolání). Dle Kopeckého (2021) lze pojem funkční příslušnost používat ve správním řízení i v tomto smyslu.

i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“ V § 2 a § 3 správního řádu jsou upraveny následující zásady: zásada legality (§ 2 odst. 1), zásada zákazu zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2), zásada ochrany dobré víry (§ 2 odst. 3), zásada účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4), zásada materiální pravdy (§ 3). V § 4 jsou upraveny vztahy správního orgánu k dotčené osobě (veřejná správa jako služba veřejnosti a zásada vstřícnosti, poučovací povinnost), zásada smírného odstranění rozporů (§ 5), zásada procesní ekonomie (§ 6 odst. 1), zásada hospodárnosti (§ 6 odst. 2), zásada rovnosti a zákaz diskriminace (§ 7 odst. 1 a 2), zásada souladného postupu a součinnosti správních orgánů (§ 8 odst. 1 a 2).

4.2 Účastníci řízení a jejich zastoupení

Správní řád rozlišuje tři skupiny účastníků řízení:

- hlavní (esenciální, neopominutelné) účastníky řízení v § 27 odst. 1,
V řízení o žádosti jsou účastníky řízení žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu [§ 27 odst. 1 písm. a) správního řádu]. V řízení z moci úřední jsou účastníky řízení dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají [§ 27 odst. 1 písm. b) správního řádu].
- vedlejší účastníky v § 27 odst. 2,
Účastníky řízení jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (§ 27 odst. 2 správního řádu).
- účastníky na základě zvláštních zákonů v § 27 odst. 3.
Účastníky jsou také osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (§ 27 odst. 3 správního řádu). Zvláštní zákon může účastníky řízení vymezit buď komplexně a taxativně s tím, že vymezení účastníků řízení podle správního řádu se nepoužije, což se týká např. vymezení účastníků řízení o přestupku podle § 68 zákona č. 250/2016 Sb.¹⁸, nebo kromě účastníků řízení podle správního řádu zvláštní

¹⁸ Podle § 68 zákona č. 250/2016 Sb. je účastníkem řízení o přestupku obviněný, účastníkem je i poškozený či vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, ovšem (v případě těchto dvou) pouze ve vztahu k části předmětu řízení, která se jich týká. Nutno podotknout, že náhled na vymezení účastníků v řízení o přestupku není mezi odbornou veřejností jednotný. Přestože právní komentáře se přiklánějí spíše k tomu, že se jedná

zákon přiznává postavení účastníků řízení ještě dalším osobám např. spolkům podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.¹⁹ (Jemelka et al., 2019) Účastníci řízení na základě zvláštních zákonů mají v konkrétním případě buď postavení účastníků hlavních, nebo postavení účastníků vedlejších (nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu, ovšem pokud jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají, mají postavení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu).

Rozdíl mezi hlavními a vedlejšími účastníky se projevuje v rozsahu jejich procesních práv a povinností, který závisí na jejich hmotněprávním poměru k předmětu správního řízení. Tak např. účastníkům řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kterým se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední, správní orgán ustanoví opatrovníka [§ 32 odst. 2 písm. h) správního řádu], dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1, je zahájeno řízení z moci úřední (§ 46 odst. 1 správního řádu), jestliže účastník uvedený v § 27 odst. 1 navrhne, aby ústní jednání bylo veřejné, správní orgán mu vyhoví, pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům (§ 49 odst. 3 správního řádu), rozhodnutí odvolacího správního orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 (§ 91 odst. 1 správního řádu), pokud není účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 oznámeno rozhodnutí, nemůže toto rozhodnutí (bez ohledu na dobu, která uplynula od oznámení rozhodnutí posledním účastníkovi a s výjimkou vyplývající z § 84 odst. 2 správního řádu, který se vztahuje i na hlavní účastníky) nabýt právní moci²⁰ (§ 84 odst. 1 správního řádu). (Jemelka et al., 2019)

V případě pochybností je za účastníka považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud nebude prokázán opak (§ 28 odst. 1 správního řádu). Povinností správních orgánů je po celou dobu správního řízení (tzn. i v odvolacím řízení) ověřovat okruh účastníků řízení

o taxativní výčet, který již dále rozšiřovat nelze, objevují se i názory, že se jedná o taxativnost pouze zdánlivou a okruh účastníků řízení může být rozšířen zvláštním zákonem (Jemelka & Vetešík, 2020).

¹⁹ Podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. má občanské sdružení (spolek podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) postavení účastníka řízení v řízeních podle zákona č. 114/1992 Sb., pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od oznámení zahájení řízení příslušným správním orgánem a splní další podmínky uvedené v § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.

²⁰ Odtud pochází označení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu také jako „neopominutelných“.

a jednat jako s účastníkem s tím, komu toto postavení svědčí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011 č. j. 5 As 24/2010-97).

Způsobilost být účastníkem řízení (procesní osobnost) správní řád neupravuje, podle Kopeckého (2021) ji má ten, kdo je osobou v hmotněprávním smyslu, jakož i ten, kdo sice osobou není, ale podle zákona může být nositelem práv nebo povinností v oblasti veřejného práva, nebo pro něj procesní způsobilost vyplývá výslovně z procesní normy. Procesní způsobilost, tedy způsobilost činit v řízení úkony samostatně, správní řád upravuje v § 29 odst. 1. Podle tohoto ustanovení má každý procesní způsobilost v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost, přičemž v poznámce pod čarou je odkazováno na § 30 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Podle § 30 občanského zákoníku se plně svéprávným člověk stává v zásadě zletilostí (tj. dovršením osmnáctého roku věku)²¹, § 31 občanského zákoníku pak upravuje právní jednání nezletilých, přičemž se má za to, že nezletilý, který nenabyl plné svéprávnosti, je způsobilý k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku. Postavení a práva osob, které nemají (plnou) procesní způsobilost, řeší § 29 odst. 2 až 4 správního řádu. Právnícká osoba je podle § 20 občanského zákoníku organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost uzná, přičemž právnícká osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou. V § 30 správní řád upravuje, kdo může činit úkony jménem právnícké osoby, přičemž odkazuje na úpravu obsaženou v § 21 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“)²². Dále upravuje, kdo činí úkony jménem státu a za územní samosprávný celek. Platí, že v téže věci může za právníckou osobu současně činit úkony jen jedna osoba a že každý, kdo činí úkony, musí prokázat své oprávnění.

V rozsahu, v jakém nemá procesní způsobilost, musí být účastník řízení zastupován zákonným zástupcem (§ 32 odst. 1 správního řádu), což je institut soukromého práva,

²¹ Ust. § 30 odst. 2 občanského zákoníku upravuje dvě situace, kdy se nabývá plné svéprávnosti před nabytím zletilosti: přiznáním svéprávnosti, nebo uzavřením manželství.

²² Za právníckou osobu jedná člen statutárního orgánu (tvoří-li jej více osob, jedná za právníckou osobu jeho předseda, příp. pověřený člen), statutárním orgánem pověřený zaměstnanec (člen), ve věci týkající se odštěpného závodu jeho vedoucí nebo její prokurista, může-li podle prokury jednat samostatně.

který je podrobněji upraven v občanském zákoníku. Správní řád dále vymezuje situace, v nichž správní orgán ustanoví účastníkovi řízení (procesního) opatrovníka (§ 32 odst. 2 správního řádu). Kromě uvedených případů obligatorního zastoupení účastník řízení může jednat osobně, nebo se může nechat zastoupit zmocněncem; zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí, plnou moc lze udělit i ústně do protokolu (§ 33 odst. 1 správního řádu). Zmocnění lze v souladu s § 33 odst. 2 správního řádu udělit pro určitý úkon, skupinu úkonů nebo pro určitou část řízení, pro celé řízení, pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou u správního orgánu zahájena v budoucnu (tzv. prezidiální plná moc), nebo v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.

Je plně na účastníkovi řízení, koho si zvolí za zmocněnce. Nejvyšší správní soud řešil případ, kdy si účastník řízení zvolil zmocněnce ze zahraničí, přičemž správní orgány dané zastoupení neakceptovaly s odůvodněním, že se jednalo o zneužití práva, neboť účastník zvolil zmocněnce ze zahraničí, aby zmařil a paralyzoval probíhající přestupkové řízení. Podle druhoinstančního správního orgánu zmocnění osoby pobývající v zahraničí k zastupování ve správním řízení odporuje smyslu a podstatě zastoupení a maří samotné správní řízení. K tomuto názoru se Nejvyššího správní soud postavil odmítavě a zdůraznil, že nelze *a priori* bez dalšího tvrdit, že zvolení zástupce ze zahraničí ze své podstaty vždy představuje zneužití práva na zastoupení. Naopak „(...) *zastoupení účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí je přípustné, neboť každý má právo zvolit si zástupce pro řízení podle své volné úvahy, nehledě na státní příslušnost či místo trvalého pobytu zmocněnce. Pouze ve výjimečných případech, kdy je nepochybné, že v konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, není povinen přiznat takovému zastoupení účinky.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011 č. j. 1 As 27/2011-81, publikovaný pod č. 2452/2012 Sb. NSS).

Platí, že v téže věci může mít účastník řízení současně pouze jednoho zmocněnce. To neznamena, že by mohl zmocnit pro dané řízení pouze jednu osobu, ale to, že v jednom okamžiku může za účastníka jednat pouze jeden zmocněnec.

Pro zastoupení platí, že zástupce v řízení vystupuje jménem zastoupeného a z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému (§ 34 odst. 1 správního řádu). Kromě případů, kdy má v řízení něco osobně vykonat zastoupený, se písemnosti doručují pouze zástupci (§ 34 odst. 2 správního řádu).

4.3 Postup před zahájením řízení a zahájení řízení

Správní orgán je povinen přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední. Do 30 dnů od obdržení podnětu má správní orgán povinnost informovat podatele podnětu, pokud o to tento požádal, že zahájil řízení, nebo že neshledal důvody k jeho zahájení, příp. že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu (§ 42 správního řádu).

Před zahájením řízení správní orgán může věc odložit. Správní řád upravuje pouze odložení věci v případě řízení o žádosti. Podle § 43 odst. 1 správního řádu správní orgán věc usnesením odloží v případě, že vůči němu byl učiněn úkon, který zjevně není žádostí, nebo z něj nelze zjistit, kdo jej učinil, nebo bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán. Zákon č. 250/2016 Sb. v § 76 uvádí důvody, kdy správní orgán, aniž řízení zahájí, věc odloží.

Nezbytná vysvětlení (§ 137 správního řádu) opatřuje správní orgán k prověření skutečností, které by mohly být důvodem pro zahájení řízení z moci úřední, příp. k určení předpokládaného rozsahu podkladů pro rozhodnutí, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Každý má povinnost podat vysvětlení; osobě, která bezdůvodně odepře podat vysvětlení, hrozí pořádková pokuta do výše 5 000 Kč. Pro odepření vysvětlení se obdobně použijí ustanovení správního řádu o odepření součinnosti při dokazování a zákazu výslechu. Vysvětlení má subsidiární charakter, to znamená, že jej lze využít pouze tehdy, pokud nelze rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem. O podání vysvětlení se pořizuje záznam, který ovšem není možné použít jako důkazní prostředek.

Další možný postup před zahájením řízení představuje zajištění důkazu podle § 138 správního řádu. Zajištění důkazu provádí správní orgán, který by byl příslušný k řízení, nebo správní orgán, v jehož obvodu je ohrožený důkazní prostředek, a to z moci úřední nebo na požádání toho, kdo by byl účastníkem řízení. Zajištění důkazu je možné provést pouze tehdy, existuje-li důvodná obava, že později jej nebude možné provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi, a jestliže lze důvodně předpokládat, že provedení tohoto důkazu může podstatně ovlivnit řešení předmětu budoucího řízení. O zajištění důkazu se sepisuje protokol.

Pokud tak stanoví zvláštní zákon, může každý (před i po zahájení řízení) požadovat od správního orgánu, který je příslušný vydat rozhodnutí nebo podmiňující úkon, aby mu v písemné formě poskytl předběžnou informaci o tom, zda je k uskutečnění určitého záměru potřeba rozhodnutí nebo podmiňující úkon a podle jakých hledisek bude posuzovat žádost o vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu, popřípadě za jakých předpokladů lze žádosti vyhovět (§ 139 odst. 1 správního řádu). V téže věci lze předběžnou informaci požadovat pouze jednou (§ 139 odst. 3 správního řádu).

Řízení může být zahájeno buď na žádost, nebo z moci úřední. Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 správního řádu). Pokud má žádost vady, správní orgán žadateli pomůže s jejich odstraněním. Řízení z moci úřední je zahájeno dnem oznámení (doručením nebo ústním prohlášením) zahájení řízení tzv. hlavnímu účastníkovi řízení (§ 46 odst. 1 správního řádu) a je-li takových účastníků řízení více, má pro zahájení řízení význam oznámení o zahájení řízení prvním z nich.

V případě zahájení řízení o přestupku platí zvláštní úprava v § 78 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. Řízení o přestupku je zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením takového oznámení (pokud o to požádají, správní orgán vydá účastníkům řízení potvrzení o ústním vyhlášení oznámení o zahájení řízení). Společné řízení je zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení všem podezřelým z přestupku.

4.4 Průběh správního řízení v prvním stupni

Správní řízení je ovládáno zásadou písemnosti, což znamená, že jednotlivé úkony v řízení se činí písemně, nestanoví-li zákon jinak nebo nevyklučuje-li to povaha věci. Ustanovení § 16 odst. 1 správního řádu stanoví, že v řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce. Účastníci řízení mohou jednat a písemnosti předkládat i v jazyce slovenském.

V každé věci se zakládá spis, který musí být označen spisovou značkou. Podrobná úprava výkonu spisové služby je obsažena v zákoně č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a v prováděcích

právních předpisech. Správní řád pouze stanoví, že se vede spisový přehled s uvedením data vložení dané písemnosti do spisu. Demonstrativní výčet, co tvoří spis (zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti vztahující se k dané věci) a jeho přílohu, která je součástí spisu (zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy a elektronických nosičích).

Účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu bez omezení (není-li účastník zastoupen, může s ním do spisu nahlížet i jeho podpůrce²³), ostatní osoby pouze tehdy, pokud prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude tím porušeno právo některého z účastníků, popř. dalších dotčených osob či veřejný zájem (§ 38 odst. 1 a 2 správního řádu). Do spisu je možné nahlížet i poté, kdy rozhodnutí ve věci nabylo právní moci. S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na pořízení kopie spisu nebo jeho části (§ 38 odst. 4 správního řádu). O odepření práva nahlížet do spisu nebo jeho části správní orgán vydá usnesení, které se oznamuje pouze osobě, které bylo právo nahlížet odepřeno (§ 38 odst. 5 správního řádu). Správní řád pamatuje i na ochranu utajovaných informací a skutečností, které podléhají státem uložené nebo uznané povinnosti mlčenlivosti; jak probíhá nahlížení do spisu v těchto případech, upravuje v § 38 odst. 6 správního řádu.

Doručování ve správním řízení je velice důležité, neboť stanovení přesného dne doručení je určující pro běh lhůt, pokud je s doručením příslušného úkonu správního orgánu určitá lhůta spojena. Pravděpodobně nejdůležitější je stanovení přesného dne doručení rozhodnutí, neboť ode dne doručení se odvíjí právní moc, vykonatelnost, lhůta pro podání odvolání v případě rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu atd. Právní úprava doručování ve správním řádu na začátku uvádí, že písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil (§ 19 odst. 1 správního řádu). Toto ustanovení má zásadní význam, neboť za (správně) doručení odpovídá tento správní orgán, i když využije pro doručení jinou osobu, např. držitele poštovní licence.

²³ Institut podpůrce je upraven v § 45 a násl. občanského zákoníku.

Doručování lze rozdělit podle různých kritérií. Podle toho, prostřednictvím koho je možné doručit, lze způsoby doručování rozdělit následovně:

- 1) Doručování na místě. Tento způsob doručování není upraven ve správním řádu, ale vychází z § 17 odst. 1 věta druhá a třetí zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 300/2008 Sb.“).
- 2) Doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky²⁴. Tento způsob doručování má absolutní přednost před ostatními způsoby doručování (kromě možnosti doručování na místě). Okamžikem doručení dokumentu dodaného do datové schránky²⁵ je přihlášení osoby, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu (§ 17 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb.).
- 3) Doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, kterým je v praxi nejčastěji Česká pošta, s.p.
- 4) Ostatní způsob doručování, kdy doručuje sám správní orgán nebo doručuje prostřednictvím obecního úřadu nebo policejního orgánu, přičemž orgán obce může doručovat také prostřednictvím obecní policie.

Další způsob rozdělení doručování je podle druhů písemností, a to na písemnosti, které se doručují do vlastních rukou, a na písemnosti, které se nedoručují do vlastních rukou. Písemnosti, které se nedoručují do vlastních rukou, se v § 20 správního řádu, který upravuje doručování fyzickým osobám, dále rozděluje na:

- 1) písemnosti, které se nedoručují do vlastních rukou a jejíž převzetí má být potvrzeno příjemcem (§ 20 odst. 3 správního řádu),
- 2) písemnosti, které se nedoručují do vlastních rukou a (ve správním řádu je zřejmé nesprávnost, spojka „nebo“) jejíž doručení nemá být potvrzeno příjemcem (§ 20 odst. 4 správního řádu).

²⁴ Povinně § 4 odst. 3 (advokát, statutární auditor, daňový poradce, insolvenční správce, znalec, soudní tlumočník a soudní překladatel) § 5 odst. 1 (právnícká osoba zřízená zákonem, právnícká osoba zapsaná v obchodním rejstříku a organizační složka podniku zahraniční právnícké osoby zapsané v obchodním rejstříku) zákona č. 300/2008 Sb. vs. dobrovolně – na žádost fyzické osoby podle § 3 odst. 1, podnikající fyzické osoby podle § 4 odst. 1, právnícké osoby podle § 5 odst. 2

²⁵ V případě doručování orgánům veřejné moci je učiněno okamžikem doručení odlišný. Podání prostřednictvím datové schránky vůči orgánu veřejné moci je učiněno okamžikem dodání datové zprávy do schránky orgánu veřejné moci bez ohledu na to, kdy se do datové schránky přihlásí oprávněná osoba (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010 č. j. 9 Afs 28/2010-79, publikovaný pod č. 2131/2010 Sb. NSS).

Správní řád rozdělením do dvou paragrafů rozlišuje doručování podle toho, komu se doručuje, na doručování fyzickým osobám (§ 20 správního řádu) a doručování právnickým osobám (§ 21 správního řádu).

Další možný způsob rozdělení doručování je podle pořadí adres, na které je doručováno fyzické osobě, která nemá datovou schránku. Na prvním místě je doručování na adresu pro doručování dle § 19 odst. 4 správního řádu, tj. na adresu sdělenou správnímu orgánu pro konkrétní řízení, resp. pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu. Následuje doručování na adresu evidovanou jako adresa pro doručování v informačním systému evidence obyvatel. Na třetím místě je pak doručování na adresu trvalého pobytu a ve věcech podnikání do místa podnikání.

Není-li adresát zastížen a písemnost není možné doručit jiným způsobem, písemnost se uloží a adresát se vyzve k vyzvednutí uložené písemnosti. Pokud si adresát nevyzvedne uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla připravena k vyzvednutí, považuje se v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu tato písemnost za doručenu posledním dnem této lhůty (tzv. fikce doručení) a je-li to možné, po uplynutí 10 dnů se písemnost vhodí do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo. Obdobně je fikce doručení upravena i v případě doručování do datové schránky²⁶.

Pokud se jedná osobu neznámého pobytu nebo sídla a osobu, již se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobu, která není známa, ustanoví se jí opatrovník. Ustanovení opatrovníka se této osobě doručí veřejnou vyhláškou na úřední desku. Následně se doručuje již pouze opatrovníku s výjimkou případů, kdy zastoupený má v řízení něco vykonat – v těchto případech se mu opět doručí veřejnou vyhláškou na úřední desku.

Pro zajištění účelu a průběhu správního řízení upravuje správní řád instituty předvolání (§ 59), předvedení (§ 60), předběžného opatření (§ 61), pořádkové pokuty (§ 62), vykazání z místa konání úkonu (§ 63), záruky za splnění povinnosti (§ 147).

²⁶ Ustanovení § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb.: „*Nepřihlásí-li se do datové schránky osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručenu posledním dnem této lhůty; to neplatí, vylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení.*“

Jak bylo zmíněno v úvodu této kapitoly, správní řízení je ovládáno zásadou písemnosti, která vyplývá z § 15 odst. 1 správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen, pokud zákon nestanoví jinak nebo to nevyklučuje povaha věci, činit jednotlivé úkony v řízení písemně. Jedním z případů, kdy správní řád stanoví jinak, je ústní jednání. Ústní jednání správní orgán nařídí, pokud tak stanoví zákon nebo pokud dojde správní orgán na základě správní úvahy k závěru, že je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné (§ 49 odst. 1 správního řádu). Ústní jednání je neveřejné s výjimkami, které stanoví správní řád (§ 49 odst. 2 správního řádu). Zvláštní úprava je obsažena v § 80 zákona č. 250/2016 Sb. Oproti dříve platnému zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který v § 74 odst. 1 stanovil obligatorní ústní jednání v řízení o přestupku před prvostupňovým správním orgánem, zákon č. 250/2016 Sb. v § 80 odst. 1 ústní jednání upravuje jako fakultativní. Nicméně ve třech případech je ústní jednání povinné: o konání ústního jednání požádá obviněný a je to nezbytné k uplatnění jeho práv, nebo bez požádání obviněného, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci, nebo i bez požádání obviněného, je-li obviněným mladistvý (§ 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb.).

V § 51 a násl. správního řádu je upraveno dokazování. Jako důkazní prostředek může sloužit vše, co přispěje ke zjištění stavu věci a není to získáno (nebo důkaz tímto důkazním prostředkem proveden) v rozporu s právními předpisy (§ 51 odst. 1 správního řádu). Správní řád důkazní prostředky vyjmenovává demonstrativně, jedná se zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Zákon č. 250/2016 Sb. nadto v § 82 upravuje výslech obviněného.

Nejčastějším důkazním prostředkem ve správním řízení je listina. Správní řád rozlišuje listiny soukromé a veřejné, a to z hlediska jejich důkazní síly. Listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávních celků v mezích jejich pravomoci stejně jako listiny prohlášené za veřejné zvláštními zákony požívají presumpce správnosti a pravdivosti. To znamená, že potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a pokud není dokázán opak, potvrzují také pravdivost toho, co je v nich obsaženo (§ 53 odst. 3 správního řádu). Ostatní listiny jsou listiny soukromé (správní řád je takto nenazývá ani nevyjmenovává), u nichž platí, že postačí vznést námitku a ten, kdo se těchto listin dovolává, musí prokázat jejich pravost a pravdivost.

Prováděním důkazu listinou se zabýval Závěr č. 72 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008 (dále jen „Závěr č. 72“). V něm je uvedeno, že listinu ve smyslu § 53 správního řádu je potřeba odlišovat od podkladů od jiných správních orgánů, neboť podklady od jiných správních orgánů jsou dalšími podklady pro vydání rozhodnutí vedle důkazů. Podle Závěru č. 72, který vychází z definice dokumentu v zákoně č. 499/2004 Sb., lze za listinu ve smyslu § 53 správního řádu považovat „*písemný (text), obrazový (např. plány či nákresy ve stavebním řízení apod.) případně elektronický dokument v analogové či digitální podobě*“, přičemž s ohledem na možnost konverze by neměl být činěn rozdíl mezi předložením dokumentu v analogové podobě a v konvertované digitální podobě stejně jako v případě dokumentů v digitální podobě, které nelze konvertovat. Přestože do definice dokumentu podle zákona č. 499/2004 Sb. spadá i zvukový záznam, listinou ve smyslu § 53 správního řádu není (byť dle Závěru č. 72 způsob provedení bude obdobný).

Za dokazování listinou v širším slova smyslu je třeba považovat také dokazování fotografií, a to i tehdy, má-li fotografie pouze elektronickou podobu. Ustanovení § 51 odst. 1 fotografií jako důkazní prostředek totiž explicitně neuvádí, nicméně platí, že z hlediska povahy fotografie je tento důkazní prostředek nejbližší právě listině (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2018 č. j. 33 A 22/2017-43).

Na druhém místě správní řád uvádí důkaz ohledáním. Ohledání správní řád nedefinuje, ale rozumí se jím činnost správního orgánu, která spočívá v přímé prohlídce určité movité či nemovité věci (Jemelka et al., 2019). Důkaz ohledáním se provádí tak, že vlastník nebo uživatel věci nebo ten, kdo má věc u sebe, je povinen předložit ji správnímu orgánu nebo strpět ohledání věci na místě, přičemž správní orgán o tom vydá usnesení, jež se oznamuje pouze vlastníkově nebo uživateli věci nebo tomu, kdo má věc u sebe, a hrozí-li nebezpečí z prodlení, provede se zajištění důkazu podle § 138 správního řádu (§ 54 odst. 1 správního řádu). Správní řád nesystémově v § 71 odst. 3 písm. a) používá pro ohledání na místě také termín místní šetření. Ohledání nelze provést nebo může být vlastníkem nebo uživatelem věci nebo tím, kdo má věc u sebe, odepřeno z důvodů, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odepřít (§ 54 odst. 2 správního řádu). Správní orgán může k účasti na ohledání přizvat nestranné osoby, aby zajistil jejich

přítomnost při provádění důkazu, přičemž ale tyto osoby nemají práva ani povinnosti účastníků (§ 54 odst. 4 správního řádu).

Důkazem, který správní řád uvádí na třetím místě, je důkaz svědeckou výpovědí. Každý, kdo není účastníkem, je povinen vypovídat jako svědek; musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet (§ 55 odst. 1 správního řádu). Výjimky z této povinnosti jsou uvedeny v § 55 správního řádu: svědek nesmí být vyslýchán o utajovaných informacích chráněných zvláštním zákonem, které je povinen zachovat v tajnosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem zproštěn (§ 55 odst. 2 správního řádu), svědek nesmí být vyslýchán též tehdy, jestliže by svou výpovědí porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu tuto povinnost má, zproštěn (§ 55 odst. 3 správního řádu) a nakonec výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt (§ 55 odst. 4 správního řádu). Správní orgán má správním řádem výslovně uloženou poučovací povinnost, kdy svědka před výslechem poučí o důvodech, pro které nesmí být vyslýchán, o právu odepřít výpověď, o jeho povinnosti vypovídat pravdivě a nic nezamlčet a o právních následcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi (§ 55 odst. 5 správního řádu). Zákon č. 250/2016 Sb. upravuje podmínky a průběh výslechu svědka mladšího 15 let. Výslech svědka mladšího 15 let správní orgán provádí pouze v nezbytných případech a při výslechu postupuje zvláště šetrně a současně tak, aby nebylo nutné výslech znovu opakovat (§ 82 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb.).

Jak vyplývá z § 55 odst. 1 správního řádu, jako svědek může být vyslýchán kdokoli, kdo není účastníkem řízení. Z toho ovšem nelze vyvozovat, že by účastník řízení nemohl vypovídat, nicméně nelze jej k tomu nutit, což vyjadřuje tzv. zákaz sebeobviňování (Jemelka et al., 2019). Důkaz výslechem obviněného je výslovně upraven v § 82 zákona č. 250/2016 Sb.; správní orgán může provést výslech obviněného a je-li to nezbytné k uplatnění práv obviněného, správní orgán výslech provede, přičemž výslech obviněného nesmí být proveden za stejných podmínek, za jakých nesmí být vyslýchán svědek (§ 82 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.). Obviněný má právo nevypovídat a správní orgán nesmí obviněného nutit k výpovědi nebo doznání. Správní orgán obviněného před výslechem poučí o právu nevypovídat a o zákazu provádět výslech (§ 82 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb.).

Důkazem, který správní řád uvádí na čtvrtém místě, je důkaz znaleckým posudkem. Správní orgán usnesením ustanoví znalce, pokud rozhodnutí závisí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu, přičemž se usnesení oznamuje pouze znalci a o zamýšleném ustanovení znalce, popř. o ustanovení znalce správní orgán vhodným způsobem účastníky vyrozumí (§ 56 správního řádu). Správní orgán znalci uloží, aby posudek vypracoval písemně a předložil mu jej ve lhůtě, kterou současně určí, přičemž může znalce také vyslechnout (§ 56 správního řádu). Podrobnosti výkonu znalecké činnosti upravuje zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech.

V ustanoveních správního řádu o obstarávání podkladů pro vydání rozhodnutí a dokazování, konkrétně v § 50 odst. 3 správního řádu, je konkretizována zásada materiální pravdy²⁷. V souladu s touto zásadou je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, a v případě řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. V následujícím ustanovení, v § 50 odst. 4 správního řádu, je zakotvena zásada volného hodnocení důkazů, podle níž platí, že pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný (což se týká např. závazného stanoviska podle § 149 správního řádu), hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy. Přitom hodnocením důkazů rozumíme myšlenkovou činnost správního orgánu, kterou je provedeným důkazům přisuzována hodnota závažnosti pro rozhodnutí, hodnota zákonnosti a hodnota pravdivosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009 č. j. 1 As 84/2009-77).

Vycházet je možné rovněž z nepřímých důkazů. Nepřímé důkazy mají tvořit do té míry ucelený, spojený a na sebe navzájem navazující řetěz důkazů, že ve svém důsledku vylučují jakoukoliv pochybnost o vině obžalovaného a zcela ho usvědčují (nálezn Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011 sp. zn. I. ÚS 3622/10).

²⁷ Zásada materiální pravdy je jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů. Podle § 3 správního řádu platí, že nestanoví-li zákon jinak, je správní orgán povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu.

Když správní orgán dojde k závěru, že shromáždil všechny podklady důležité pro rozhodnutí ve věci, musí před jeho vydáním dát podle § 36 odst. 3 správního řádu účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (s výjimkou žadatele, jehož žádosti se v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal).

5 Nástroje přezkumu a nápravy správních rozhodnutí

Tato kapitola se věnuje nejčastějším možnostem přezkumu prvoinstančních správních rozhodnutí, jimiž je přezkoumání v rámci správního řízení (opravné a dozorčí prostředky) a následně ve správním soudnictví (žaloba proti správnímu rozhodnutí a kasační stížnost).

Co se týká přezkumu správních aktů ve správním řízení, je nutné vymezit rozdíl mezi opravnými prostředky, které se dále dělí na řádné (směřují proti nepravomocným rozhodnutím) a mimořádné (směřují proti rozhodnutím v právní moci)²⁸, a dozorčími prostředky. Opravné prostředky představují procesní institut sloužící k ochraně subjektivního práva účastníka, který je plně v dispozici účastníků řízení a při jehož uplatnění má účastník řízení (za zákonem stanovených podmínek) právní nárok na zahájení „přezkumného“ řízení. Oproti tomu v případě dozorčích prostředků, které jsou zaměřeny na ochranu objektivního práva (byť mohou ovlivnit a zpravidla i ovlivní subjektivní právo osoby), je na úvaze správního orgánu, zda z moci úřední (ex offio) zahájí „přezkumné“ řízení, přičemž na zahájení takového řízení nemá účastník řízení právní nárok. (Sládeček, 2019)

5.1 Řádné opravné prostředky

Jak již bylo uvedeno, řádné opravné prostředky jsou plně v dispozici účastníků řízení a směřují proti nepravomocným rozhodnutím. Tradičně mezi ně řadíme odvolání, rozklad a odpor.

Odvolání

Odvolání představuje řádný opravný prostředek proti nepravomocnému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu (Kopecký, 2021). Právo podat odvolání je koncipováno široce, neboť správní řád je postaven na zásadě dvouinstančnosti; odvolání může účastník řízení²⁹ podat proti rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak (§ 81 odst. 1

²⁸ Správní řád dělení na řádné a mimořádné opravné prostředky nezná, ale jedná se o klasické dělení opravných prostředků dle právní teorie. Nicméně soudní řád správní podmiňuje podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu vyčerpáním řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem [§ 68 písm. a) soudního řádu správního].

²⁹ Např. zákon č. 250/2016 Sb. v § 96 obsahuje speciální úpravu osob oprávněných podat odvolání. Kromě účastníků řízení je právo podat odvolání (v omezeném rozsahu) přiznáno též zákonnému zástupci a opatrovníkovi mladistvého a orgánu sociálně-právní ochrany dětí.

správního řádu). Důvodem podání odvolání mohou být vady právní, vady skutkové i vady v řízení před prvoinstančním správním orgánem (Kopecký, 2021). Odvoláním je možné napadnout výrokovou část rozhodnutí, výrok nebo jeho vedlejší ustanovení, pouze proti odůvodnění je nepřipustné (§ 82 odst. 1 správního řádu). Pokud odvolání směřuje pouze do části výrokové části rozhodnutí a tato napadená část netvoří nedílný celek s ostatními, nabývá zbytek výrokové části právní moci, jestliže tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků a umožňuje to povaha věci (§ 82 odst. 3 správního řádu). Odvolání lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak (§ 83 odst. 1 správního řádu).

Odvolání musí mít obecné náležitosti podání uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu (kdo je činí, které věci se týká a co navrhuje) a dále náležitosti uvedené v § 82 odst. 2 správního řádu (proti jakému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy, nesprávnost rozhodnutí nebo předcházejícího řízení). Pokud v odvolání není uveden rozsah, v jakém je rozhodnutí napadáno, platí, že se odvolatel domáhá zrušení celého rozhodnutí (§ 82 odst. 2 správního řádu). Pokud odvolání nemá předepsané náležitosti vyplývající z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, správní orgán je povinen v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu pomoci odvolateli nedostatky odstranit nebo ho k jejich odstranění vyzvat a poskytnout k tomu přiměřenou lhůtu, a to i navzdory výslovnému sdělení odvolatele, že odvolání sám doplní v určité lhůtě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009 č. j. 1 As 4/2009-53). Městský soud v Praze upřesnil, že povinnost správního orgánu postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu platí pouze v případě skutečně blanketního odvolání (tedy odvolání, které neobsahuje žádný odvolací důvod), které neumožňuje odvolacímu orgánu, aby napadené rozhodnutí věcně přezkoumal. Pokud navzdory tvrzení odvolatele, že své blanketní odvolání hodlá doplnit, se ve skutečnosti o blanketní odvolání nejedná, protože alespoň jeden konkrétní a projednatelný odvolací důvod odvolání obsahuje (a je tedy zřejmé, v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy), není správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011 č. j. 5 Ca 298/2008-52, publikovaný pod č. 2766/2013 Sb. NSS).

Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, má včasné a přípustné odvolání suspenzivní (odkladný) účinek, což znamená, že nenastává právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí (§ 85 odst. 1 správního řádu). Výjimkou jsou předběžně vykonatelná

rozhodnutí, v jejichž případě zákon nebo správní orgán odkladný účinek odvolání vyloučil (viz kapitola 3.4 Vlastnosti správních aktů). Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, má odvolání devolutivní (odvalovací) účinek, tj. rozhodování o něm se „přesouvá“ na nejbližší nadřízený správní orgán (§ 89 odst. 1 správního řádu). Výjimku představuje autoremedura (§ 87 správního řádu), což je postup správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, spočívající ve zrušení nebo změně napadeného rozhodnutí, pokud tím plně vyhoví odvolání a pokud tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků řízení (ledaže s tím všichni vyslovili souhlas). Proti takovému rozhodnutí se lze odvolat.

V § 82 odst. 4 správního řádu je upraven tzv. zákaz novot, který je projevem zásady koncentrace řízení. Podle tohoto ustanovení se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, nemohl-li je účastník uplatnit dříve. Oproti tomu v řízení o přestupku se zásada koncentrace neuplatní, jak vyplývá z § 97 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., neboť obviněný může v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti či důkazy; ostatní účastníci, orgán sociálně-právní ochrany dětí a zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného a osoba přímo postižená spácháním přestupku, která dala souhlas se zahájením nebo pokračováním řízení, mohou uvádět nové skutečnosti nebo důkazy ve svých vyjádřeních vztahujících se k novým skutečnostem nebo důkazům, které obviněný uvede v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení.

Odvolací správní orgán zkoumá zákonnost rozhodnutí (tedy soulad rozhodnutí a procesu předcházejícímu jeho vydání s právem) v celém rozsahu, správnost rozhodnutí pouze v rozsahu námitek. Co se týká procesních vad, problematické jsou pouze tak závažné vady, které mohly způsobit nezákonnost rozhodnutí. Odlišná úprava se týká řízení o přestupcích, u něhož platí, že odvolací orgán přezkoumává rozhodnutí v plném rozsahu (§ 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.), tedy v plném rozsahu přezkoumává zákonnost i věcnou správnost bez ohledu na to, zda to bylo odvolatelem namítáno nebo to vyžaduje veřejný zájem (Jemelka & Vetešník, 2020).

Pokud je odvolání opožděné nebo nepřijatelné, odvolací správní orgán je zamítne. Pokud rozhodnutí již nabylo právní moci, odvolací správní orgán zkoumá, zda nejsou dány důvody pro přezkum rozhodnutí v rámci přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí (§ 92 odst. 1 správního řádu).

Pokud nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, odvolací správní orgán napadené rozhodnutí bez dalšího zruší a řízení zastaví; výjimkou jsou případy, kdy jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků (§ 90 odst. 4 správního řádu).

Jestliže je podle názoru odvolacího správního orgánu napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo nesprávné, odvolací správní orgán:

- napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu],
- napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání prvostupňovému správnímu orgánu, přičemž právním názorem odvolacího správního orgánu vysloveným v odůvodnění je prvostupňový správní orgán vázán a proti novému rozhodnutí je možné opět podat odvolání [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu],
- napadené rozhodnutí nebo jeho část změní [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]; změnit napadené rozhodnutí nelze v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, nebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem (§ 90 odst. 3 správního řádu).

Neshledá-li odvolací správní orgán odvolání důvodné, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí (§ 90 odst. 5 správního řádu).

Proti rozhodnutí o odvolání se již nelze odvolat; toto rozhodnutí je v právní moci, pokud bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu (§ 91 odst. 1 správního řádu).

Rozklad

Rozklad je o opravným prostředkem proti prvostupňovému nepravomocnému rozhodnutí ústředního správního úřadu, ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu (§ 152 odst. 1 správního řádu). Jedná se v podstatě o zvláštní případ odvolání uzpůsobený tomu, že je napadáno rozhodnutí správního orgánu, který není podřízen jinému správnímu orgánu. O rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu,

kterému návrh na rozhodnutí předkládá minimálně pětičlenná rozkladová komise složená většinou z odborníků nezařazených do daného ústředního správního úřadu (§ 152 odst. 2 a 3 správního řádu). Pro řízení o rozkladu platí ustanovení o odvolání, pokud to nevylučuje povaha věci (§ 152 odst. 5 správního řádu), tedy např. kdo může rozklad podat, v jaké lhůtě. Pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, v řízení o rozkladu lze podle § 152 odst. 6 správního řádu rozhodnutí zrušit nebo změnit, a to za splnění dvou kumulativních podmínek, nebo rozklad zamítnout. Podmínkami pro zrušení či změnu rozhodnutí je, že se tímto postupem plně vyhoví rozkladu a nemůže tím být způsobena újma žádnému z účastníků (jedinou výjimkou je, že s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas). Přestože by při použití výhradně jazykového výkladu bylo možné dovodit, že se tyto kumulativní podmínky vztahují na změnu i zrušení rozhodnutí, s ohledem na smysl a účel právní úpravy je nutné dojít k závěru, že se vztahují pouze ke změně rozhodnutí, jak konstatoval poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu ve svém závěru č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005.

Odpor

Odpor je opravným prostředkem proti příkazu a je upraven v § 150 odst. 3 správního řádu. Ve lhůtě 8 dnů od dne oznámení příkazu ho může podat ten, komu byla příkazem uložena povinnost, a to u správního orgánu, který příkaz vydal. Pakliže je odpor podán, příkaz se automaticky ruší a řízení pokračuje (příkaz nemá devolutivní účinek); to neplatí v případě nepřipustného nebo opožděného odporu (o podání nepřipustného nebo opožděného odporu správní orgán podatele vyrozumí). Zpětvzetí odporu (na rozdíl od odvolání) není přípustné. Správní řád nestanoví požadavek na jeho odůvodnění. Pokud odpor není ve stanovené lhůtě podán, příkaz se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

Je otázkou, zda je to opravdu opravný prostředek, když se o něm nevede žádné řízení a příkaz se podáním odporu rovnou ruší.

5.2 Mimořádné opravné prostředky

Mimořádné opravné prostředky jsou plně v dispozici účastníků řízení a směřují proti rozhodnutím v právní moci. Mezi mimořádné opravné prostředky lze zařadit obnovu řízení na žádost účastníka řízení a podle Kopeckého (2021) i navrácení v předešlý stav.

Obnova řízení na žádost účastníka řízení

Řízení ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka řízení obnoví, pokud jsou splněny dvě kumulativní podmínky (tj. musí být splněny obě), přičemž první podmínka je dána alternativně. První podmínkou je, že vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době řízení a které nemohl účastník, v jehož prospěch jsou, v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými nebo bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, jehož obnovy se účastník domáhá. Druhou kumulativní podmínkou je, že tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování (§ 100 odst. 1 správního řádu). Žádost může účastník podat u kteréhokoli správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to za podmínky dodržení subjektivní lhůty 3 měsíce ode dne, kdy se o důvodu obnovy dozvěděl, a objektivní lhůty 3 let od právní moci rozhodnutí (§ 100 odst. 2 věta první správního řádu). Obnovy se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení (§ 100 odst. 2 věta druhá správního řádu).

Obnova řízení má dvě fáze. První fází je řízení o povolení obnovy, kdy správní orgán, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, zkoumá, zda jsou splněny podmínky pro obnovu řízení, ale neposuzuje původní pravomocné rozhodnutí meritorně. Pokud správní orgán, který ve věci rozhodoval v posledním stupni (§ 100 odst. 2 věta třetí správního řádu), povolí obnovu, nastává druhá fáze, tj. nové (obnovené) řízení, které vede původní prvoinstanční orgán, a na toto řízení se vztahují ustanovení o řízení v prvním stupni s určitými modifikací danou zvláštní úpravou v § 102 správního řádu. Na obnovu řízení se stejně jako na přezkumné řízení vztahuje povinnost správního orgánu aplikovat zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře, ochrany subjektivních práv účastníků a ochrany veřejného zájmu tak, jak je uvedena v § 94 odst. 4 a 5 správního řádu (§ 100 odst. 5 správního řádu).

Navrácení v předešlý stav

Kopecký (2021) řadí mezi mimořádné opravné prostředky i navrácení v předešlý stav (*restitutio in integrum*). Správní řád navrácením v předešlý stav rozumí jednak prominutí zmeškání úkonu, který je potřeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, jednak povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit (§ 41 odst. 1 správního řádu). Prominutí zmeškání úkonu je upraveno v § 41 odst. 2 až 7 správního řádu, povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání upravuje správní řád v § 41 odst. 8 s tím, že odstavce 2, 3, 4, 6 a 7 se použijí obdobně.

5.3 Dozorčí prostředky

Dozorčí prostředky představují prostředky nápravy pravomocných rozhodnutí, které jsou plně v rukou správních orgánů; na zahájení řízení nemá účastník řízení právní nárok. Mezi dozorčí prostředky tradičně patří přezkum a obnova řízení z moci úřední, Sládeček (2019) mezi ně řadí i prostředky ochrany před nečinností upravené v § 80 odst. 4 správního řádu.

Přezkum

V přezkumném řízení se z moci úřední přezkoumávají již pravomocná rozhodnutí, pokud lze důvodně pochybovat o jejich zákonitosti; výjimku z přezkumu pravomocných rozhodnutí představují rozhodnutí předběžně vykonatelná, která mohou být přezkumu taktéž podrobena (§ 94 odst. 1 správního řádu). Samostatně lze přezkoumat pouze usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení, ostatní usnesení lze přezkoumat až spolu s rozhodnutím ve věci, příp. s jiným rozhodnutím, a pouze tehdy, pokud to může mít význam pro soulad daného rozhodnutí s právními předpisy nebo pro náhradu škody (§ 94 odst. 3 správního řádu). V případě rozhodnutí uvedených v § 94 odst. 2 správního řádu je přezkumné řízení nepřípustné.

K provedení přezkumného řízení může dát podnět kdokoli (i správní orgán), ale zda bude zahájeno přezkumné řízení, je na úvaze správního orgánu. Pokud podnět k provedení přezkumného řízení dá účastník řízení a správní orgán neshledá důvody k jeho zahájení, sdělí to spolu s uvedením důvodů do 30 dnů podateli (§ 94 odst. 1 správního řádu). Přezkumné řízení z moci úřední zahájí správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který

napadené rozhodnutí vydal, pokud lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 95 odst. 1 správního řádu). Přezkumné řízení může provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud podnět k přezkumnému řízení dal účastník řízení, plně se tomuto účastníkovi vyhoví a nemůže tím být způsobena újma jinému účastníkovi řízení, ledaže s tím všichni vyslovili souhlas (§ 95 odst. 2 správního řádu). Účastník přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, jichž se přezkumné řízení týká, příp. jejich právní nástupci (§ 95 odst. 4 správního řádu).

Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení, nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci (§ 96 odst. 1 správního řádu). Rozhodnutí v přezkumném řízení musí být vydáno do 15 měsíců od právní moci rozhodnutí ve věci (§ 97 odst. 2 správního řádu). Správní orgán v přezkumném řízení zkoumá pouze soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy (nikoli správnost tohoto rozhodnutí), a to podle právního stavu a skutkových okolností v době vydání tohoto rozhodnutí (§ 96 odst. 2 správního řádu).

Příslušný správní orgán přezkumné řízení usnesením zastaví ve třech případech:

- přezkoumávané rozhodnutí sice bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, ale újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému z účastníků, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu (§ 94 odst. 4 správního řádu),
- právní předpis porušen nebyl (§ 97 odst. 1 správního řádu),
- uplynula lhůta 15 měsíců od právní moci rozhodnutí ve věci (§ 97 odst. 2 správního řádu).

Pokud příslušný správní orgán dojde k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, rozhodne o zrušení nebo změně přezkoumávaného rozhodnutí, nebo o jeho zrušení a vrácení věci odvolacímu nebo prvostupňovému správnímu orgánu, přičemž tyto správní orgány jsou vázány jeho právním názorem (§ 97 odst. 3 správního řádu)

Při splnění podmínek stanovených v § 98 správního řádu je možné vést zkrácené přezkoumné řízení, v němž je prvním úkonem vydání rozhodnutí, kterým je přezkoumávané rozhodnutí zrušeno a změněno, příp. věc vrácena příslušnému správnímu orgánu.

Obnova řízení z moci úřední

V tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí může o obnově řízení z moci úřední rozhodnout též správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, jestliže jsou splněny obě kumulativní podmínky uvedené v § 100 odst. 1 správního řádu pro obnovu řízení na žádost účastníka řízení (viz Obnova řízení na žádost účastníka řízení v kapitole 5.2), a navíc musí být splněna třetí kumulativní podmínka, kterou je existence veřejného zájmu na novém řízení, přičemž do konce uvedené lhůty musí být rozhodnutí o obnově řízení vydáno (§ 100 odst. 3 správního řádu).

O obnově řízení rozhodne příslušný správní orgán z moci úřední též v případě, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem, přičemž tříletá lhůta, do kdy musí být vydáno rozhodnutí o obnově řízení, začíná běžet dnem následujícím po dni nabytí právní moci rozsudku (§ 100 odst. 4 správního řádu). Správní řád neuvádí, kdo tento trestný čin spáchal, tudíž se může jednat např. o trestný čin úřední osoby, trestný čin účastníka řízení nebo o trestný čin někoho jiného. Nicméně správní řád uvádí podmínku, že se musí jednat o takový trestný čin, kterým bylo rozhodnutí dosaženo. Obnova z moci úřední může být zahájena na základě vlastního poznatku správního orgánu, ale i na základě podnětu podle § 42 správního řádu.

Pokud správní řád neuvádí jinak, postupuje se při obnově řízení z moci úřední stejně jako při obnově řízení na žádost účastníka řízení.

Ochrana před nečinností

Podle Sládečka (2019) jsou příkaz, atrakce, delegace a prolongace upravené v § 80 odst. správního řádu specifickými dozorčími prostředky; specifickými jsou z důvodu, že nesměřují proti správnímu aktu, ale proti nečinnosti správního orgánu. Nečinností správního orgánu se rozumí situace, kdy správní orgán nevydá rozhodnutí ve věci

v zákonné lhůtě³⁰ (§80 odst. 1 správního řádu), nebo ne zahájí řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední (§ 80 odst. 2 správního řádu). V takových případech učiní nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti, které může mít formu příkazu (přikáže nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil opatření k nápravě), atrakce (převezme věc a rozhodne sám místo nečinného správního orgánu), delegace (pověří vedením řízení jiný správní orgán ve svém správním obvodu) a prolongace (přiměřeně prodlouží zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí). V § 80 odst. 3 správního řádu je navíc upravena možnost nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti preventivně v situaci, kdy je z okolností zřejmé, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu pro vydání rozhodnutí o žádosti, zahájí řízení z moci úřední nebo v řízení řádně pokračovat.

Nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí ve věci nezpůsobuje nezákonnost takového rozhodnutí, ale může zakládat odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

5.4 Soudní přezkum správních aktů

Právní úprava soudního přezkumu správních rozhodnutí je zakotvena v § 65 a násl. soudního řádu správního. Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob (§ 2 soudního řádu správního). V této souvislosti lze poukázat také na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008 č. j. 8 As 47/2005 – 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS, ve kterém byl mimo jiné vysloven závěr, že „[s]oudní řád správní je svoji povahou

³⁰ Lhůty pro vydání rozhodnutí jsou obecně upraveny v § 71 správního řádu, zvláštní zákony mohou stanovit lhůty jiné. Podle § 71 odst. 3 správního řádu má být rozhodnutí vydáno bezodkladně a není-li to možné, pak nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, přičemž správní řád v daném ustanovení upravuje doby, o něž se tato lhůta dále prodlužuje. Příkladem zvláštního zákona, který upravuje lhůty pro vydání rozhodnutí odlišně, může být zákon č. 250/2016 Sb., podle jehož § 94 platí, že nelze-li rozhodnutí vydat bezodkladně, vydá je správní orgán nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení řízení, nebo zákon č. 114/1992 Sb., který v § 83 odst. 3 stanoví: „V jednoduchých věcech rozhodne orgán státní ochrany přírody bezodkladně. V ostatních případech rozhodne do 60 dnů od zahájení řízení, ve zvláště složitých případech do 90 dnů od zahájení řízení.“

„obrannou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“ Soudní přezkum správních rozhodnutí je postaven na tzv. kasačním principu, což znamená, že soud nemění obsah jím přezkoumávaného správního rozhodnutí, ale nezákonné rozhodnutí vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení. Tento přístup je založen na tezi, že soudy ve správním soudnictví nemají nahrazovat rozhodování správních orgánů.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Příslušný k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je krajský soud, a to ten, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni (§ 7 odst. 1 a 2 soudního řádu správního). Ustanovení § 7 odst. 4 soudního řádu správního upravuje speciální příslušnost Krajského soudu v Ostravě k řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury podle § 1 odst. 2 písm. a) nebo b) zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů.

K podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je oprávněn³¹ ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (§ 65 odst. 1 soudního řádu správního). Žalobu může podat taktéž účastník řízení před správním orgánem, který není k podání žaloby oprávněn podle předchozí věty, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (§ 65 odst. 2 soudního řádu správního). Soudní řád správní v § 66 odst. 1 až 4 upravuje zvláštní aktivní žalobní legitimaci, kdy osoba oprávněná k podání žaloby nehájí svůj

³¹ Tzv. aktivní žalobní legitimace

osobní zájem, ale zájem veřejný (tzv. žaloba k ochraně veřejného zájmu). Kromě žalobce je účastníkem řízení žalovaný, tj. správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla (§ 69 soudního řádu správního).

Žaloba je nepřipustná v případech stanovených v § 68 soudního řádu správního, např. pokud žalobce v řízení před správním orgánem nevyčerpal řádné opravné prostředky, pokud je připouští zvláštní zákon (obecně je podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků zakotvena v § 5 soudního řádu správního) či pouze proti důvodům rozhodnutím. V § 70 soudního řádu správního jsou taxativně vyjmenovány úkony správního orgánu, které jsou vyloučeny ze soudního přezkumu (např. úkony, které nejsou rozhodnutími, úkony předběžné povahy).

Z ustanovení § 65 soudního řádu správního vyplývá, čeho se může žalobce žalobou domáhat: zrušení rozhodnutí správního orgánu, případně vyslovení jeho nicotnosti, upuštění od uloženého správního trestu, příp. jeho snížení v mezích zákona. Lhůta pro podání žaloby činí 2 měsíce od oznámení rozhodnutí žalobci, pokud zvláštní zákon nestanoví lhůtu jinou (§ 72 odst. 1 soudního řádu správního). Pro podání žaloby k ochraně veřejného zájmu stanoví § 72 odst. 2 soudního řádu správního lhůtu delší³². Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout (§ 72 odst. 4 soudního řádu správního). Podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud soudní řád správní nebo zvláštní zákon nestanoví jinak (§ 73 odst. 1 soudního řádu správního), nicméně při splnění podmínek v § 73 odst. 2 soudního řádu správního soud na návrh žalobce odkladný účinek žalobě přizná.

Při přezkoumání rozhodnutí soud vychází ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního). Jelikož se o řízení na návrh, platí mimo jiné, že napadené výroky rozhodnutí soud přezkoumává v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního). Jsou-li dány důvody podle § 76 odst. 1 a 2 nebo § 51 soudního řádu správního, může soud o žalobě rozhodnout bez nařízení jednání; v opačném případě předseda senátu nařídí jednání (§ 76 odst. 3 soudního

³² Ust. § 72 odst. 2 soudního řádu správního: „Žalobu podle § 66 odst. 1 až 3 může oprávněný žalobce podat do tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat. Žalobu podle § 66 odst. 4 může oprávněný žalobce podat, dokud neuplynula lhůta pro podání žaloby všem účastníkům, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.“

řádu správního). Dokazování se provádí při jednání (§ 77 odst. 1 soudního řádu správního).

Pokud soud žalobu usnesením neodmítne nebo řízení usnesením nezastaví, rozhodne ve věci samé rozsudkem.

Je-li žaloba důvodná, soud rozsudkem:

- zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost (i tehdy, pokud správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo ho zneužil) nebo pro vady řízení (§ 78 odst. 1 soudního řádu správního) a současně vysloví, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 soudního řádu správního); právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního),
- vysloví nicotnost rozhodnutí (i bez návrhu), přičemž právním názorem vysloveným v rozsudku je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního),
- upustí od uložení trestu za správní delikt nebo jej sníží v mezích zákona, pokud byl trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši a tento postup byl navržen v žalobě (§ 78 odst. 2 soudního řádu správního).

Pokud žaloba není důvodná, soud ji rozsudkem zamítne (§ 78 odst. 7 soudního řádu správního).

Kasační stížnost

Kasační stížnost představuje opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 soudního řádu správního). Je přípustná proti všem takovým rozhodnutím, nestanoví-li soudní řád správní jinak. Jinak stanoví

např. v § 104 (upravujícím nepřijetelnost kasační stížnosti³³) nebo § 104a (upravujícím nepřijetelnost kasační stížnosti³⁴).

K jejímu podání je oprávněn účastník řízení nebo osoba zúčastněná na řízení³⁵ (pro ně je soudním řádem správním zavedena legislativní zkratka stěžovatel). Účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení (§ 105 odst. 1 soudního řádu správního). V řízení o kasační stížnosti platí advokátní přímus, tedy že stěžovatel musí být zastoupen advokátem; výjimkou je, má-li stěžovatel vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované podle zvláštních právních předpisů pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 soudního řádu správního).

Důvody, pro které lze podat kasační stížnost, jsou taxativně stanoveny v § 103 soudního řádu správního:

- nezákonnost pro nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení,
- skutkové vady z řízení před správním orgánem, pro které měl krajský soud rozhodnutí správního orgánu zrušit, jako je např. absence opory ve spisu či rozpor s ním, příp. zásadní porušení zákona při zjišťování skutkového stavu, které by mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí,
- zmatečnost řízení před soudem (nebyly splněny podmínky řízení, rozhodoval vyloučený soudce, nesprávné obsazení soudu, rozhodnutí v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu spáchaného soudcem),

³³ Kasační stížnost je nepřijetelná ve věcech volebních (odstavec 1), jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí (odstavec 2), proti rozhodnutí, jímž krajský soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem (neplatí v případě, pokud důvodem stížnosti je nerespektování závazného názoru Nejvyššího správního soudu), proti rozhodnutí pouze upravujícímu vedení řízení, proti dle své povahy dočasnému rozhodnutí (odstavec 3), opírá-li se stížnost o jiné důvody než uvedené v § 103 nebo o důvody neuplatněné v řízení před krajským soudem, jehož rozhodnutí je napadáno, ačkoli tak stěžovatel mohl učinit (odstavec 4).

³⁴ Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost pro nepřijetelnost (usnesením, k jehož přijetí je potřeba souhlasu všech členů senátu), pokud se jedná o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, a stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

³⁵ Podle § 34 odst. 1 soudního řádu správního se osobami zúčastněnými na řízení rozumí osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

- nepřezkoumatelnost (nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů rozhodnutí, příp. jiná vada řízení před soudem, pokud mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci),
- nezákonné rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Přiměřeně se použijí i pro důvody kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajského soudu o pořádkové pokutě.

Kasační stížnost musí být podána do 2 týdnů po doručení rozhodnutí u Nejvyššího správního soudu (lhůta je zachována, pokud byla kasační stížnost podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal) a její zmeškání nelze prominout (§ 106 odst. 2 a 4 soudního řádu správního). Kasační stížnost sama od sebe nemá odkladný účinek, ale na návrh stěžovatele jej může Nejvyšší správní soud stížnosti přiznat (§ 107 soudního řádu správního).

O kasační stížnosti se rozhoduje zpravidla bez jednání³⁶ (§ 109 odst. 2 soudního řádu správního). Jelikož se jedná o návrhové řízení, v němž platí dispoziční zásada, Nejvyšší správní soud je (až na výjimky uvedené v § 109 odst. 3 a 4 soudního řádu správního) vázán rozsahem i důvody kasační stížnosti. Soud nepřihlíží ke skutečnostem uplatněným stěžovatele po vydání napadeného rozhodnutí (§ 109 odst. 5 soudního řádu správního).

Pokud je kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu:

- a věc mu vrátí k dalšímu řízení (pokud ve věci sám nerozhodl), přičemž krajský soud je právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán (§ 110 odst. 1 a 4 soudního řádu správního),
- a zastaví řízení, odmítne návrh nebo postoupí věc, jestliže pro to byly důvody již v řízení před krajským soudem (§ 110 odst. 1 soudního řádu správního),

³⁶ K jejímu projednání Nejvyšší správní soud nařídí jednání, pokud to považuje za vhodné nebo pokud provádí dokazování.

- a sám může zrušit rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovit jeho nicotnost, jestliže pro tento postup byly důvody již v řízení před krajským soudem [§ 110 odst. 2 písm. a) soudního řádu správního].

Pokud kasační stížnost není důvodná, Nejvyšší správní soud ji rozsudkem zamítne (§ 110 odst. 1 in fine soudního řádu správního).

6 Analytická část

Tato kapitola se v první části zabývá činností České inspekce životního prostředí (dále také jen „ČIŽP“) spočívající ve vydávání rozhodnutí v oblasti ochrany přírody a krajiny ze statistického hlediska. Za účelem ověření stanovených hypotéz jsou statisticky vyhodnoceny údaje za roky 2016 až 2020 o využití řádného opravného prostředku odvolání a o způsobu vyřízení odvolání odvolacím orgánem. V druhé části kapitoly jsou analyzovány některé praktické problémy při vydávání správních rozhodnutí v oblasti ochrany přírody a krajiny, s nimiž se autorka této práce setkala jako státní zaměstnankyně vykonávající službu v České inspekci životního prostředí.

6.1 ČIŽP a její působnost v oblasti ochrany přírody a krajiny

ČIŽP byla zřízena zákonem č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Je organizační složkou státu podřízenou Ministerstvu životního prostředí. ČIŽP má celostátní působnost a člení se na ředitelství v Praze a deset oblastních inspektorátů (dále také jen „OI“): OI Praha, OI České Budějovice, OI Plzeň, OI Ústí nad Labem, OI Liberec, OI Hradec Králové, OI Havlíčkův Brod, OI Brno, OI Olomouc, OI Ostrava)³⁷. Na každém oblastním inspektorátu je zřízeno pět oddělení, a to oddělení ochrany lesa, oddělení ochrany přírody, oddělení ochrany vod, oddělení ochrany ovzduší a oddělení odpadového hospodářství. (Česká inspekce životního prostředí, 2021b)

Hlavní činnosti České inspekce životního prostředí jsou:

- kontrola dodržování právních předpisů upravujících životní prostředí,
- ukládání pokut pachatelům přestupků,
- ukládání nápravných opatření původcům protiprávního stavu.

(Česká inspekce životního prostředí, 2021b)

³⁷ Toto členění neodpovídá členění České republiky na 14 vyšších územně samosprávných celků, neboť 4 oblastní inspektoráty pokrývají vždy 2 kraje (OI Praha hlavní město Prahu a Středočeský kraj, OI Ústí nad Labem Ústecký kraj a Karlovarský kraj, OI Hradec Králové Královehradecký kraj a Pardubický kraj, OI Brno Jihomoravský kraj a Zlínský kraj).

ČIŽP (oddělení ochrany přírody) na úseku ochrany přírody a krajiny vykonává dozor na základě těchto šesti složkových zákonů z oblasti ochrany životního prostředí:

- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,
- zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy),
- zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty,
- zákon č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách),
- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu,
- zákon č. 93/2018 Sb., o podmínkách využívání genetických zdrojů podle Nagojského protokolu.

(Česká inspekce životního prostředí, 2021a)

Rozhodnutí o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb. vydává ČIŽP podle § 87 tohoto zákona (přestupky fyzických osob) a podle § 88 tohoto zákona (přestupků právnických a podnikajících fyzických osob). Rozhodnutí vydaná ČIŽP podle těchto ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. jsou dále v textu označována také jako rozhodnutí (ČIŽP) o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb., rozhodnutí o přestupku vydaná ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. nebo pouze jako rozhodnutí o přestupku.

Ostatními rozhodnutími vydávanými ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. jsou:

- a) rozhodnutí podle § 66 zákona č. 114/1992 Sb., podle něhož je orgán ochrany přírody oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat,
- b) rozhodnutí podle § 80 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění do 31. 12. 2021, který ČIŽP opravňuje v případech hrozící škody naříditi omezení, příp. zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin,
- c) rozhodnutí podle § 84 zákona č. 114/1992 Sb., kterým orgán ochrany přírody může z vlastního podnětu nebo na návrh po provedeném řízení jím vydané

rozhodnutí nebo opatření obecné povahy změnit, popřípadě zrušit, a to za splnění některé z podmínek uvedených v tomto ustanovení,

- d) rozhodnutí podle § 86 zákona č. 114/1992 Sb., na základě kterého orgán ochrany přírody může uložit povinnému odstranění následků neoprávněných zásahů, a to za splnění některé z podmínek uvedených v tomto ustanovení a
- e) rozhodnutí podle § 89 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění do 31. 12. 2021, podle něhož může orgán ochrany přírody odebrat nedovoleně držené jedince zvláště chráněných druhů, a to za splnění některé z podmínek uvedených v tomto ustanovení.

Rozhodnutí vydaná ČIŽP podle těchto ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. jsou dále v textu označována také jako ostatní rozhodnutí (ČIŽP) podle zákona č. 114/1992 Sb., ostatní rozhodnutí vydaná ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. nebo pouze jako ostatní rozhodnutí.

Je-li v této práci pojednáváno o množině rozhodnutí o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb. a ostatních rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb., je souhrn těchto rozhodnutí označován jako všechna rozhodnutí (ČIŽP) podle zákona č. 114/1992 Sb. nebo všechna rozhodnutí vydaná ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb.

Odvolacím orgánem v případě všech rozhodnutí v oblasti ochrany přírody a krajiny vydaných ČIŽP je podle § 79 odst. 3 písm. s) zákona č. 114/1992 Sb. Ministerstvo životního prostředí, které tuto kompetenci vykonává prostřednictvím devíti odborů výkonu státní správy (Ministerstvo životního prostředí, 2008-2020).

Ministerstvo životního prostředí může o odvolání proti rozhodnutí ČIŽP rozhodnout jedním z následujících způsobů:

- a) rozhodnutí ČIŽP nebo jeho část zrušit a řízení zastavit podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu (pro nezákonnost či nesprávnost), popř. podle § 90 odst. 4 správního řádu (nastala skutečnost odůvodňující zastavení řízení),
- b) rozhodnutí ČIŽP zrušit a vrátit věc ČIŽP k novému projednání podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu,
- c) rozhodnutí ČIŽP nebo jeho část změnit podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu,

- d) odvolání zamítnout a rozhodnutí ČIŽP potvrdit podle § 90 odst. 5 správního řádu (nejsou-li důvody pro postup podle předchozích bodů),
- e) odvolání zamítnout pro opožděnost nebo nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu.

6.2 Analýza statistických údajů o rozhodnutích ČIŽP

Předmětem této části práce je analýza rozhodnutí vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. z hlediska využití řádného opravného prostředku odvolání a způsobu vyřízení odvolání odvolacím orgánem, kterým je Ministerstvo životního prostředí, za účelem ověření následujících hypotéz.

Hypotézy

Analýza slouží k ověření následujících hypotéz:

- *hypotéza 1a*: ČIŽP vydává každý rok přibližně stejný počet rozhodnutí o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb. (tj. počet těchto rozhodnutí nestoupá ani neklesá).
- *hypotéza 1b*: ČIŽP vydává každý rok přibližně stejný počet ostatních rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb. (tj. počet těchto rozhodnutí nestoupá ani neklesá).
- *hypotéza 2a*: Poměr počtu odvolání proti rozhodnutím o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb. k počtu vydaných rozhodnutí o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb. v procentuálním vyjádření je každý rok přibližně stejný (tj. procento odvolání nestoupá ani neklesá).
- *hypotéza 2b*: Poměr počtu odvolání proti ostatním rozhodnutím podle zákona č. 114/1992 Sb. k počtu vydaných ostatních rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb. v procentuálním vyjádření je každý rok přibližně stejný (tj. procento odvolání nestoupá ani neklesá).
- *hypotéza 3a*: Odvolací orgán u většiny odvoláním napadených rozhodnutí o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb. dojde k závěru, že byl zjištěn takový stav věci, že může rozhodnout, aniž by musel vrátit věc k novému projednání ČIŽP.
- *hypotéza 3b*: Odvolací orgán u většiny odvoláním napadených ostatních rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb. dojde k závěru, že byl zjištěn takový

stav věci, že může rozhodnout, aniž by musel vrátit věc k novému projednání ČIŽP.

- *hypotéza 4a*: Kvalita rozhodnutí o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb. vyjádřená způsobem vyřízení odvolání („pohledem“ odvolacího orgánu) má rostoucí tendenci, tj. roste procento odvoláním napadených rozhodnutí ČIŽP, které odvolací orgán potvrdí.
- *hypotéza 4b*: Kvalita ostatních rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb. vyjádřená způsobem vyřízení odvolání („pohledem“ odvolacího orgánu) má rostoucí tendenci, tj. roste procento odvoláním napadených rozhodnutí ČIŽP, které odvolací orgán potvrdí.

Metodika

Analýza byla zpracována na základě dat poskytnutých ČIŽP podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 123/1998 Sb.“). Českou inspekci životního prostředí byl na základě žádosti podle zákona č. 123/1998 Sb. poskytnut seznam rozhodnutí vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020, přičemž rozhodující bylo datum vydání rozhodnutí ČIŽP, nikoli datum nabytí právní moci. U každého rozhodnutí v poskytnutém seznamu ČIŽP v souladu se žádostí o informace uvedla, podle kterého ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. bylo vydáno, zda proti rozhodnutí bylo podáno odvolání a pokud ano, jak o tomto odvolání bylo rozhodnuto.

Na základě seznamu rozhodnutí, který poskytla ČIŽP na základě žádosti podle zákona č. 123/1998 Sb., byly autorkou práce zpracovány tabulky, v nichž je za každý kalendářní rok uveden počet vydaných rozhodnutí ČIŽP, počet podaných odvolání, poměr počtu podaných odvolání k počtu vydaných rozhodnutí v procentuálním vyjádření a jakým způsobem byla tato odvolání vyřízena odvolacím orgánem (u každého způsobu vyřízení je uveden počet takto vyřízených odvolání a poměr počtu takto vyřízených odvolání k počtu podaných odvolání v procentuálním vyjádření), a to pro všechna rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb. (Tabulka 1), pro rozhodnutí o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb. (Tabulka 2) a pro ostatní rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb. (Tabulka 3).

Výsledky analýzy

Z těchto tabulek vyplývá, že v letech 2016 až 2020 ČIŽP vydala podle zákona č. 114/1992 Sb.:

- a) ročně všech rozhodnutí mezi 422 (nejméně, rok 2018) a 508 (nejvíce, rok 2019), celkem za uvedené období 2 276 (viz Tabulka 1 a Graf 1),
- b) ročně rozhodnutí o přestupku mezi 365 (nejméně, rok 2020) a 424 (nejvíce, rok 2019), celkem za uvedené období 1 913 (viz Tabulka 2 a Graf 5),
- c) ročně ostatních rozhodnutí mezi 51 (nejméně, rok 2018) a 116 (nejvíce, rok 2020), celkem za uvedené období 363 (viz Tabulka 3 a Graf 9).

Rozhodnutí o přestupku vydaná ČIŽP v letech 2016 až 2020 představují tudíž cca 85 % všech rozhodnutí vydaných ČIŽP v letech 2016 až 2020 podle zákona č. 114/1992 Sb.

Z těchto tabulek, konkrétně z Tabulky 1, dále vyplývá, že Ministerstvo životního prostředí jakožto odvolací orgán potvrdilo více než 40 % všech rozhodnutí vydaných ČIŽP v letech 2016 až 2020 podle zákona č. 114/1992 Sb., proti nimž bylo podáno odvolání. Necelou třetinu všech rozhodnutí vydaných ČIŽP v letech 2016 až 2020 podle zákona č. 114/1992 Sb., proti nimž bylo podáno odvolání, Ministerstvo životního prostředí jakožto odvolací orgán změnilo. V cca 15 % případů odvolání proti rozhodnutím vydaným v letech 2016 až 2020 Ministerstvo životního prostředí jakožto odvolací orgán takové rozhodnutí zrušilo a vrátilo věc ČIŽP k novému projednání. Jenom v případě každého cca desátého odvolání Ministerstvo životního prostředí jakožto odvolací orgán napadené rozhodnutí vydané v letech 2016 až 2020 zrušilo a řízení zastavilo (viz Graf 4).

Z tabulek, konkrétně z Tabulky 2 a Tabulky 3, vyplývají i rozdíly v přístupu Ministerstva životního prostředí jakožto odvolacího orgánu k rozhodnutím ČIŽP o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb. a k ostatním rozhodnutím ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. Zatímco v případě poměru potvrzených rozhodnutí k počtu podaných odvolání není v souhrnu za roky 2016 až 2020 mezi rozhodnutími o přestupku a ostatními rozhodnutími v podstatě žádný rozdíl, v případě ostatních způsobů vyřízení odvolání už rozdíly jsou. Ministerstvo životního prostředí jakožto odvolacího orgán v letech 2016 až 2020 změnilo v procentuálním vyjádření k počtu odvolání téměř dvakrát častěji rozhodnutí o přestupku

než ostatní rozhodnutí (32,02 % k 16,22 %). V případě zrušení rozhodnutí ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. Ministerstvo životního prostředí jakožto odvolacího orgán v letech 2016 až 2020 téměř třikrát častěji vrátilo ČIŽP ostatní rozhodnutí oproti rozhodnutím o přestupku (29,73 % k 11,86 %). V případě zrušení rozhodnutí ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. Ministerstvo životního prostředí jakožto odvolacího orgán v letech 2016 až 2020 v případě 12,25 % napadených rozhodnutí o přestupku řízení zastavilo, zatímco v případě napadených ostatních rozhodnutí to bylo pouze 2,7 %.

Hypotéza 1a se potvrdila, neboť počet rozhodnutí o přestupku vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. se v letech 2016 až 2020 zásadně neměnil a osciloval kolem pětiletého průměru cca 382. *Hypotéza 1b* se nepotvrdila, neboť v letech 2016 až 2018 počet ostatních rozhodnutí vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. nejprve klesl z 58 na 51, ale v následujících dvou letech výrazně vzrostl, a to v roce 2019 na 84 a v roce 2020 na 116, což je dvakrát tolik než bylo v jednotlivých letech 2016 až 2018.

Hypotéza 2a se nepotvrdila, neboť u rozhodnutí o přestupku vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. došlo k poklesu poměru počtu odvolání k počtu vydaných rozhodnutí z cca 18,5 % v roce 2016 na cca 9,5 % v roce 2020. *Hypotéza 2b* se nepotvrdila, neboť u ostatních rozhodnutí vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. došlo také k poklesu poměru počtu odvolání k počtu vydaných rozhodnutí z cca 26 % v roce 2016 na cca 4,3 % v roce 2020, tj. pokles byl tedy ještě výraznější než u rozhodnutí o přestupku.

Hypotéza 3a se potvrdila, neboť z 251 odvolání podaných proti rozhodnutím o přestupku vydaným ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020 (nejsou započtena dvě opožděná odvolání) byl podle odvolacího orgánu v 221 případech (109 rozhodnutí potvrzeno, 81 rozhodnutí změněno a 31 rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno) zjištěn takový stav věci, že mohl rozhodnout tento odvolací orgán, aniž by musel vrátit věc k novému projednání ČIŽP, přičemž výrazně převažují případy, kdy rozhodnutí nebylo zrušeno (190), nad případy, kdy rozhodnutí bylo zrušeno a řízení zastaveno (31). *Hypotéza 3b* se potvrdila, neboť z 37 odvolání podaných proti ostatním rozhodnutím vydaným ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020 byl podle odvolacího orgánu v 23 případech (16 rozhodnutí potvrzeno, 6 rozhodnutí změněno a 1 rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno) zjištěn takový stav věci, že mohl rozhodnout tento odvolací orgán, aniž by musel vrátit věc k novému projednání ČIŽP, přičemž výrazně převažují

případy, kdy rozhodnutí nebylo zrušeno (22), nad jedním případem, kdy rozhodnutí bylo zrušeno a řízení zastaveno.

Hypotéza 4a se nepotvrdila. Kvalita rozhodnutí o přestupku vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020 vyjádřená způsobem vyřízení odvolání („pohledem“ odvolacího orgánu, tj. Ministerstva životního prostředí) se zásadně nemění, tj. stagnuje (neklesá ani nestoupá). Poměr počtu potvrzených rozhodnutí o přestupku vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. k počtu podaných odvolání osciluje v jednotlivých letech kolem pětiletého průměru cca 43 %.

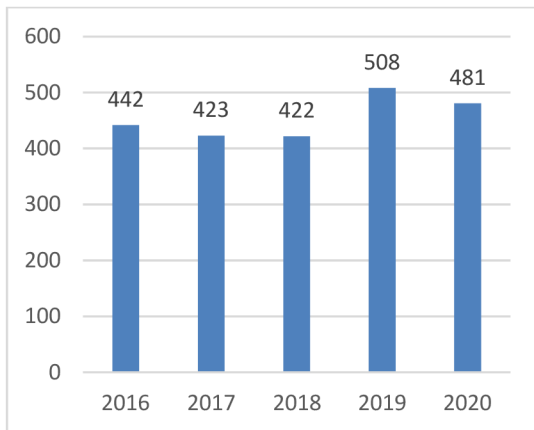
Hypotéza 4b nemohla být ověřena (potvrzena ani vyvrácena), neboť pouze ze statistiky, tj. z vypracovaných tabulek toto vyhodnocení nelze relevantním způsobem provést s ohledem na malý počet podaných odvolání, jelikož způsob vyřízení každého odvolání výrazně ovlivňuje celkovou statistiku vyřízení odvolání v daném roce i mezi jednotlivými roky.

Tabulka 1 *Všechna rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb. vydaná ČIŽP v letech 2016 až 2020 (poměr podaných odvolání vyjadřuje procentuální zastoupení počtu podaných odvolání na počtu vydaných rozhodnutích, v ostatních případech poměry vyjadřují procentuální zastoupení daného způsobu vyřízení odvolání na počtu podaných odvolání)*

Rok	Vydaná rozhodnutí		Podaná odvolání		Odvolání zamítnuto jako opožděné nebo		Rozhodnutí potvrzeno a odvolání zamítnuto		Rozhodnutí změněno		Rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k novému projednání		Rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno	
	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]
2016	442	19,46	86	4,65	4	4,65	38	44,19	20	23,26	15	17,44	9	10,47
2017	423	15,60	66	0,00	0	0,00	28	42,42	25	37,88	6	9,09	7	10,61
2018	422	11,37	48	2,08	1	2,08	18	37,50	16	33,33	9	18,75	4	8,33
2019	508	9,84	50	0,00	0	0,00	22	44,00	19	38,00	4	8,00	5	10,00
2020	481	8,32	40	0,00	0	0,00	19	47,50	7	17,50	7	17,50	7	17,50
2016 až 2020	2276	12,74	290	1,72	5	1,72	125	43,10	87	30,00	41	14,14	32	11,03

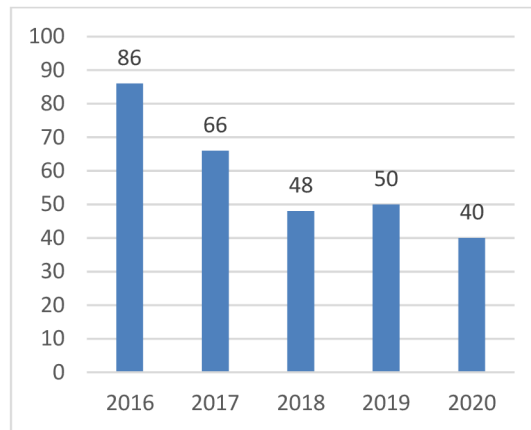
Zdroj: vlastní zpracování

Graf 1 Počet všech rozhodnutí vydaných ČÍŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020



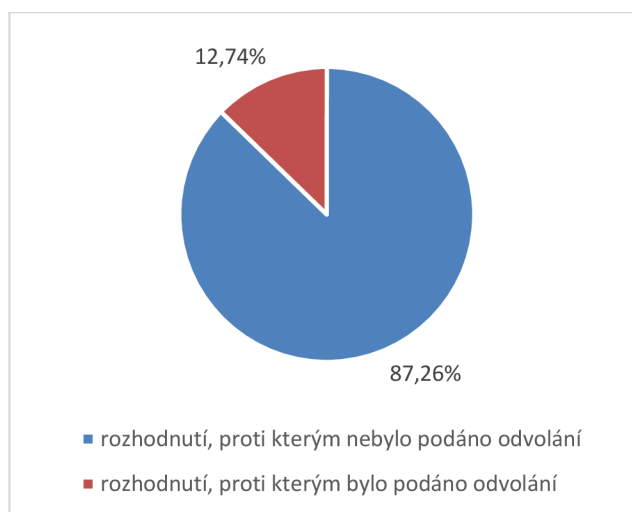
Zdroj: vlastní zpracování

Graf 2 Počet odvolání podaných proti rozhodnutím vydaným ČÍŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020



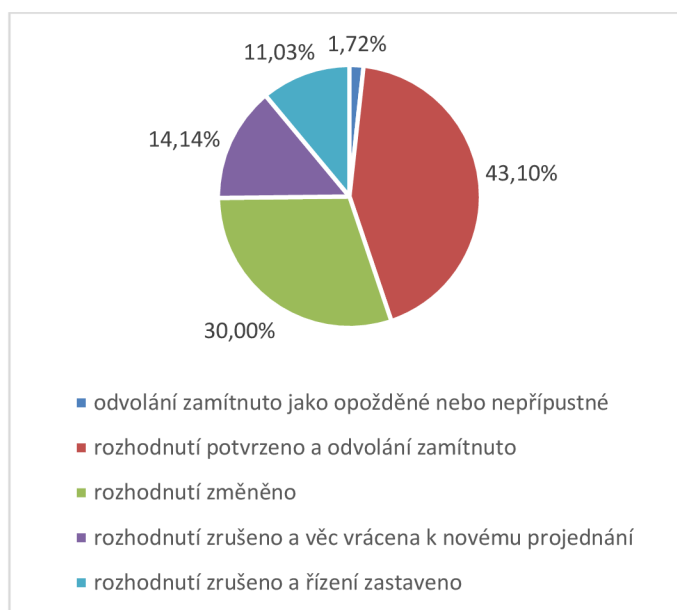
Zdroj: vlastní zpracování

Graf 3 Poměr mezi celkovým počtem rozhodnutí vydaných ČÍŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020, proti kterým nebylo podáno odvolání, a celkovým počtem rozhodnutí, proti kterým odvolání podané bylo



Zdroj: vlastní zpracování

Graf 4 Poměr mezi způsoby vyřízení odvolání proti rozhodnutím vydaným ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020 odvolacím orgánem (MŽP)



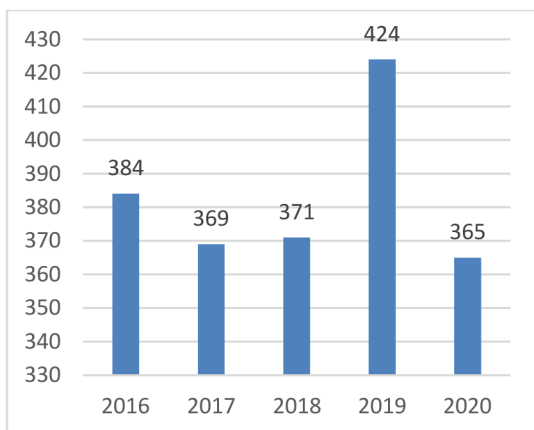
Zdroj: vlastní zpracování

Tabulka 2 Rozhodnutí o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb. (§ 87 a § 88) vydaná ČIŽP v letech 2016 až 2020 (poměr podaných odvolání vyjadřuje procentuální zastoupení počtu podaných odvolání na počtu vydaných rozhodnutích, v ostatních případech poměry vyjadřují procentuální zastoupení daného způsobu vyřízení odvolání na počtu podaných odvolání)

Rok	Vydaná rozhodnutí		Podaná odvolání		Odvolání zamítnuto jako opožděné nebo nepřipustné		Rozhodnutí potvrzeno a odvolání zamítnuto		Rozhodnutí změněno		Rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k novému projednání		Rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno	
	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]
2016	384		71	18,49	1	1,41	33	46,48	19	26,76	9	12,68	9	12,68
2017	369		56	15,18	0	0,00	22	39,29	22	39,29	5	8,93	7	12,50
2018	371		44	11,86	1	2,27	18	40,91	15	34,09	7	15,91	3	6,82
2019	424		47	11,08	0	0,00	20	42,55	18	38,30	4	8,51	5	10,64
2020	365		35	9,59	0	0,00	16	45,71	7	20,00	5	14,29	7	20,00
2016 až 2020	1913		253	13,23	2	0,79	109	43,08	81	32,02	30	11,86	31	12,25

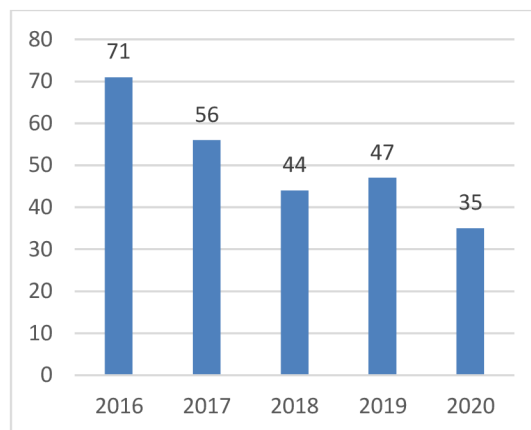
Zdroj: vlastní zpracování

Graf 5 Počet rozhodnutí o přestupku vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020



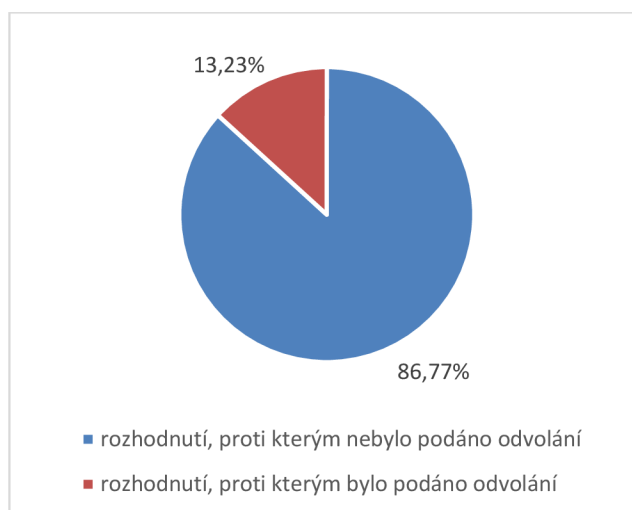
Zdroj: vlastní zpracování

Graf 6 Počet odvolání podaných proti rozhodnutím o přestupku vydaným ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020



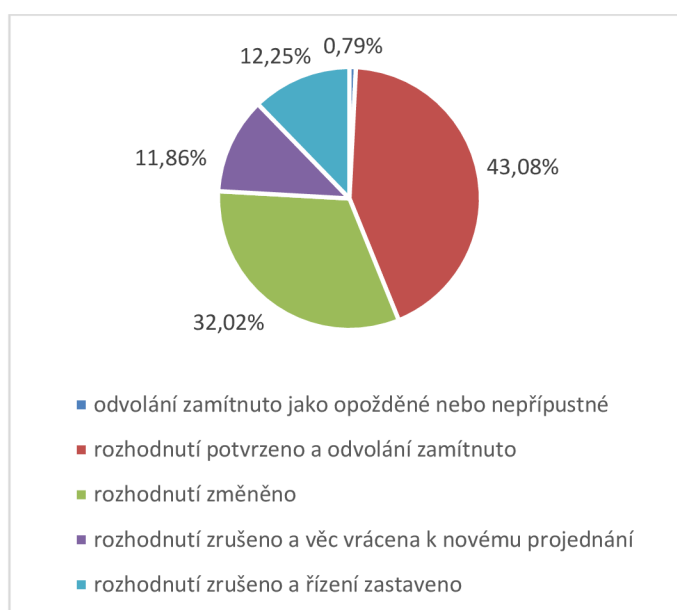
Zdroj: vlastní zpracování

Graf 7 Poměr mezi celkovým počtem rozhodnutí o přestupku vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020, proti kterým nebylo podáno odvolání, a celkovým počtem rozhodnutí o přestupku, proti kterým odvolání podané bylo



Zdroj: vlastní zpracování

Graf 8 Poměr mezi způsoby vyřízení odvolání proti rozhodnutím o přestupku vydaným ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020 odvolací orgánem (MŽP)



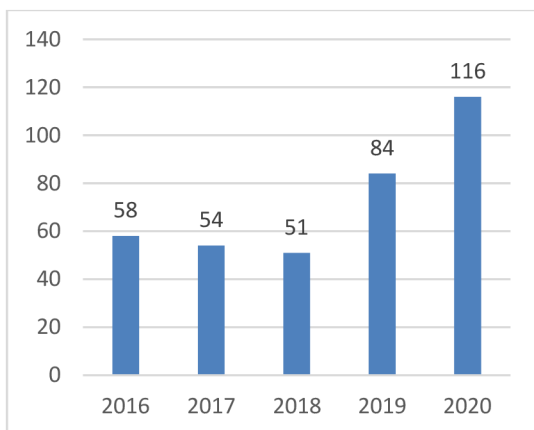
Zdroj: vlastní zpracování

Tabulka 3 Ostatní rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb. (§ 66, § 80 odst. 2, § 84, § 86 a § 89) vydaná ČIŽP v letech 2016 až 2020 (poměr podaných odvolání vyjadřuje procentuální zastoupení počtu podaných odvolání na počtu vydaných rozhodnutích, v ostatních případech poměry vyjadřují procentuální zastoupení daného způsobu vyřízení odvolání na počtu podaných odvolání)

Rok	Vydaná rozhodnutí		Podaná odvolání		Odvolání zamítnuto jako opožděné nebo nepřipustné		Rozhodnutí potvrzeno a odvolání zamítnuto		Rozhodnutí změněno		Rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k novému projednání		Rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno	
	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]	Počet	Poměr [v %]
2016	58		15	25,86	3	20,00	5	33,33	1	6,67	6	40,00	0	0,00
2017	54		10	18,52	0	0,00	6	60,00	3	30,00	1	10,00	0	0,00
2018	51		4	7,84	0	0,00	0	0,00	1	25,00	2	50,00	1	25,00
2019	84		3	3,57	0	0,00	2	66,67	1	33,33	0	0,00	0	0,00
2020	116		5	4,31	0	0,00	3	60,00	0	0,00	2	40,00	0	0,00
2016 až 2020	363		37	10,19	3	8,11	16	43,24	6	16,22	11	29,73	1	2,70

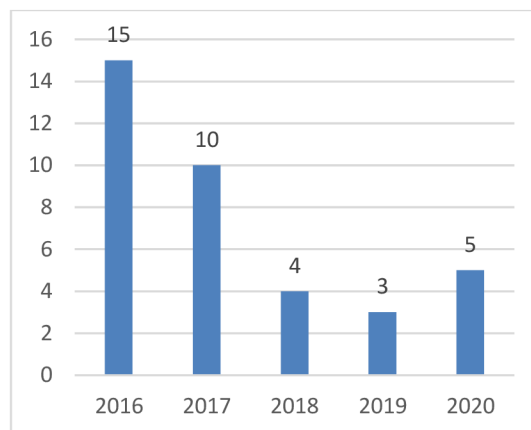
Zdroj: vlastní zpracování

Graf 9 Počet ostatních rozhodnutí vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020



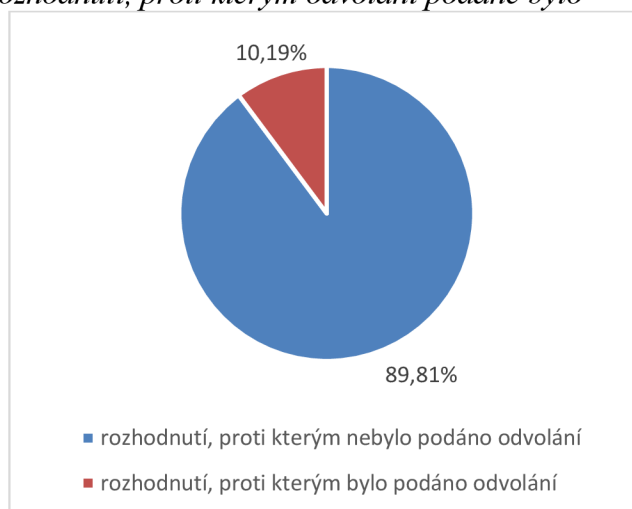
Zdroj: vlastní zpracování

Graf 10 Počet odvolání podaných proti ostatním rozhodnutím vydaným ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020



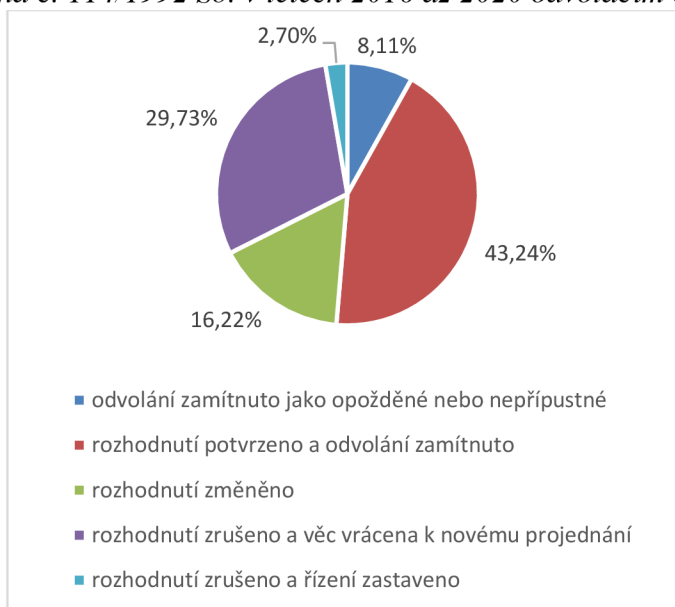
Zdroj: vlastní zpracování

Graf 11 Poměr mezi celkovým počtem ostatních rozhodnutí vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020, proti kterým nebylo podáno odvolání, a celkovým počtem ostatních rozhodnutí, proti kterým odvolání podané bylo



Zdroj: vlastní zpracování

Graf 12 Poměr mezi způsoby vyřízení odvolání proti ostatním rozhodnutím vydaným ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020 odvolacím orgánem (MŽP)



Zdroj: vlastní zpracování

6.3 Vybrané praktické problémy

V této části jsou rozebrány čtyři problémy, s nimiž se autorka práce setkala při výkonu služby v České inspekci životního prostředí.

Rozhodování příkazem v řízení s dvěma či více účastníky

Pokud dojde ke splnění podmínek uvedených v § 150 odst. 1 věta druhá správního řádu, podle něhož „[p]říkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení“, vyvstává otázka, zda lze tuto možnost využít v případě správního řízení, popř. řízení o přestupku vedeného se dvěma či více účastníky řízení, zejména pokud by správní orgán chtěl s ohledem na zásadu rychlosti řízení a zásadu procesní ekonomie vydat příkaz jako první úkon v řízení. Výše uvedená otázka je důležitá s ohledem na nejasnosti ohledně dalšího postupu, pokud některý z účastníků, kterému se „společným“ příkazem ukládá povinnost, nepodá proti příkazu odpor, protože s jeho obsahem souhlasí, zatímco ostatní účastníci, kterým se ukládá povinnost, odpor (včas) podají. Jinými slovy jde o to, zda se podáním odporu pouze některým účastníkem „společný“ příkaz ruší v celém svém rozsahu, tj. i s účinky pro ostatní účastníky.

Správní řád na tuto situaci nepamatuje, pouze v § 150 odst. 3 věta druhá uvádí, že podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Jazykovým výkladem tohoto ustanovení by bylo možné dovozovat, že podáním odporu jedním účastníkem, kterému se ukládá povinnost, se odpor ruší s účinky pro všechny účastníky řízení, tudíž je se všemi pokračováno v řízení. V takovém případě pravděpodobně nelze vyloučit, že by výsledek společného řízení, které pokračovalo po zrušení „společného“ příkazu, byl pro účastníka méně příznivý (byla by mu uložena „horší“ povinnost – nikoli ale správní trest, který se ukládá v řízení o přestupku, v němž platí zvláštní zásady, viz dále). Na druhou stranu je možné uvažovat o analogické aplikaci § 82 odst. 3 správního řádu³⁸, což by znamenalo, že pro účastníka, který odpor nepodal, příkaz (v části, která se ho týká) nabyde právní moci; ovšem v takovém případě by bylo nutné v každém konkrétním případě posoudit, zda výroky netvoří nedílňý celek (což je jedna z podmínek pro aplikaci § 82 odst. 3 správního řádu). Proti tomuto postupu stojí výslovná úprava v § 150 odst. 3 správního řádu, že podáním odporu se příkaz ruší.

Poněkud odlišná je situace v řízení o přestupku. Přestože z judikatury Evropského soudu pro lidská práva a českých soudů vyplývá v případě správního trestání možnost využít analogii s trestním právem, v nyní řešené otázce tento postup možný není. Ustanovení § 314g odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“)³⁹ sice stejně jako správní řád neřeší situaci, kdy jeden obviněný proti trestnímu příkazu nepodá odpor a druhý ano [za předpokladu, že je možné vydat jeden „společný“ trestní příkaz, což trestní řád výslovně neupravuje, ale jak uvádí Hrbál'ová (2015), jedná se o praxi některých soudů], ale oproti přestupkům je zásadní rozdíl v tom, že v případě trestního příkazu neplatí zásada zákazu *reformationis in peius* (zákaz změny k horšímu). Právě z důvodu, že v případě zrušeného trestního příkazu tato zásada neplatí, některé soudy trestní příkaz ruší pouze s účinky pro toho, kdo podal odpor, pro ostatní obviněné nabyde příkaz právní moci; ovšem ani v tomto případě

³⁸ Ustanovení § 82 odst. 3 správního řádu zní: „Pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílňý celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabyvá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci.“

³⁹ Ustanovení § 314g odst. 2 trestního řádu zní: „Byl-li podán proti trestnímu příkazu oprávněnou osobou ve lhůtě odpor, trestní příkaz se tím ruší a samosoudce nařídí ve věci hlavní líčení; při projednání věci v hlavním líčení není samosoudce vázán právní kvalifikací ani druhem a výměrou trestu obsaženými v trestním příkazu. Jinak se trestní příkaz stane pravomocným a vykonatelným.“

nepanuje mezi soudy, ale ani mezi i odbornou veřejností shoda, zda odpor podaný jedním spoluobviněným ruší trestní příkaz s účinky i pro ostatní obviněné (Hrbál'ová, 2015).

Jelikož u přestupků v případě zrušeného příkazu platí zásada zákazu *reformationis in peius* (viz § 90 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb.⁴⁰), tak pokud odpor podá jeden obviněným (za předpokladu, že podáním odporu bude příkaz zrušen i v části týkající se druhého obviněného nebo ostatních obviněných, kteří odpor nepodali), s výjimkou změny právní kvalifikace skutku se právní postavení obviněných, kterým byl příkaz zrušen, přestože nepodali odpor, nemůže zhoršit (tedy nemůže jim být uložen jiný druh správního trestu nebo vyšší výměra správního trestu).

Jemelka a Vetešník (2013) i Kolman (2009) se uvedenou otázkou zabývali za účinnosti předchozího zákona upravujícího řízení o přestupcích a zastávali názor (přičemž Kolman se odvolává i na příslušný odbor Ministerstva vnitra), že příkazní řízení (o přestupku) nelze vést jako společné řízení ve smyslu § 57 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a § 140 správního řádu, a v případě přestupků více pachatelů by měl správní orgán vydat více příkazů, pro každého obviněného samostatný. Během lhůty pro podání odporu se společné řízení nekoná, o něm je možné hovořit až v okamžiku, kdy minimálně dva obvinění podají proti svému příkazu odpor. Uvedení autoři očividně uvažují pouze příkaz vydaný jako první úkon v řízení.

Autorce práce není známo, že by se touto otázkou zabýval správní soud, zejména Nejvyšší správní soud. Výše uvedené situaci by šlo předejít, kdyby v takovém společném řízení správní orgán mohl vydat dva příkazy, pro každého účastníka zvlášť. Takovou možnost správní řád opět výslovně neupravuje.

Z výše uvedených důvodů nelze tudíž dojít k jednoznačnému závěru, jaký vliv má odpor podaný jedním obviněným v řízení o přestupku, popř. jedním účastníkem řízení ve správním řízení, na ty části příkazu, které se týkají ostatních obviněných v řízení o přestupku, resp. ostatních účastníků řízení v jiných správních řízeních, kteří proti

⁴⁰Ustanovení § 90 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb. zní „Pokud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem; to neplatí, pokud správní orgán v řízení změnil právní kvalifikaci skutku.“

„společnému“ příkazu nepodali odpor, popř. zda se v případě řízení o přestupku má postupovat v takových případech jinak než v jiných správních řízeních.

Zastoupení účastníků řízení na základě generální plné moci advokáta

V praxi se vyskytují nejasnosti, jak nahlížet na advokátní generální plnou moc s ohledem na § 33 odst. 2 správního řádu, podle něhož zmocnění může být uděleno a) k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení, b) pro celé řízení, c) pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, přičemž podpis na takové plné moci musí být úředně ověřen, nebo d) v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona. Autorkou této práce provedená rešerše ukázala, že se tento problém objevuje v praxi více správních orgánů.

Poprvé použití tzv. generální plné moci v řízení podle správního řádu posuzoval na žádost veřejného ochránce práv poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, který na svém zasedání dne 10. 4. 2012 přijal závěr na téma „Použití generální plné moci advokáta v řízení podle správního řádu“ zveřejněný pod číslem 113 na internetových stránkách Ministerstva vnitra (dále jen „Závěr č. 113“). Veřejný ochránce práv nesouhlasil se stanoviskem Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje, že generální plná moc advokáta neodpovídá ani jednomu z typů plné moci podle § 33 odst. 2 správního řádu. Podle veřejného ochránce práv generální plná moc advokáta patří do skupiny plných mocí udělených pro celé řízení podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Svůj právní názor veřejný ochránce práv podpořil odkazem na § 25 odst. 1 občanského soudního řádu, podle něhož lze advokátovi udělit plnou moc pouze pro celé řízení, přičemž soudy akceptují generální plné moci advokátů, aniž by vyžadovaly konkretizaci řízení, kterých se týkají. Dle názoru poradního sboru vyjádřeného v Závěru č. 113 se plná moc udělená pro celé řízení podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu vztahuje pouze k jednomu konkrétně určenému řízení (a do doby jeho pravomocného skončení), proto generální plnou moc nelze ve správním řízení použít na základě tohoto ustanovení. O použití generální plné moci podle poradního sboru nelze uvažovat ani podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, který obsahuje přísnější podmínky pro udělení zmocnění (sice předpokládá použití plné moci pro více řízení, ale pouze s určitě vymezeným předmětem a s úředně ověřeným podpisem). Poradní sbor uzavřel, že generální plnou moc je možné připustit na základě § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu (zmocnění v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona), ovšem pouze v případě

generální plné moci advokáta (rozsah zastoupení vychází ze zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii - přestože tento zákon neobsahuje zvláštní druh smluvního zastoupení upravený ve vztahu k advokátům, rozsah poskytování právních služeb je určen rozsahem vymezeným v plné moci), nikoli v případě obecného zmocněnce (u něho není splněna podmínka, že rozsah zastoupení vychází ze zvláštního zákona).

Jelikož i po přijetí Závěru č. 113 se veřejná ochránkyně práv několikrát setkala se situací, kdy správní orgány přistupovaly ke generální plné moci advokáta odlišně (některé ji akceptovaly, jiné ji akceptovat odmítly), provedla za účelem zanalyzování dosavadní praxe šetření na úrovni odborů krajských úřadů a magistrátů a výsledky spolu s doporučením zachytila ve Zprávě o šetření z vlastní iniciativy ve věci akceptace generální plné moci advokáta ve správním řízení ze dne 25. 7. 2019 č. j. KVO-25739/2019. Z dotazníkového šetření vyplynulo, že ve velké většině dochází k akceptaci generálních plných mocí advokáta v rámci správních řízení (pouze 6 % odborů ji neakceptovalo), a to nezávisle na věcné agendě nebo úřadu. Ovšem liší se ustanovení správního řádu, na základě kterého k akceptaci dochází; přibližně polovina odborů považuje generální plnou moc advokáta za plnou moc udělenou v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona [§ 33 odst. 2 písm. d) správního řádu], polovina za procesní plnou moc [§ 33 odst. 2 písm. b) správního řádu], pětina za prezidiální plnou moc [§ 33 odst. 2 písm. c) správního řádu] a desetina za prostou plnou moc [§ 33 odst. 2 písm. a) správního řádu].

Veřejná ochránkyně práv se ve své zprávě zmiňuje o Závěru č. 113, jehož přijetí ovšem nevedlo ke sjednocení aplikační praxe. Veřejná ochránkyně práv konstatovala, že se závěry poradního sboru rozchází ohledně ustanovení správního řádu, pod které je nutné podřadit generální plnou moc advokáta, neboť podle jejího názoru se jedná o plnou moc udělenou pro celé řízení podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu [nikoli podle § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, jehož použití připustil poradní sbor], ale shoduje se s poradním sborem na její přípustnosti ve správním řízení. Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 86/2015-22, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že generální plnou moc advokáta nelze považovat za plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, neboť zákon o advokacii zvláštní úpravu neobsahuje. Nicméně nekonstatoval, že by generální plná moc advokáta byla ve správním

řízení nepřipustná. Vzhledem k úpravě v občanském soudním řádu veřejná ochránkyně práv nepovažovala za nezbytnou ani legislativní změnu § 33 odst. 2 správního řádu a uzavřela, že ministerstvo vnitra požádá o vypracování metodického pokynu ke sjednocení aplikační praxe ve věci akceptace generální plné moci advokáta.

Na podnět veřejné ochránkyně práv vzniklo stanovisko Ministerstva vnitra ve věci akceptace generální plné moci advokáta ve správním řízení (příloha k č. j. MV-133579-5/LG-2019). Postup, kdy je správními orgány generální plná moc advokáta považována za plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, jakož i akceptace generální plné moci advokáta s odkazem na § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu vedou ke stejnému výsledku a v judikatuře správních soudů lze nalézt oporu pro oba tyto přístupy. Naopak Ministerstvo ve svém stanovisku vyjádřilo názor, že generální plnou moc advokáta nelze podřadit pod tzv. prezidiální plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu a požadovat u ní úředně ověřený podpis. V závěru stanoviska Ministerstvo vnitra doporučilo správním orgánům, aby v řízeních podle správního řádu akceptovaly generální plnou moc udělenou advokátovi a aby na ní nevyžadovaly úředně ověřený podpis, pokud jim bude taková generální plná moc předložena v rámci konkrétního řízení.

Přestože by na základě současného stanoviska Ministerstva vnitra nemělo docházet k fakticky odlišnému zacházení s účastníky řízení napříč správními orgány, neboť generální plná moc advokáta by měla být přijata (bez dalších požadavků např. na úředně ověřený podpis), nevyjasnění, na základě kterého ustanovení správního řádu tak učinit, může mezi adresáty veřejné správy vzbuzovat přinejmenším údiv. Ministerstvo vnitra mělo vydat buď jednoznačný pokyn, na základě kterého ustanovení správního řádu akceptovat ve správním řízení generální plnou moc advokáta, nebo iniciovat změnu příslušné části správního řádu. Autorka této práce nesdílí názor veřejné ochránkyně práv, která při výkladu ustanovení správního řádu vycházela analogicky z úpravy občanského soudního řádu, neboť v něm je úprava zastoupení koncipována odlišně, občanský soudní řád na rozdíl od správního řádu neobsahuje ustanovení o rozsahu plné moci.

Problematika účastenství „ekologických spolků“ v územních a stavebních řízeních

„Ekologický spolek“ je legislativní zkratka pro účely této bakalářské práce zavedená pro dva subjekty, prostřednictvím kterých právní řád České republiky umožňuje veřejnosti podílet se na ochraně životního prostředí, a to níže uvedený subjekt definovaný zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, dále jen „zákon č. 100/2001 Sb.“) a níže uvedený subjekt definovaný zákonem č. 114/1992 Sb.

Do konce roku 2017 měly ekologické spolky dvě možnosti, jak se účastnit územních a stavebních řízení. První možností byl postup podle § 9c odst. 3 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb. ve znění do 31. 12. 2017, podle něhož se spolek jakožto dotčená veřejnost mohl stát účastníkem navazujícího řízení (tj. řízení, jemuž předcházela proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí), přičemž dotčenou veřejností se ve smyslu § 3 písm. i) bod 2. zákona č. 100/2001 Sb. rozumí *„právní osoba soukromého práva, jejíž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob“*. Druhou možností, která byla častěji využívána (z důvodu poměrně přísné definice dotčené veřejnosti podle zákona č. 100/2001 Sb.), byl postup podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění do 31. 12. 2017, podle něhož bylo občanské sdružení oprávněno za podmínek a v případech podle § 70 odst. 2 tohoto zákona účastnit se správního řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. (Krömer & Kiszková, 2018) Zákon č. 114/1992 Sb. v § 70 používá pojem „občanské sdružení“, resp. „organizační jednotka občanského sdružení, pokud má právní subjektivitu“, neboť nebyl terminologicky sladěn s nyní účinným občanským zákoníkem, který používá pojem „spolek“, resp. „pobočný spolek“. Ovšem s ohledem na právní kontinuitu spolků s občanským sdruženími a pobočných spolků s organizačními jednotkami občanských sdružení vyplývající z § 3045 občanského zákoníku uvedená terminologická nejednotnost nepředstavuje právní problém. Několika postupnými legislativními úpravami došlo k omezení

dosavadního rozsahu práva ekologických spolků účastnit se těchto řízení⁴¹, z hlediska zákona č. 114/1992 Sb. je podstatná novela provedená zákonem č. 225/2017 Sb.

Novelou provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018 došlo v § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. k náhradě slovního spojení „správního řízení“ za „řízení podle tohoto zákona“⁴², čímž byl omezen okruh řízení, v nichž je přiznáno účastenství spolkům založeným za účelem ochrany přírody a krajiny. Spolky tak ztratily možnost účastnit se například některých řízení podle stavebního zákona, u kterých se neposuzují vlivy na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb.

Tato novela byla podrobena přezkumu její souladnosti s ústavním pořádkem Ústavním soudem. Dne 2. 2. 2021 byl vyhlášen náleží Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17, publikovaný pod č. 124/2021 Sb., kterým byl zamítnut návrh skupiny 17 senátorů na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona č. 114/1992 Sb. ve znění zákona č. 225/2017 Sb. ve slovech „podle tohoto zákona“ a zastaveno řízení o návrhu na zrušení § 4 odst. 9 až 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb.⁴³ Ústavní soud úvodem náleží konstatoval, že jeho úlohou je posuzování souladu novelizované právní úpravy s ústavním pořádkem a nikoli, zda je přijaté řešení nejlepší možné (resp. nemůže to být důvod pro zrušení napadených ustanovení). Jelikož napadená ustanovení stavebního zákona byla s účinností od 1. 1. 2021 zásadním způsobem novelizována a pozbyla tak v průběhu řízení před Ústavním soudem platnosti, Ústavní soud řízení o návrhu na jejich

⁴¹ Pro více informací viz článek Svatavy Havelkové „Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech“ uveřejněných v časopise Ochrana přírody (číslo 5, ročník 2017).

⁴² Ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. znělo do 31. 12. 2017, kdy nabylo účinnosti zákon č. 225/2017 Sb., následovně: „*Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.*“

Od 1. 1. 2018 zní § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. takto: „*Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.*“

⁴³ Ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb. upravovala problematiku přezkumu nezákonného závazného stanoviska dotčeného orgánu.

zrušení zastavil. Ohledně návrhu na zrušení části ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny dospěl Ústavní soud k závěru, že není důvodný.

Napadené ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. v testu racionality, který Ústavní soud používá k přezkumu ústavnosti zákonů, které se dotýkají hospodářských, sociálních a kulturních práv, obstálo. Napadeným ustanovením se pouze zúžila, nikoliv vyloučila, procesní možnost uplatňování práva na příznivé životní prostředí ve správním řízení. Ekologické spolky se navíc podle Ústavního soudu i nadále mohou účastnit správních řízení, a to těch, v nichž lze skutečně identifikovat možnost reálného a vážného dotčení ochrany přírody a krajiny – zejména jde (vedle řízení podle zákona č. 114/1992 Sb.) o řízení a postupy v režimu zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), zákona č. 100/2001 Sb. a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

K výroku I. nálezu i jeho odůvodnění zaujalo 7 ústavních soudců (Kateřina Šimáčková, Ludvík David, Jan Filip, Jaromír Jirsa, Vojtěcha Šimiček, Davida Uhlíř a Jiří Zemánek) odlišné stanovisko. V něm uvedli, že přijaté omezení účastenství ekologických spolků ve správním řízení není racionální, neboť nevede k naplnění svého deklarovaného cíle, a navíc je nepřijatelným zásahem do koncepce správního soudnictví, a tím i do principu dělby mocí jako součásti demokratického právního státu.

Přestože tedy Ústavní soud novelu § 70 odst. 3 věta první zákona č. 114/1992 Sb. provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. neshledal protiústavní a návrh zamítnul, tudíž by se mohlo zdát, že ekologické spolky se nadále mohou účastnit územních a stavebních řízení jen v případě, že jim předcházela proces posuzování vlivů na životní prostředí, a to jako dotčená veřejnost podle zákona č. 100/2001 Sb., situace není tak jednoznačná, jak dokládá zásadní názorový nesoulad mezi Ministerstvem životního prostředí (dále jen „MŽP“) a Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „MMR“). Tyto dva ústřední správní úřady zastávají opačné názory v otázce účastenství ekologických spolků, rozhodují-li stavební úřady podle § 8 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb. o povolení kácení dřevin, příp. podle § 56 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb. o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů. Jedná se o situace, kdy orgán ochrany přírody vydává pouze závazné stanovisko a samotná povolení jsou součástí výrokové části rozhodnutí v územním řízení,

v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (v případě postupu podle § 56 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb. i ve stavebním řízení). Svůj postoj vyjádřilo MŽP ve Sdělení sekce státní správy MŽP k metodické pomůcce vydané MMR pro stavební úřady k povolování kácení dřevin rostoucích mimo les a výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů na základě závazných stanovisek příslušných orgánů ochrany přírody a zajištění informovanosti ekologických spolků o těchto řízeních. MŽP nesouhlasí se závěrem MMR obsaženým v jím vydané metodické příručce k zajištění jednotného postupu stavebních úřadů, že skutečnost, že součástí výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu je výrok, kterým se povoluje kácení dřevin, resp. výrok, kterým se povoluje výjimka ze zákazů u zvláště chráněných živočichů, neznamená, že stavební úřad vede řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, na základě čehož MMR dovozuje, že v tomto řízení nemůže přiznat postavení účastníka řízení ekologickým spolkům podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., neboť ty jsou dle dikce tohoto ustanovení oprávněny účastnit se pouze řízení podle zákona č. 114/1992 Sb. MŽP je přesvědčeno o tom, že rozhoduje-li stavební úřad o povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb. a/nebo o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb. na základě závazného stanoviska příslušného orgánu ochrany přírody, tj. rozhoduje-li na základě pravomoci založené zákonem č. 114/1992 Sb. o zásazích do zájmů chráněných tímto zákonem, pak také příslušné řízení, v němž je takové rozhodnutí vydáváno, musí být vedeno podle zákona č. 114/1992 Sb. V souladu s tím musí být zachováno právo ekologických spolků účastnit se za splnění podmínek vyplývajících z § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. v rozsahu řešení otázek dotýkajících se ochrany přírody a krajiny, tj. otázek souvisejících s povolením kácení dřevin a povolením výjimek ze zákazů na ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, také řízení vedených stavebním úřadem.

K tomu je ovšem nutné poznamenat, že v souvislosti s přijetím zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a zejm. zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona a který § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb. s účinností od 1. 7. 2023 zrušuje, by se měl tento problém „vyřešit“, pokud nedoručí do 1. 7. 2023 ke změně legislativy.

Výše uvedená nejednoznačnost v právním řádu ve spojení s výkladovým rozporem dvou ústředních správních úřadů, které obhajují své partikulární resortní zájmy, není žádoucí a zvyšuje právní nejistotu a nedůvěru občanů v právo, neboť není jasné, jak bude v konkrétním správním řízení v případech uvedených výše (postup podle § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb.) účastenství posuzováno (resp. lze očekávat, že stavební úřady budou respektovat metodický pokyn MMR, ale stále bude k dispozici opačný názor jiného ústředního správního úřadu, který má oblast ochrany přírody a krajiny v gesci).

Provádění důkazu (cizojazyčnou) listinou

V otázce provádění důkazu listinou si ustanovení správního řádu vzájemně odporují. Podle § 18 odst. 1 správního řádu, věnovanému protokolu jako takovému, se o provedení důkazu listinou sepisuje protokol. Podle § 53 odst. 6 správního řádu, který podrobněji upravuje provádění důkazu listinou, se o provedení důkazu učiní záznam do spisu; za přítomnosti účastníků nebo zúčastněných osob, anebo účastní-li se úkonu veřejnost, se důkaz listinou provede tak, že se listina přečte nebo sdělí její obsah.

Problematikou provádění důkazu listinou, konkrétně jakým způsobem má být prováděn důkaz listinou, jak aplikovat § 53 odst. 6 správního řádu a zda se liší postup, je-li do spisu založen originál listiny nebo její pouhá kopie, se zabýval poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, který na svém zasedání dne 15. 12. 2008 přijal závěr na téma „Provádění důkazu listinou“ zveřejněný pod číslem 72 na internetových stránkách Ministerstva vnitra (dále jen „Závěr č. 72“). Podle poradního sboru ministra vnitra je potřeba dát přednost aplikaci § 18 odst. 1 správního řádu před § 53 odst. 6 správního řádu a o provedení důkazu listinou sepsat protokol, a to i v případě, že je tento důkaz prováděn mimo ústní jednání a nejsou jeho provádění přítomni účastníci řízení. Nicméně poradní sbor upozornil na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 42/2007 ze dne 7. 9. 2008, podle něhož absence protokolu v případě, že listiny, kterými byl prováděn důkaz, jsou součástí spisu, nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Podle poradního sboru způsob provedení důkazu podle § 53 odst. 6 správního řádu směřuje pouze na situace, kdy jsou provádění důkazu přítomní svědci nebo zúčastněné osoby (zpravidla při ústním jednání). V jejich nepřítomnosti se důkaz zřejmě provede tak, že se oprávněná úřední osoba seznámí s obsahem listiny, nepostačí pouhé založení listiny do spisu (tím je pouze získán důkazní

prostředek, nikoli proveden důkaz). Ovšem v rozsudku ze dne 8. 2. 2012 č. j. 3 As 29/2011-51 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud správní orgán neprovedl důkaz listinou v souladu s § 53 odst. 6 správního řádu, jednalo se o vadu řízení, která ale nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé za situace, že listina byla součástí správního spisu, se kterým se mohl účastník řízení seznámit a vyjádřit se k jeho obsahu před vydáním rozhodnutí. Obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 6. 2016 č. j. 2 As 33/2016-53, v němž uvedl, že pokud je listina založena do spisu a účastník řízení má možnost se s těmito listinami seznámit při nahlížení do spisu podle § 36 odst. 3 správního řádu, lze provádět dokazování i jednoduše tím, že je listina vložena do spisu.

V praxi správního orgánu může nastat situace, že je potřeba provést důkaz ve správním řízení cizojazyčnou listinou. Dosavadní názorové rozpory v judikatuře Nejvyššího správního soudu v otázce provedení důkazu cizojazyčnou listinou sjednotil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 4. 2015 č. j. 9 As 12/2014-60, publikovaném pod č. 3239/2015 Sb. NSS, ve kterém uvedl: *„Provedení důkazu cizojazyčnou listinou, aniž by byl proveden její překlad do českého jazyka, je ve správním řízení přípustné, není-li o jejím obsahu v řízení sporu. Neopatření překladu cizojazyčné listiny, již je prováděn důkaz, může představovat vadu řízení, jestliže účastník v řízení před správním orgánem namítl, že tato skutečnost bránila uplatnění jeho práva vyjádřit se k podkladu rozhodnutí. K takové vadě soud přihlíží jen k námitce.“*

7 Závěr

Tato bakalářská práce se zabývá správním rozhodnutím jako výsledkem činnosti správního orgánu. Správní rozhodnutí představuje jednu z významných forem činnosti veřejné správy, prostřednictvím které správní orgán v určité věci autoritativně rozhoduje o právních poměrech jmenovitě určených osob nacházejících se ve vztahu k tomuto orgánu v nerovném postavení. Situace v oblasti vydávání správních rozhodnutí je komplikovaná, neboť pravomoc vydávat správní rozhodnutí je svěřena velkému množství orgánů a kromě správního řádu tuto oblast upravuje řada zvláštních zákonů a prováděcích právních předpisů.

Cílem této práce bylo charakterizovat správní rozhodnutí s ohledem jak na právní teorii, tak na právní úpravu ve správním řádu, příp. v zákoně č. 250/2016 Sb. a v zákoně č. 114/1992 Sb. V praktické části si práce kladla za cíl jednak na základě statistického vyhodnocení ověřit osm hypotéz týkajících se rozhodnutí vydaných Českou inspekcí životního prostředí podle zákona č. 114/1992 Sb., jednak analyzovat vybrané praktické problémy při vydávání rozhodnutí v oblasti ochrany přírody a krajiny a případně navrhnout jejich řešení.

Charakteristice správního rozhodnutí z teoretického hlediska a analýze právní úpravy vydávání správních rozhodnutí se věnovala teoretická část práce v druhé až páté kapitole. Jak vyplynulo z třetí kapitoly, teoretické přístupy se v různé intenzitě liší. Zatímco na definici a pojmových znacích správního aktu se jednotliví autoři v podstatě shodnou, terminologii používají odlišnou – lze se setkat s pojmy správní akt, individuální správní akt či (správní) rozhodnutí. Samotný správní řád používá pojem rozhodnutí ve dvojitým smyslu; jednak jako označení správního aktu, jednak jako konkrétní formu rozhodnutí (správního aktu) odlišnou zejména od usnesení. Správní řád rozeznává několik forem rozhodnutí (ve smyslu správního aktu): základní formou je rozhodnutí a usnesení, mezi zvláštní formy patří příkaz, příkaz na místě, rozhodnutí na místě, schválení smíru, vydání dokladu místo rozhodnutí a uzavření veřejnoprávní smlouvy namísto rozhodnutí. Více či méně odlišná jsou i hlediska použitá jednotlivými autory k členění správních aktů; nejdůležitější členění, na kterých panovala shoda, byla v práci podrobněji rozebrána (konstitutivní a deklaratorní správní akty, správní akty *in personam* a *in rem*, materiální a procesní správní akty, pozitivní a negativní správní akty). Ohledně náležitostí správních

aktů (kompetenční, obsahové, formální, procedurální) mezi autory odborných publikací panovala v zásadě shoda; rozdílný náhled měli na požadavek na určitou skladbu rozhodnutí, což podle Sládečka a Kopeckého patří do obsahových náležitostí správního aktu, zatímco Hendrych tento požadavek řadí mezi formální náležitosti. Poměrně značné názorové odlišnosti mezi jednotlivými odborníky lze nalézt v otázce vlastností správních aktů, konkrétně platnosti a zejména účinnosti, vynutitelnosti, vymahatelnosti a vykonatelnosti. U platnosti se rozcházejí názory na to, zda je totožný okamžik nabytí platnosti správního aktu a vázanosti správního orgánu, který jej vydal, tímto aktem (Sládeček a Hendrych se domnívají, že ano; Pouperová nikoli). Vlastnost správního aktu, která vyjadřuje způsobilost vyvolávat správním aktem zamýšlené právní účinky, označují Hendrych i Kopecký pojmem účinnost, Sládeček se proti použití tohoto pojmu vymezuje a pro označení stejné vlastnosti používá pojem vykonatelnost v širším pojetí. V závěru třetí kapitoly bylo pojednáno o vadách správních aktů, na jejichž vymezení a způsobech nápravy panuje mezi odbornými autory v podstatě shoda.

Čtvrtá kapitola pojednávala o institutech správního řízení. Obecným předpisem upravujícím správní řízení a vydávání správních rozhodnutí je správní řád, nicméně zvláštní zákony (např. zákon č. 250/2016 Sb.) mohou stanovit odlišnou právní úpravu, která má před ustanoveními správního řádu přednost. Aby bylo možné hovořit o správním řízení, je potřeba na jedné straně (příslušný) správní orgán a na straně druhé alespoň jeden účastník řízení. Správní řízení může být zahájeno na základě žádosti nebo z moci úřední, přičemž v případě řízení zahajovaného z moci úřední s více účastníky se liší úprava okamžiku jeho zahájení ve správním řádu (zahájeno je doručením prvním z nich) a v zákoně č. 250/2016 Sb. (zahájeno je doručením všem obviněným). V části věnované průběhu správního řízení v prvním stupni byla věnována pozornost zejména doručování a dokazování.

Rozhodnutí vydané správním orgánem může trpět vadami, proto právní řád zakotvuje prostředky přezkumu a nápravy, kterým byla věnována kapitola pátá, vycházející z právní úpravy obsažené ve správním řádu (s odchylkami podle zákona č. 250/2016 Sb.) a v soudním řádu správním. V rámci správního řízení jsou těmito nástroji řádné opravné prostředky (odvolání, rozklad, odpor), mimořádné opravné prostředky (obnova na žádost účastníka řízení a podle Kopeckého také navrácení v předešlý stav) a dozorčí prostředky (přezkum, obnova řízení z moci úřední a podle Sládečka také ochrana před nečinností

správního orgánu). Možnost obrany vůči rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví představuje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu a kasační stížnost.

Praktická část práce byla zaměřena na vydávání rozhodnutí Českou inspekcí životního prostředí podle zákona č. 114/1992 Sb. a skládá se ze dvou zásadních částí, odpovídajících stanoveným cílům práce.

V první části byla analyzována rozhodnutí vydaná v letech 2016 až 2020 Českou inspekcí životního prostředí podle zákona č. 114/1992 Sb., a to z hlediska využití řádného opravného prostředku odvolání a následně způsobu vyřízení odvolání odvolacím orgánem (Ministerstvem životního prostředí). Data k analýze (seznam rozhodnutí vydaných ČIŽP v letech 2016 až 2020 s uvedením požadovaných informací) byla získána na základě žádosti podle zákona č. 123/1998 Sb. Rozhodnutí ČIŽP vydaná podle zákona č. 114/1992 Sb. byla rozdělena na rozhodnutí o přestupku (vydaná podle § 87 nebo § 88 zákona č. 114/1992 Sb.) a ostatní rozhodnutí (vydaná podle § 66, § 80 odst. 2, § 84, § 86 nebo § 89 zákona č. 114/1992 Sb.). Způsoby vyřízení odvolání odvolacím orgánem jsou následující: rozhodnutí nebo jeho část zrušit a řízení zastavit, rozhodnutí zrušit a vrátit věc k novému projednání, rozhodnutí nebo jeho část změnit, odvolání zamítnout a rozhodnutí potvrdit, odvolání zamítnout pro opožděnost nebo nepřipustnost.

Účelem analýzy bylo ověření osmi hypotéz. *Hypotéza 1a*, že ČIŽP vydává každý rok přibližně stejný počet rozhodnutí o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb., se potvrdila, neboť počet rozhodnutí o přestupku vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. se v letech 2016 až 2020 zásadně neměnil a osciloval kolem pětiletého průměru. *Hypotéza 1b*, že ČIŽP vydává každý rok přibližně stejný počet ostatních rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb., se nepotvrdila, neboť počet ostatních rozhodnutí vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. byl v roce 2020 dvojnásobný oproti rokům 2016 až 2018.

Hypotéza 2a, že poměr počtu odvolání proti rozhodnutím o přestupku k počtu vydaných rozhodnutí o přestupku v procentuálním vyjádření je každý rok přibližně stejný, se nepotvrdila, neboť došlo k poklesu poměru počtu odvolání k počtu vydaných rozhodnutí z cca 18,5 % v roce 2016 na cca 9,5 % v roce 2020. *Hypotéza 2b*, že poměr počtu odvolání proti ostatním rozhodnutím k počtu vydaných ostatních rozhodnutí v procentuálním vyjádření je každý rok přibližně stejný, se nepotvrdila, neboť u ostatních rozhodnutí

vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. došlo také k poklesu poměru počtu odvolání k počtu vydaných rozhodnutí z cca 26 % v roce 2016 na cca 4,3 % v roce 2020, tj. pokles byl tedy ještě výraznější než u rozhodnutí o přestupku.

Hypotéza 3a, že odvolací orgán u většiny odvoláním napadených rozhodnutí o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb. dojde k závěru, že byl zjištěn takový stav věci, že může rozhodnout, aniž by musel vrátit věc k novému projednání ČIŽP, a *hypotéza 3b*, že odvolací orgán u většiny odvoláním napadených ostatních rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb. dojde k závěru, že byl zjištěn takový stav věci, že může rozhodnout, aniž by musel vrátit věc k novému projednání ČIŽP, se potvrdily. Odvolací orgán jak u většiny odvoláním napadených rozhodnutí o přestupku (221 případů z celkového počtu 251 odvolání za sledované pětileté období), tak u většiny odvoláním napadených ostatních rozhodnutí (23 případů z celkového počtu 37 odvolání za sledované pětileté období) došel k závěru, že byl zjištěn takový stav věci, že mohl rozhodnout, aniž by musel vrátit věc k novému projednání ČIŽP. Zároveň u rozhodnutí o přestupku i u ostatních rozhodnutí platí, že výrazně převažují případy, kdy rozhodnutí nebylo zrušeno, nad případy, kdy rozhodnutí bylo zrušeno a řízení zastaveno (190 ku 31 v případě rozhodnutí o přestupku, 22 ku 1 v případě ostatních rozhodnutí).

Hypotéza 4a, že kvalita rozhodnutí o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb. vyjádřená způsobem vyřízení odvolání („pohledem“ odvolacího orgánu) má rostoucí tendenci, tj. roste procento odvoláním napadených rozhodnutí ČIŽP, které odvolací orgán potvrdí, se nepotvrdila, neboť počet potvrzených rozhodnutí o přestupku vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020, proti nimž bylo podané odvolání, osciluje v jednotlivých letech kolem pětiletého průměru cca 43 %, tj. kvalita těchto rozhodnutí stagnuje (neklesá, ale ani nestoupá). *Hypotéza 4b*, že kvalita ostatních rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb. vyjádřená způsobem vyřízení odvolání („pohledem“ odvolacího orgánu) má rostoucí tendenci, tj. roste procento odvoláním napadených rozhodnutí ČIŽP, které odvolací orgán potvrdí, nemohla být ověřena (potvrzena ani vyvrácena), neboť pouze ze statistiky, tj. z vypracovaných tabulek toto vyhodnocení nelze relevantním způsobem provést s ohledem na malý počet podaných odvolání, jelikož způsob vyřízení každého odvolání výrazně ovlivňuje celkovou statistiku vyřízení odvolání v daném roce i mezi jednotlivými roky.

Druhá část praktické části je věnována vybraným praktickým problémům při vydávání rozhodnutí v oblasti ochrany přírody a krajiny, s nimiž se autorka této práce setkala při výkonu služby v České inspekci životního prostředí, a možným způsobům jejich řešení.

Jako první je uvedeno rozhodování příkazem v řízení s dvěma či více účastníky. Správní řád výslovně neřeší, zda je možné rozhodnout příkazem v řízení vedeném s dvěma či více účastníky, s čímž souvisí důležitá otázka, jestli se v důsledku podání odporu pouze některým účastníkem „společný“ příkaz ruší v celém rozsahu, tj. s účinky i pro ostatní účastníky. Při hledání odpovědi je nutné odlišovat správní řízení a řízení o přestupku, neboť v řízení o přestupku v případě zrušení příkazu platí zákaz *reformationis in peius* (zákaz změny k horšímu) s výhradou změny právní kvalifikace. Vzhledem k této skutečnosti je pro vyvození odpovědi na výše položenou otázku irelevantní praxe některých soudů, které vydávají „společný“ trestní příkaz pro více obviněných a v případě podání odporu pouze jedním z nich vychází z toho, že se příkaz se ruší s účinky pouze pro obviněného, který podal odpor, neboť v případě zrušení trestního příkazu neplatí zásada zákazu *reformationis in peius*. Na základě platné právní úpravy není možné dojít k jednoznačnému závěru, jaký vliv na „společný“ příkaz má odpor podaný jedním obviněným v řízení o přestupku, popř. jedním účastníkem řízení ve správním řízení, popř. zda se v případě řízení o přestupku má postupovat v takových případech odlišně než v jiných správních řízeních.

V části věnované problematice zastoupení účastníků řízení na základě generální plné moci advokáta jsou popsány problémy a nejasnosti způsobené tím, že správní řád tento typ plné moci výslovně neupravuje, resp. tento druh zmocnění neuvádí. Jak vyplynulo z šetření veřejné ochránkyně práv, v otázce toho, zda a podle kterého ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu akceptovat generální plnou moc advokáta ve správním řízení, neexistuje mezi správními orgány jednotná praxe, přičemž na konkrétním ustanovení se neshodla ani veřejná ochránkyně práv s poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu. Shodly se pouze na tom, že správní orgány mají generální plnou moc advokáta akceptovat. Podle veřejné ochránkyně práv má být generální plná moc advokáta akceptována ve správním řízení na základě § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, tedy jako plná moc pro celé řízení. Ministerstvo vnitra ve svém stanovisku správním orgánům doporučilo, aby v řízeních podle správního řádu akceptovaly generální plnou moc udělenou advokátovi a aby na ní nevyžadovaly úředně ověřený podpis, pokud jim bude

taková generální plná moc předložena v rámci konkrétního řízení, nicméně konkrétní ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, na základě kterého tuto plnou moc mají akceptovat, nevedlo. Podle názoru autorky této práce Ministerstvo vnitra mělo vydat buď jednoznačný pokyn, na základě kterého ustanovení správního řádu akceptovat generální plnou moc advokáta, nebo iniciovat změnu příslušné části správního řádu. Zároveň se autorka této práce neztotožňuje s názorem veřejné ochránkyně práv o možnosti analogicky aplikovat úpravu občanského soudního řádu, neboť v něm je úprava zastoupení koncipována odlišně (občanský soudní řád na rozdíl od správního řádu neobsahuje ustanovení o rozsahu plné moci).

V případě problematiky účastenství „ekologických spolků“, což je legislativní zkratka zavedená pro účely této bakalářské práce, v územních a stavebních řízeních (při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny) je popsán dopad novely § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. provedené s účinností od 1. 1. 2018 zákonem č. 225/2017 Sb. Tato novela omezila okruh řízení, v nichž je přiznáno účastenství spolkům založeným za účelem ochrany přírody a krajiny. Spolky tak ztratily možnost účastnit se například některých řízení podle stavebního zákona, u kterých se neposuzují vlivy na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. Souladem novely s ústavním pořádkem se zabýval i Ústavní soud a neshledal, že by byla protiústavní. Poměrně zajímavé je, že z počtu 15 soudců jich 7 zaujalo odlišné stanovisko. S uvedeným problémem úzce souvisí zásadní názorový rozpor mezi dvěma ústředními správními úřady – MŽP a MMR – v otázce účastenství „ekologických spolků“, rozhodují-li stavební úřady podle § 8 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb. o povolení kácení dřevin, příp. podle § 56 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb. o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů (v těchto případech jsou samotná povolení součástí výrokové části rozhodnutí vydaného v územním či stavebním řízení). Zatímco MMR zastává názor, že v těchto případech není potřeba přiznat ekologickým spolkům postavení účastníků řízení, a v souladu s tím vydalo pro stavební úřady metodickou pomůcku, podle názoru MŽP stavební úřady v případech podle § 8 odst. 6 nebo § 56 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb. rozhodují podle zákona č. 114/1992 Sb., a proto by ekologické spolky měly být účastníky této části řízení vedeného stavebním úřadem. Vzhledem k přijetí zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, se zdá, že od 1. 7. 2023 dojde k „vyřešení“ tohoto problému, neboť § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb. budou tímto zákonem zrušeny (za předpokladu, že nedojde ke změně legislativy).

Nicméně popsaná nejednoznačnost právní úpravy spolu s výkladovým rozporem dvou ústředních správních úřadů není žádoucí a zvyšuje právní nejistotu a nedůvěru občanů v právo.

V případě provádění důkazu listinou je popsáno, jaké problémy v praxi způsobuje skutečnost, že ve správním řádu je rozpor mezi § 18 odst. 1 a § 53 odst. 6. Podle Závěru č. 72 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008 je potřeba dát přednost § 18 odst. 1 správního řádu a o provedení důkazu listinou sepsat protokol (nikoli pouhý záznam do spisu). Nicméně Nejvyšší správní soud judikoval, že pokud je listina založena do spisu a účastník řízení měl možnost se s ní při nahlížení do spisu podle § 36 odst. 3 správního řádu seznámit, lze provádět dokazování pouhým založením listiny do spisu. Pokud je potřeba provést důkaz cizojazyčnou listinou, podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správní soudu ze dne 14. 4. 2015 č. j. 9 As 12/2014-60, publikovaného pod č. 3239/2015 Sb. NSS, není potřeba tuto listinu překládat do českého jazyka, pokud o jejím obsahu není v řízení sporu. Nepřeložení cizojazyčné listiny do českého jazyka může představovat vadu řízení, pokud účastník namítl, že mu tato skutečnost bránila v uplatnění práva vyjádřit se k rozhodnutí.

K jednotlivým problémům, které byly popsány v podkapitole 6.3, uvádí autorka práce následující možná řešení *de lege ferenda*. V případě rozhodování příkazem v řízení s dvěma či více účastníky se nabízí několik variant: neumožnit správním orgánům vydat „společný“ příkaz; umožnit vydání „společného“ příkazu a současně stanovit, zda odpor jednoho z účastníků řízení ruší celý „společný“ příkaz nebo jen část týkající se účastníka řízení, který podal odpor; odlišně upravit tuto otázku ve správním řádu (tj. v jiných správních řízeních než v řízeních o přestupku) a v zákoně č. 250/2016 Sb. Podle autorky práce by bylo vhodné, aby správní orgány mohly vydat „společný“ příkaz v případě dvou či více účastníků řízení vedeného podle správního řádu, přičemž odpor jednoho z účastníků řízení by rušil „celý“ příkaz a řízení by pokračovalo se všemi účastníky řízení. Oproti tomu v případě řízení o přestupku s dvěma a více obviněnými by měl být vydán samostatný příkaz každému obviněnému a odpor podaný jedním obviněným by neměl mít vliv na příkaz vydaný jinému obviněnému. Ohledně zastoupení účastníků řízení na základě generální plné moci advokáta se autorka této práce domnívá, že by správní řád měl výslovně uvést, o který druh zmocnění podle § 33 odst. 2 správního řádu se v případě generální plné moci advokáta jedná, nebo by druhy zmocnění uvedené v § 33 odst. 2

správního řádu měly být rozšířeny o generální plnou moc advokáta (tj. do předmětného ustanovení by mělo být přidáno další písmeno). V případě účastenství „ekologických spolků“ v územních a stavebních řízeních by nejvhodnějším řešením bylo navrácení kompetence rozhodovat o povolení kácení dřevin a o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů i pro účely stavebních záměrů povolovaných v územních a stavebních řízeních orgánům ochrany přírody (s úpravou omezující nadbytečné prodlužování územního či stavebního řízení). Pokud by tato kompetence zůstala stavebním úřadům, mělo by být v zákoně č. 114/1992 Sb. nebo stavebním zákoně jednoznačně uvedeno, že ekologické spolky jsou účastníky těchto řízení, i když rozhoduje stavební úřad. Co se týká provádění důkazu (cizojazyčnou) listinou, správní řád by měl jednoznačně stanovit, jakým způsobem se provádí důkaz listinou (tj. odstranit nynější rozpor mezi § 18 odst. 1 a § 53 odst. 6), a správním orgánům by měl umožnit v určených případech provádět dokazování listinou jejím pouhým vložením do spisu. Správní řád by také měl jednoznačně stanovit, jak se postupuje v případě provádění důkazu cizojazyčnou listinou a v jakých případech je potřeba provést její překlad do českého jazyka.

8 Summary

Administrative Decision as a Result of the Activity of the Administrative Body

This bachelor thesis deals with administrative decisions as one of the most important outputs of the practice of the administrative body. The aim of this thesis is to describe administrative decisions with regard to legal theory as well as legal regulation. The first part of this thesis deals with the theoretical background, such as the elements of a decision or defects of a decision, the legal regulation of administrative proceedings and the methods of review and redress of administrative decisions. The second part of the thesis focuses on the practical aspects of administrative decision-making. It analyses nature and landscape protection decisions issued by the Czech Environmental Inspectorate in 2016-2020 with regard to the frequency of appeals and the way the Ministry of the Environment decides on appeals, in order to test eight hypotheses. The statistical results obtained from the decision analysis are presented in graphs and tables. The thesis concludes with a discussion of four problems occurring in practice in relation to decision-making on nature and landscape protection and possible ways of solving them.

Key words: administrative decision, elements of a decision, defects of a decision, administrative proceedings, nature and landscape protection decision of the Czech Environmental Inspectorate

Seznam použitých zdrojů

Odborná literatura

Hendrych, D., Čebišová, T., Kopecký, M., Mikule, V., Pomahač, R., Prášková, H., Staša, J., & Vopálka, V. (2016). *Správní právo. Obecná část* (9. vydání). C. H. Beck.

Jemelka, L., Pondělíčková, K., & Bohadlo, D. (2019). *Správní řád. Komentář* (6. vydání). C. H. Beck.

Jemelka, L., & Vetešník, P. (2013). *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář* (2. vydání). C. H. Beck.

Jemelka, L., & Vetešník, P. (2020). *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář* (2. vydání). C. H. Beck.

Kopecký, M. (2021). *Správní právo. Obecná část* (2. vydání). C. H. Beck.

Pouperová, O. (2018). Rozhodnutí správního orgánu a jeho platnost. *Správní právo, LI* (8), s. 510-524.

Sládeček, V. (2019). *Obecné správní právo* (4., aktualizované vydání). Wolters Kluwer ČR.

Právní předpisy

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

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

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Výkladová stanoviska

Sdělení sekce státní správy MŽP k metodické pomůcce vydané Ministerstvem pro místní rozvoj pro stavební úřady k povolování kácení dřevin rostoucích mimo les a výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů na základě závazných stanovisek příslušných orgánů ochrany přírody a zajištění informovanosti ekologických spolků o těchto řízeních. *Věstník Ministerstva životního prostředí*, XXXI (6), s. 10-12. [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_zari_2021-210930.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/$FILE/SOTPR-Vestnik_zari_2021-210930.pdf)

Stanovisko ve věci akceptace generální plné moci advokáta ve správním řízení, příloha k č. j. MV-133579-5/LG-2019. Ministerstvo vnitra České republiky. Retrieved April 12, 2022, from <https://www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-ve-veci-akceptace-generalni-plne-moci-advokata-ve-spravnim-rozeni.aspx>

Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005: Způsob rozhodnutí v řízení o rozkladu podle § 152 odst. 5 správního řádu. Ministerstvo vnitra České republiky. Retrieved April 12, 2022, from <https://www.mvcr.cz/soubor/21-2005-zpusob-rozhodnuti-v-rozeni-o-rozkladu-podle-152-odst-5-spravniho-radu.aspx>

Závěr č. 72 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008: Provádění důkazu listinou. Ministerstvo vnitra České republiky. Retrieved April 12, 2022, from <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-72-pdf.aspx>

Závěr č. 113 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2012: Použití generální plné moci advokáta v řízení podle správního řádu. Ministerstvo vnitra České republiky. Retrieved April 12, 2022, from <https://www.mvcr.cz/soubor/113-2012-pouziti-generalni-plne-moci-advokata-v-rozeni-podle-spravniho-radu.aspx>

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci akceptace generální plné moci advokáta ve správním řízení ze dne 25. 7. 2019 č. j. KVOP-25739/2019. Ministerstvo vnitra České republiky. Retrieved April 12, 2022, from <https://www.mvcr.cz/volby/soubor/zapis-z-konzultacniho-dne-z-10-9-2019-priloha.aspx>

Soudní rozhodnutí

Nálezy Ústavního soudu České republiky

nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2002 sp. zn. II. ÚS 142/02

nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011 sp. zn. I. ÚS 3622/10

nález Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2019 sp. zn. II. ÚS 752/18

nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17

(dostupné z <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>)

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005 č. j. 6 A 76/2001-96, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009 č. j. 1 As 4/2009-53

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009 č. j. 1 As 84/2009-77

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010 č. j. 1 Afs 58/2009-541, publikovaný pod č. 2119/2010 Sb. NSS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010 č. j. 9 Afs 28/2010-79, publikovaný pod č. 2131/2010 Sb. NSS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011 č. j. 5 As 24/2010-97

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011 č. j. 1 As 27/2011-81, publikovaný pod č. 2452/2012 Sb. NSS

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012 č. j. 3 As 29/2011-51

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 86/2015-22

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2016 č. j. 2 As 33/2016-53

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2017 č. j. 7 As 168/2017-35

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005
č. j. 6 A 25/2002-42, publikovaný pod č. 906/2006 Sb. NSS

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008
č. j. 8 As 47/2005-86, publikovaný pod č. 1764/2009 Sb. NSS

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2015
č. j. 9 As 12/2014-60, publikovaný pod č. 3239/2015 Sb. NSS

(dostupné z

<https://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&pageSource=0>)

Rozhodnutí krajských soudů

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 9. 2008 č. j. 62 Ca 42/2007-337

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2018 č. j. 33 A 22/2017-43

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011 č. j. 5 Ca 298/2008-52,
publikovaný pod č. 2766/2013 Sb. NSS

(dostupné z

<https://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&pageSource=0>)

Internetové zdroje

Česká inspekce životního prostředí. (2021a). *Ochrana přírody*. Retrieved from
<https://www.cizp.cz/cizp/prehled-cinnosti-cizp-a-prehled-kompetenci-v-jednotlivych-slozkach-zivotniho-prostredi-2>

Česká inspekce životního prostředí. (2021b). *Výroční zpráva 2020*.
https://www.cizp.cz/sites/cizp.cz/files/file/dw9/Vyrocní-zpráva-CIZP-2020_0.pdf

Hrbál'ová, Z. (2015). *Odpor proti trestnímu příkazu v řízení vedeném proti více obviněným*. Právní prostor. Retrieved April 11, 2022, from
<https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/odpor-proti-trestnimu-prikazu-v-rizeni-vedenem-proti-vice-obvinenym>

Kolman, P. (2009) *Příkazní řízení - zajímavé otázky*. EPRAVO.CZ. Retrieved April 12, 2022, from <https://www.epravo.cz/top/clanky/prikazni-rizeni-zajimave-otazky-58687.html>

Krömer, J., & Kizsková, T. (2018). *Postavení ekologických spolků po novele stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny - účastenství v řízeních dle stavebního zákona*. EPRAVO.CZ. Retrieved April 11, 2022, from <https://www.epravo.cz/top/clanky/postaveni-ekologickych-spolku-po-novele-stavebniho-zakona-a-zakona-o-ochrane-prirody-a-krajiny-ucastenstvi-v-rizenich-dle-stavebniho-zakona-107523.html>

Ministerstvo životního prostředí. (2008-2020). *Územní působnost OVSS podle zákona č. 114/1992 Sb.*
[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kontaktني_informace/\\$FILE/OVSS-pusobnost_v_ochrane_prirody_krajiny-20170127.jpg](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kontaktني_informace/$FILE/OVSS-pusobnost_v_ochrane_prirody_krajiny-20170127.jpg)

Sněmovní tisk 152. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky 2002-2006. Retrieved April 13, 2022, from <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=152>

Sněmovní tisk 201. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky 2002-2006. Retrieved April 13, 2022, from <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=201>

Sněmovní tisk 1070. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky 1998-2002. Retrieved April 13, 2022, from <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=1070>

Seznam tabulek a grafů

Seznam tabulek

Tabulka 1 <i>Všechna rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb. vydaná ČIŽP v letech 2016 až 2020</i>	67
Tabulka 2 <i>Rozhodnutí o přestupku podle zákona č. 114/1992 Sb. (§ 87 a § 88) vydaná ČIŽP v letech 2016 až 2020</i>	69
Tabulka 3 <i>Ostatní rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb. (§ 66, § 80 odst. 2, § 84, § 86 a § 89) vydaná ČIŽP v letech 2016 až 2020</i>	71

Seznam grafů

Graf 1 <i>Počet všech rozhodnutí vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020</i>	68
Graf 2 <i>Počet odvolání podaných proti rozhodnutím vydaným ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020</i>	68
Graf 3 <i>Poměr mezi celkovým počtem rozhodnutí vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020, proti kterým nebylo podáno odvolání, a celkovým počtem rozhodnutí, proti kterým odvolání podané bylo</i>	68
Graf 4 <i>Poměr mezi způsoby vyřízení odvolání proti rozhodnutím vydaným ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020 odvolacím orgánem (MŽP)</i>	69
Graf 5 <i>Počet rozhodnutí o přestupku vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020</i>	70
Graf 6 <i>Počet odvolání podaných proti rozhodnutím o přestupku vydaným ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020</i>	70
Graf 7 <i>Poměr mezi celkovým počtem rozhodnutí o přestupku vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020, proti kterým nebylo podáno odvolání, a celkovým počtem rozhodnutí o přestupku, proti kterým odvolání podané bylo</i>	70
Graf 8 <i>Poměr mezi způsoby vyřízení odvolání proti rozhodnutím o přestupku vydaným ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020 odvolací orgánem (MŽP)</i> ..	71
Graf 9 <i>Počet ostatních rozhodnutí vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020</i>	72
Graf 10 <i>Počet odvolání podaných proti ostatním rozhodnutím vydaným ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020</i>	72

<i>Graf 11 Poměr mezi celkovým počtem ostatních rozhodnutí vydaných ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020, proti kterým nebylo podáno odvolání, a celkovým počtem ostatních rozhodnutí, proti kterým odvolání podané bylo.....</i>	<i>72</i>
<i>Graf 12 Poměr mezi způsoby vyřízení odvolání proti ostatním rozhodnutím vydaným ČIŽP podle zákona č. 114/1992 Sb. v letech 2016 až 2020 odvolacím orgánem (MŽP)</i>	<i>73</i>