



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 účetnictví a financí

Bakalářská práce

# **Základní zásady činnosti orgánů veřejné správy v teorii a praxi**

Vypracovala: Denisa Schwarzová  
Vedoucí práce: JUDr. Ing. Zdeněk Strnad, Ph.D.

České Budějovice 2015

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Denisa SCHWARZOVÁ**  
Osobní číslo: **E11203**  
Studijní program: **B6208 Ekonomika a management**  
Studijní obor: **Účetnictví a finanční řízení podniku**  
Název tématu: **Základní zásady činnosti orgánů veřejné správy v teorii a praxi**  
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:

Cílem této práce je představit soubor základních zásad garantujících výkon veřejné správy se zaměřením na oblast státní správy. Práce srovnává legislativní provedení s praktickým uplatňováním těchto zásad správními orgány, resp. korekci jejich činnosti judikaturou správních soudů a analyzuje kvalitu výkonu státní správy z pohledu vykonavatele i klienta.

#### Metodický postup:

1. Studium právních předpisů týkajících se veřejné správy
2. Analýza v prostředí státní správy
3. Studium související judikatury správních soudů
4. Dotazníkové šetření (menší skupina zaměstnanců a klientů vybraných správních orgánů)
5. Zhodnocení činnosti správních orgánů

#### Rámcová osnova:

1. Úvod
2. Cíl práce, metodika, hypotézy
3. Přehled zvolené problematiky - literární rešerše
4. Komparace legislativního provedení s praktickým uplatněním zásad správních orgánů
5. Vlastní práce - výsledky porovnání, analýza korekce činnosti správních orgánů a případné návrhy řešení
6. Závěr
7. Zdroje
8. Přílohy

Rozsah grafických prací: **dle potřeby**  
Rozsah pracovní zprávy: **40-50 stran**  
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**  
Seznam odborné literatury:

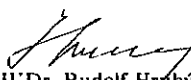
**POMAHAČ, Richard a kol. Veřejná správa. Praha : C. H. Beck. 2012. 336 s. ISBN 80-7179-748-0.**  
**HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo - Obecná část. 8. vydání . Praha : C. H. Beck. 2012. 832 s. ISBN 978-80-7179-254-3.**  
**VEDRAL, Josef. Správní řád - komentář. 2. vydání. Praha : Polygon. 2012. 1458 s. ISBN 978-80-7273-166-4 .**  
**HORZINKOVÁ, Eva; FIALA, Zdeněk. Správní právo hmotné - Obecná část. Praha : Leges. 2010 . 207 s. ISBN 978-80-87212-55-4. KADEČKA, Stanislav; PRŮCHA, Petr. Správní právo - obecná část. Brno : Masarykova univerzita v Brně. 2008. 76 s. ISBN 978-80-210-4588-0.**  
**SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 2. vydání. Praha : ASPI. 2009. 464 s. ISBN 978-80-7357-382-9.**  
**POMAHAČ, Richard; HANDRLICA, Jakub. Evropské správní právo. Praha : C. H. Beck. 2012. 158 s. ISBN 978-80-7400-437-7.**

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Ing. Zdeněk Strnad, Ph.D.**  
Katedra práva

Datum zadání bakalářské práce: **20. března 2013**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2014**

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

JUDr. Ing. Zdeněk Strnad  
Katedra práva  
JUDr. Ing. Zdeněk Strnad, Ph.D.  
Katedra práva  
JUDr. Ing. Zdeněk Strnad, Ph.D.  
Katedra práva

  
JUDr. Rudolf Hrbý  
vedoucí katedry

V Českých Budějovicích dne 26. března 2013

## **Prohlášení**

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

Prohlašuji, že v souladu s § 47 zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce, a to - v nezkrácené podobě - elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této 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.

## **Poděkování**

Ráda bych tímto poděkovala vedoucímu mé bakalářské práce JUDr. Ing. Zdeňku Strnadovi, Ph.D. za jeho cenné rady a připomínky, které mi při zpracování práce poskytl.

Velké poděkování patří mé rodině, nejbližším přátelům a v neposlední řadě také mému zaměstnavateli, kteří mě při studiu a psaní této práce věrně podporovali.

# Obsah

<b>Seznam použitých zkratk</b> .....	<b>2</b>
<b>1 Úvod</b> .....	<b>3</b>
<b>2 Cíl práce, metodika, hypotézy</b> .....	<b>4</b>
<b>3 Veřejná správa a základní zásady činnosti správních orgánů</b> .....	<b>6</b>
3.1 Veřejná správa.....	6
3.1.1 Státní správa .....	6
3.1.2 Samospráva .....	6
3.1.3 Ostatní veřejná správa .....	7
3.2 Vykonavatelé veřejné správy .....	7
3.2.1 Typologie orgánů státní správy .....	7
3.2.2 Orgány státní správy .....	8
3.2.3 Regionální správní úřady .....	9
3.3 Formy činnosti veřejné správy .....	12
3.3.1 Formální správní činnost.....	12
3.3.2 Neformální (faktická) správní činnost.....	14
3.3.3 Ostatní činnost.....	14
3.4 Základní zásady činnosti správních orgánů .....	15
3.4.1 Působnost základních zásad činnosti správních orgánů .....	15
3.4.2 Definice jednotlivých základních zásad činnosti správních orgánů.....	16
3.5 Správní soudnictví.....	20
3.5.1 Správní soudy.....	21
3.5.2 Judikatura správních soudů .....	22
<b>4 Praktické uplatnění základních zásad v judikatuře</b> .....	<b>23</b>
<b>5 Dotazníkové šetření a jeho analýza</b> .....	<b>26</b>
5.1 Obecné informace o dotazníkovém šetření .....	26
5.2 Výsledky dotazníkového šetření .....	27
5.2.1 Výkon vybraných správních úřadů z pohledu jejich klientů.....	27
5.2.2 Výkon vybraných správních úřadů z pohledu jejich zaměstnanců .....	32
5.3 Vyhodnocení hypotéz .....	39
5.4 Zhodnocení vlivu judikatury na činnost správních orgánů .....	42
5.5 Zhodnocení činnosti správních orgánů .....	42
<b>6 Závěr</b> .....	<b>44</b>
<b>7 Použité zdroje</b> .....	<b>46</b>
<b>8 Seznam grafů</b> .....	<b>48</b>
<b>9 Seznam příloh</b> .....	<b>49</b>

## **Seznam použitých zkratk**

ČR - Česká republika

ČSSZ - Česká správa sociálního zabezpečení

ČUZK - Český úřad zeměměřičský a katastrální

Daňový řád - zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

MF - Ministerstvo financí

MMR - Ministerstvo pro místní rozvoj

MO - Ministerstvo obrany

MPSV - Ministerstvo práce a sociálních věcí

OSSZ - okresní správa sociálního zabezpečení

OSVČ - osoba samostatně výdělečně činná

Správní řád - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

# 1 Úvod

S veřejnou správou přicházíme do styku téměř každodenně. Většina lidí si pod pojmem veřejná správa představí „nutné zlo“, které musí strpět, aby se dočkali kýžených výsledků (vydání rozhodnutí apod.). Je proto nezbytné, aby vykonavatelé veřejné správy postupovali takovým způsobem, aby zbytečně nezatěžovali adresáty, a tím se snažili zlepšit všeobecné mínění týkající se jich jako reprezentantů veřejné správy. Mezi lidmi dle mého názoru panuje určitá nesnášenlivost vůči úředním osobám a činnosti veřejné správy celkově. Je kvalita místní veřejné správy opravdu na tak nízké úrovni?

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou neopomenutelnou a nezbytnou součástí pro výkon veřejné správy. Jejich dodržování podléhá kontrole ve správním soudnictví.

Toto téma jsem zvolila pro svou práci, protože jsem krátkou dobu vykonávala stáž na úřadu práce a také z toho důvodu, že mě názor klientů i úředníků na výkon státní správy zajímá.

Cílem této práce je představit soubor základních zásad garantujících výkon veřejné správy se zaměřením na oblast státní správy. Dále srovnat legislativní provedení s praktickým uplatňováním těchto zásad správními orgány, resp. korekci jejich činnosti judikaturou správních soudů, a zanalyzovat kvalitu výkonu státní správy z pohledu vykonavatele i klienta.

V první části práce se zaměřím na obecné informace o veřejné správě, typologii orgánů veřejné správy, působnost a popis jednotlivých základních zásad činnosti správních orgánů a zmíním se i o správním soudnictví a soudní judikatuře. Dále se budu snažit představit praktické uplatňování těchto zásad správními orgány a jejich dotváření judikaturou správních soudů. Ve vlastní práci zpracuji analýzu činnosti správních orgánů ve vztahu k základním zásadám jejich činnosti z pohledu úředníků i klientů.

Poslední částí práce by mělo být zhodnocení výkonu správních orgánů převážně vzhledem k uplatňování základních zásad jejich činnosti a případné návrhy na zlepšení.



## **2 Cíl práce, metodika, hypotézy**

Cílem této práce je zanalyzovat kvalitu výkonu státní správy pomocí komparace legislativního provedení s praktickým uplatněním základních zásad správních orgánů. Pro zhodnocení kvality činnosti vybraných správních úřadů jsem zvolila dotazníkové šetření, díky kterému zjišťuji pohled na výkon státní správy z hlediska základních zásad jejich činnosti jak z pohledu klientů, tak z pohledu státních zaměstnanců.

### **Metodický postup**

1. Studium právních předpisů týkajících se veřejné správy
2. Analýza v prostředí státní správy
3. Studium související judikatury správních soudů
4. Dotazníkové šetření (menší skupina zaměstnanců a klientů vybraných správních orgánů)
5. Zhodnocení činnosti správních orgánů

Podrobné metodické postupy k jednotlivým částím práce uvádím až v samotných kapitolách věnujících se dané problematice.

### **Hypotézy**

Ve své práci chci prokázat, že správní úřady dodržují základní zásady činnosti správních orgánů, a tím zajišťují dostatečnou kvalitu výkonu státní správy. Dále chci prokázat, že klienti správních úřadů si jsou vědomi, jak postupovat v případě nedodržení některých zásad správním úřadem. Pro zjištění těchto tvrzení, jsem pro svou práci stanovila následující hypotézy:

1. Nejméně 80% odpovědných pracovníků správních úřadů zná základní zásady činnosti správních orgánů.
2. Z pohledu úředních osob jsou základní zásady činnosti správních orgánů na vybraných úřadech většinou dodržovány.
3. Minimálně třetina klientů správních úřadů má dobré nebo alespoň dostatečné znalosti o základních zásadách správních orgánů.
4. Dle klientů správních úřadů nejsou některé základní zásady činnosti správních orgánů dodržovány.
5. Klienti mají povědomí o tom, jak postupovat či na koho se obrátit, pokud vůči jejich osobě nebyla některá zásada vykonavatelem dodržena.

6. Odpovědní pracovníci správních úřadů považují kvalitu výkonu státní správy za dostačující.
7. Klienti mají větší měrou celkově pozitivní pohled na výkon správních úřadů.

## **3 Veřejná správa a základní zásady činnosti správních orgánů**

### **3.1 Veřejná správa**

Dle Pomahače (2012) je veřejná správa civilizační nezbytností a neoddělitelně patří ke společnosti, a přesto není definice tohoto pojmu zachycena v žádné právní normě. V odborné literatuře však nalezneme různé definice veřejné správy.

Pojem veřejná správa můžeme chápat dvěma způsoby. Jako správu věcí veřejných, a také jako akademický obor. Odborníci z různých oborů mají rozdílné pohledy na pojem veřejné správy, tudíž se musí soustředit spíše na problémy, které řeší několik oborů zároveň. To se ve správní vědě projeví například u systémových otázek, organizační struktury, informací, financování či rozhodovacích procesů (Pomahač, 2012).

Halásková (2013) uvádí, že veřejná správa je z pravidla chápána jako souhrn činností, vykonávaných ve veřejném zájmu, na úrovni státu i územní samosprávy. Uplatňování veřejného zájmu, jakožto ústředního tématu a smyslu existence veřejné správy, je typickou činností veřejné správy. Dále se zmiňuje, že veřejný zájem musí být v demokraticky vedené společnosti akceptován většinou voličů.

K zajišťování různých činností musí být zajištěna odpovídající organizace veřejné správy (výstavba veřejné správy). Jedná se o souhrn institucí, které tuto činnost vykonávají přímo či zprostředkovaně. Orgány, které zajišťují výkon veřejné správy, zřízené za tímto účelem, musí mít vymezeny kompetence, včetně rozhodovacích pravomocí, aby míra rozhodování byla kontrolovatelná a nedocházelo tak ke zneužívání moci úředníky (Halásková, 2013).

#### **3.1.1 Státní správa**

Státní správa je tradičně považována za osu veřejné správy. Jedná se o oblast veřejné správy vykonávané přímo státem jako realizace jeho výkonné moci. Stát v rámci státní správy vykonává veřejnou správu přímo prostřednictvím svých orgánů, které jsou při výkonu státní správy správními úřady (Halásková, 2013).

#### **3.1.2 Samospráva**

Typické pro veřejnou samosprávu je, že ji vykonávají subjekty odlišné od státu, tzv. veřejnoprávní korporace. V případě veřejné samosprávy je výkon vymezených státních záležitostí svěřen samostatným veřejnoprávním subjektům (hovoříme o tzv. přenesené působnosti, kterou fakticky vykonávají zejména obecní a krajské úřady).

Samospráva oproti tomu nemůže být vykonávána soukromými fyzickými nebo právníckými osobami, její výkon je rozdělen na správu na územní úrovni (obce, kraje apod.) a na profesní komory. Ve vztahu k územním samosprávným celkům hovoříme o výkonu tzv. samostatné působnosti. Výkon samosprávy se od výkonu nepřímé státní správy liší právě tím, že je vykonávána samostatně a příslušný subjekt není v podřízeném stavu. Jen omezeně a na základě zákona lze do samosprávné činnosti zasahovat. Pokud se rozhodování v oblasti samosprávy dotýká subjektivních práv nebo povinností fyzických a právníckých osob, podléhá i to soudní kontrole ve správním soudnictví (Sládeček, 2009).

### **3.1.3 Ostatní veřejná správa**

Ostatní veřejná správa je považována za zbytkovou oblast veřejné správy, která je vykonávána částečně samosprávnými a nesamosprávnými institucemi při plnění veřejných úkolů (Sládeček, 2009).

Dle Horzinkové a Novotného (2013) tato oblast veřejné správy není dostatečně prozkoumána a názory, kam určitou instituci zařadit, se liší. Do této zbytkové oblasti veřejné správy spadají instituce, které nemají charakter samosprávy, ale ani nejsou představiteli státní správy. Jako příklad ostatní veřejné správy uvádí soukromé školy, nestátní zdravotnická zařízení, veřejné knihovny a sbírky.

## **3.2 Vykonavatelé veřejné správy**

*„Organizaci veřejné správy upravuje nepřehledná řada běžných zákonů“* (Sládeček, 2009). Důležitým pramenem je v tomto směru zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, nazývaný též jako tzv. „kompetenční zákon“. Ten určuje základní strukturu centrální správy.

Ve veřejné správě musí všechny činnosti příslušet určitým subjektům, z hlediska jejich působnosti a pravomoci. Ty se stávají jejími nositeli a také zodpovídají za její realizaci a výkon (Hendrych, 2012).

Vykonavatelé státní správy jsou převážně správní úřady (Horzinková, 2013).

### **3.2.1 Typologie orgánů státní správy**

V některých případech je správní orgán ztotožňován s orgánem státní správy (správním úřadem), jindy se jím rozumí orgán veřejné správy (Sládeček, 2009).

Činnost veřejné správy je zajišťována především orgány označovanými jako správní úřady. Rozlišujeme vykonavatele **přímé** a **nepřímé**.

**Přímí** vykonavatelé veřejné správy jsou ti, kteří správu provádějí bezprostředně, jménem státu - jsou to v podstatě orgány státu, jako:

- vláda,
- prezident republiky,
- ministerstva,
- jiné ústřední správní úřady,
- další správní úřady s celostátní působností,
- regionální správní úřady,
- veřejné bezpečnostní sbory,
- nezávislé správní úřady (Sládeček, 2009).

**Nepřímí** vykonavatelé veřejné správy jsou subjekty, na něž byl výkon státní správy delegován (nejčastěji v podobě tzv. přenesené správy):

- orgány krajů,
- orgány obcí,
- právnické a fyzické osoby (Sládeček, 2009).

### **3.2.2 Orgány státní správy**

Státní orgány jsou hlavním subjektem správního práva při výkonu veřejné správy. Jak jsem uvedla v předchozí podkapitole, vykonavateli státní správy ČR v pravém významu jsou ministerstva, jiné správní úřady, veřejné sbory a dále orgány územní samosprávy a jiné subjekty veřejného nebo soukromého práva, na něž byl výkon státní správy delegován. Hlavou státu a vládou jakožto orgány nejvyššími se dále zabývat nebudou.

Pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady předepisuje kompetenční zákon základní pravidla pro jejich činnost. Tyto správní úřady mají povinnost plnit úkoly v okruhu své věcné působnosti, které stanoví zákon či jiné právní předpisy. Při veškeré své činnosti se musí řídit ústavními a ostatními zákony. Ministerstva a ústřední správní úřady zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzují výsledky své činnosti a činí opatření k řešení aktuálních otázek. Závěry ze svých analýz poté předkládají vládě. Dále také např. připravují a předkládají podklady pro sestavení státního rozpočtu (Sládeček, 2009). Rozdíl mezi ministerstvem a jiným ústředním orgánem je ten, že vedoucí ústředního orgánu není ministr, ale vedoucí, který není členem vlády. Některé

z těchto správních úřadů vytvářejí své územní složky (Hendrych, 2009). V současné době máme v ČR 14 ministerstev. Mezi jiné ústřední orgány státní správy řadíme např. ČUZK.

Dalším správním úřadem s celostátní působností je např. ČSSZ. Pravomoc a působnost těchto úřadů je též stanovena kompetenčním zákonem. Jsou podřízeny ministerstvu nebo jinému ústřednímu orgánu. V čele je vedoucí, kterého jmenuje a odvolává patřičný ministr. Tyto správní úřady se mohou rovněž oblastně členit a vytvářet si své územní složky (Hendrych, 2009).

Veřejné sbory (ozbrojené či neozbrojené) mohou být též vykonavateli státní správy, pokud tak stanoví zákon. Výkon státní správy se uskutečňuje nejčastěji ve věcech správního dozoru, a to zpravidla příslušníky těchto sborů, kterým zákon přímo stanoví jejich povinnosti a oprávnění. Příkladem veřejného ozbrojeného sboru je Policie ČR, neozbrojeným sborem je Správa požární ochrany (Hendrych, 2009).

Nezávislé správní úřady jsou mimo soustavu státní správy, základním prvkem je nezávislost a výkon státní správy. Nejsou za své činnosti odpovědny vládě, ministerstvu nebo jinému správnímu úřadu v organizační soustavě státní správy. Při výkonu své působnosti mají činnost dozorovou a rozhodovací. Disponují pravomocí ukládat sankce, zejména pokud jde o ochranu práv občanů nebo zabezpečení kontrolních a rozhodovacích funkcí vůči subjektům provozujícím rozhlasová a televizní zařízení. Patří mezi ně např. Úřad pro ochranu osobních údajů (Hendrych, 2009).

Na činnost regionálních úřadů se zaměřuji v praktické části, tudíž jsem jim věnovala samostatnou podkapitolu.

### **3.2.3 Regionální správní úřady**

Pro regionální správní úřady je velká variabilita termínů, i když nejčastěji se používá právě tradiční termín úřad. Například katastrální úřad, finanční úřad, úřad práce, ale také finanční ředitelství nebo krajská hygienická stanice (Sládeček, 2009).

Jejich existenci a působnost vždy udává zákon. Nejedná se o orgány jedinečné, ale druhově vymezené, buď v jednostupňové (úřady práce) nebo víceúrovňové soustavě (finanční úřady, finanční ředitelství). V čele úřadu je vedoucí, kterého ustanovuje či odvolává vedoucí bezprostředně nadřízeného správního úřadu (Sládeček, 2009).

Územní působnost regionálních správních úřadů se obvykle shoduje s územním členěním státu, nemusí to však vždy platit. Věcná působnost je často odvozena od působnosti nadřízených správních úřadů, přičemž se obvykle jedná o úzkou věcnou specializaci (Kadečka, Průcha, 2008).

Nyní stručně popíši činnost některých vybraných regionálních správních úřadů, na něž se zaměřím v praktické části.

### **Úřady práce**

Úřady práce se zřizují na základě zákona č. 73/2011 Sb., zákon o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů. Jejich ústředním orgánem je Úřad práce ČR, který sídlí v Praze a jeho nadřízeným orgánem je MPSV. V Úřadu práce působí generální ředitelství, krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu. Součástí krajských poboček jsou jednotlivá kontaktní pracoviště (srov. § 1, 2, 3 zákona č. 73/2011 Sb.).

Úřad práce se zabývá úkoly v oblastech zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, státní sociální podpory, dávek pro osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči, pomoci v hmotné nouzi, inspekce poskytování sociálně-právní ochrany a dávek péčovské péče (srov. § 4 zákona č. 73/2011 Sb.).

Prostřednictvím krajských poboček a generálního ředitelství rozhoduje ve správním řízení v I. stupni. O odvolání proti jeho rozhodnutí rozhoduje MPSV (srov. § 5 zákona č. 73/2011 Sb.).

### **Finanční úřady**

Finanční správa je soustavou správních orgánů pro výkon správy daní. Základním pramenem práva je v tomto případě zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky. Jako orgány Finanční správy ČR zřizuje MF Generální finanční ředitelství, Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady, které jsou správními úřady a organizačními složkami státu (srov. § 1 zákona č. 456/2011 Sb.).

Finanční úřady jsou podřízeny Odvolacímu finančnímu ředitelství, které vykonává působnost pro celé území ČR a sídlí v Brně. Finanční úřad má sídlo v místě výkonu působnosti na území vyššího územního samosprávného celku, jehož název je součástí názvu daného finančního úřadu (např. Finanční úřad pro Středočeský kraj). MF stanoví vyhláškou územní pracoviště finančních úřadů, která se nenachází v jeho sídle (srov. 5, 7, 8 § zákona č. 456/2011 Sb.).

Finanční úřad vykonává např. správu daní, provádí řízení o správních deliktech, vykonává dozor nad loteriemi a jinými podobnými hrami, vybírá a vymáhá peněžité plnění, která uložily orgány finanční správy; vede evidence a registry nezbytné pro výkon působnosti orgánů finanční správy apod. Dále vykonává finanční kontrolu, kontrolu dodržování povinností stanovených právními předpisy upravujícími účetnictví a ukládá účetním jednotkám pokuty dle těchto právních předpisů (srov. § 10 zákona č. 456/2011 Sb.).

### **Okresní správy sociálního zabezpečení**

Uspořádání sociálního zabezpečení upravuje zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Orgány sociálního zabezpečení jsou MPSV, ČSSZ a OSSZ, dále také Ministerstvo vnitra, MO a Ministerstvo spravedlnosti. OSSZ jsou správními úřady. Zřizují se pro obvody, které jsou shodné s územními obvody okresů (srov. § 3, 3a zákona č. 456/2011 Sb.).

Jejich hlavní náplní jsou věci týkající se výběru příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, pojistné na sociální zabezpečení občanů a zaměstnavatelů, řízení ve věcech důchodového pojištění a zabezpečení, státní sociální podpora, pomoc v hmotné nouzi, sociální péče o osoby se zdravotním postižením atd. (srov. § 1 zákona č. 456/2011 Sb.).

### **Stavební úřady**

Činnost stavebních úřadů se řídí především zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Působnost týkající se územního plánování vykonávají obecní úřady, krajské úřady, MMR nebo MO (srov. § 2 zákona č. 183/2006 Sb.).

Orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot na území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních předpisů dotčeným orgánům. Orgány kraje zajišťují ochranu a rozvoj hodnot v rámci území kraje, přitom mohou zasahovat do činnosti orgánů obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze, jedná-li se o záležitosti nadmístního významu. MMR může zasahovat do působnosti orgánů krajů a obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze v případech týkajících se rozvoje území státu (srov. § 5 zákona č. 183/2006 Sb.).

Činnost stavebních úřadů se týká zejména povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb, dohledu a zvláštní pravomoci staveb-



ních úřadů, dále také povinnostmi a odpovědností osob při přípravě a provádění staveb (srov. § 1 zákona č. 183/2006 Sb.).

### **Katastrální úřady**

Působnost katastrálních úřadů je stanovena zákonem č. 359/1992 Sb., České národní rady o zeměměřičských a katastrálních orgánech.

Dle tohoto zákona se zřizuje ČUZK, jakožto ústřední správní úřad zeměměřičství a katastru nemovitostí ČR se sídlem v Praze. Dále se zřizuje Zeměměřický úřad, zeměměřičské a katastrální inspektoráty a katastrální úřady, jako jiné správní úřady pro zeměměřičství a katastr nemovitostí ČR (srov. § 1, 2 zákona č. 359/1992 Sb.).

Katastrální úřady vykonávají správu katastru nemovitostí ČR, správu zhušťovacích bodů a podrobných polí, projednávají porušení pořádku na úseku katastru nemovitostí, schvalují změny pomístních názvosloví a plní další úkoly na úseku zeměměřičství a katastru nemovitostí ČR, kterými je ČUZK pověřil (srov. § 5 zákona č. 359/1992 Sb.).

### **Další regionální úřady**

Dále mezi regionální úřady řadíme např. celní úřady, oblastní inspektoráty práce, státní oblastní archivy, krajské hygienické správy, krajské veterinární správy a oblastní báňské správy.

## **3.3 Formy činnosti veřejné správy**

Formy činnosti veřejné správy jsou konečným, vnějším výrazem činnosti správních orgánů. Těmito formami rozumíme cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu (Průcha, 2007). V následujících podkapitolách jednotlivé formy činnosti stručně charakterizují.

### **3.3.1 Formální správní činnost**

Formální správní činnost je činností ve veřejné správě nejběžnější. Jedná se o vydávání právních předpisů, správních aktů a také o opatření obecné povahy.

Nejčastěji jde o jednostranné, nesporné řízení, kdy jsou subjekty řízení orgány veřejné správy a účastníci řízení. Jedná se o rozhodování o subjektivním právním stavu jediného subjektu vůči veřejné moci (Sládeček, 2009).

## **Správní akty**

Správní akty jsou nejvýznamnější a nejfrekventovanější typická forma rozhodovací činnosti veřejné správy. Správní akt se většinou označuje jako jednostranný správní úkon (nejčastěji rozhodnutí), ve kterém orgán veřejné správy řeší právní poměry určitých adresátů. Týká se to fyzických a právnických osob, které se nacházejí mimo organizační strukturu veřejné správy. K jeho přezkoumání může dojít v rámci správního řízení, ve správním soudnictví, příp. před evropskými orgány ochrany lidských práv (Sládeček, 2009).

Podle správního řádu je výsledkem rozhodovacího procesu správní akt, který buď stanovuje novou právní situaci (konstitutivní akt) nebo deklaruje existenci určitého právního vztahu (deklaratorní akt). Konstitutivní správní akty zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Vytváří se tudíž nová právní situace adresátů. Deklaratorní správní akty jsou akty stvrzující již existující vztahy správního práva. Jde o právní situaci, která zde již byla před vydáním aktu a nedochází k její změně. Někdy se o deklaratorním aktu hovoří jako o nález, jímž se určuje, co již právem je (Sládeček, 2009).

## **Opravné řízení**

Ve správním řízení lze správní akt přezkoumat v rámci tzv. instančního dozoru, který vykonávají nadřízené správní úřady. K instančnímu dozoru dochází buď na základě zákonem specifikovaného opravného prostředku, nebo za situace předpokládané zákonem, kdy nadřízený správní úřad využije tzv. dozorčího prostředku (Sládeček, 2009).

## **Opravné prostředky správního řízení**

Opravný prostředek je nástroj, který má k dispozici účastník řízení k vyjádření nespokojenosti s vydaným rozhodnutím. Na přezkoumání správního aktu existuje právní nárok, pokud není zákonem vyloučen, jako je tomu u rozhodnutí procesních. (Sládeček, 2009)

Mezi řádné opravné prostředky patří odvolání, rozklad, námitky při správní exekuci a odpor v příkazním řízení. Mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení zahájená na základě návrhu účastníka řízení (Sládeček, 2009).

## **Dozorčí prostředky**

Dozorčí prostředek má k dispozici pouze správní úřad, nikoliv účastník správního řízení. Nicméně příslušné řízení lze vyvolat také na základě neformálního podnětu účastní-

ka správního řízení (nekvalifikované podání). Na zahájení řízení není právní nárok, záleží na úvaze správního orgánu (Sládeček, 2009).

Za dozorčí prostředky je považováno přezkumné řízení (někdy se též řadí mezi mimořádné opravné prostředky), obnova řízení na základě rozhodnutí správního orgánu a řízení o prohlášení nicotnosti. Specifickými dozorčími prostředky jsou příkaz, atrakce, delegace a prolongace. Nesměřují proti správnímu aktu, ale proti nečinnosti správních úřadů, tudíž neochotě ze strany správních úřadů akt vydat (Sládeček, 2009).

### **3.3.2 Neformální (faktická) správní činnost**

Mezi formami činnosti veřejné správy přicházejí pro určité situace v úvahu některé právem předvídané úkony, které mají pro postavení jejich adresátů přímé právní důsledky. Zpravidla se jedná o tzv. bezprostřední zákroky orgánů veřejné správy nebo o některé úkony při tzv. výkonu správních rozhodnutí. Tyto úkony přicházejí v úvahu pouze tam, kde je pro příslušné situace zákon připouští, a jen za podmínek, které jsou právními normami pro jejich uplatnění stanoveny. U bezprostředních zákroků platí, že k nim může být přistoupeno pouze v případě, kdy si to vyžaduje naléhavost zásahu či nemožnost jiného právního řešení. Účelem je odvrácení přímo hrozícího nebezpečí. Musí být dodržena zásada přiměřenosti zásahu. U těchto výkonů je zpravidla rozhodující samotná nemožnost jiného právního řešení. I v tomto případě však musí být přiměřeně chráněny oprávněné zájmy povinného (Průcha, 2007). Touto činností jsou zejména pokyny příslušníků Policie ČR nebo exekuční úkony. Jedná se o mimořádnou formu činnosti veřejné správy.

### **3.3.3 Ostatní činnost**

Činnost veřejné správy, která je v první řadě zaměřena na provádění operativně-organizačních činností. Jejich prostřednictvím se vytvářejí potřebné organizační předpoklady pro plynulost plnění úkolů a funkcí veřejné správy. K formě této činnosti můžeme též přiřadit i provádění příslušných materiálně-technických operací, které mají převážně pomocný a přípravný charakter. Jedná se o nejrůznější běžné agendy, které s sebou takzvaně nese správní praxe, např. vydání občanského průkazu, živnostenského listu, vidimace apod. (Průcha, 2007).

### **3.4 Základní zásady činnosti správních orgánů**

Základní zásady činnosti správních orgánů vycházejí ze správního řádu, judikatury správních soudů (tuzemských i mezinárodních), a také z daňového řádu. Tyto zásady upravují způsob činnosti správních orgánů a garantují výkon veřejné správy.

Respektování základních zásad činnosti je kontrolovatelné a rozhodnutí i další úkony správních orgánů jsou přezkoumatelná. K prosazování dodržování základních zásad významně přispívá také judikatura, především soudů vyšších (Skulová, 2012).

Zásady obsažené ve správním řádu vycházejí z obecných požadavků na kvalitu postupů a činnost veřejné správy, které bývají souhrnně označovány jako principy dobré správy (Good Governance, Good Administration). Tyto principy nejsou striktně stanoveny, ale panuje obecnější shoda o tom, jaké vlastnosti by měl mít či jaká kritéria by měl splňovat řádný výkon veřejné správy. Principy dobré správy směřují k ochraně subjektivních práv adresátů veřejné správy, zvláště těch obsažených v katalogu základních práv a svobod.

Základní zásady správy daní upravuje Hlava II, Části první daňového řádu. Tyto zásady byly formulovány s ohledem na specifika správy daní. Jedná se o značný obsahový překryv se základními zásadami podle správního řádu, ne však o úplnou shodu. Základní zásady ve správním řádu mají sloužit jako obecné zásady pro oblast výkonu veřejné správy. Vedral (2012) upozorňuje na snahu daňového řádu (§ 262) o vyloučení použití správního řádu při správě daní, což se v případě nastavení obecných principů poněkud míjí účinkem (Skulová, 2012).

#### **3.4.1 Působnost základních zásad činnosti správních orgánů**

Působnost základních zásad správních orgánů v první řadě plně dopadá na všechny formy činnosti veřejné správy, které upravuje správní řád. Rozsah jejich působnosti však dopadá i na širší okruh vztahů, než u kterých platí působnost správního řádu. Tuto skutečnost upravuje § 177 odst. 1 správního řádu, který stanovuje, že základní zásady činnosti uvedené v § 2-8 správního řádu mají být použity při výkonu veřejné správy i v případě, že zvláštní zákon použití správního řádu vylučuje, aniž by sám obsahoval úpravu obdobnou těmto zásadám (Skulová, 2012). Dále působnost těchto základních zásad upravuje § 180 odst. 1, jehož účelem je v maximálním možném rozsahu sjednotit procesní úpravu správního řízení. Současně upravuje vztah nového správního řádu k právním předpisům, které upravují správní řízení a nabyly činnosti již před dnem

1. 1. 2006. Znamená to, že v případech, kdy správní orgány ve správním řízení vydávaly rozhodnutí dle dosavadních právních předpisů (v celém rozsahu správní řízení neupravují), nyní postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné podle nového správního řádu, včetně části druhé (Vedral, 2012).

### **3.4.2 Definice jednotlivých základních zásad činnosti správních orgánů**

Nyní definuji základní zásady činnosti správních orgánů, které jsou uvedené ve správním a daňovém řádu.

#### **Zásada zákonnosti (legality) - § 2 odst. 1 správního řádu**

Zásadu zákonnosti můžeme považovat za nejdůležitější zásadu správních orgánů. Je základem pro dodržování (nejen) ostatních zásad. Správní řád uvádí, že správní orgány musí postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (§ 2 odst. 1 správního řádu). Nesou odpovědnost za škodu způsobenou svým nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Účastníci řízení, kteří byli poškozeni, mají právo na náhradu škody (Kadečka, Průcha).

O zásadě zákonnosti pojednává i Listina základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.), podle které se osoba, která byla na svých právech zkrácena rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí.

Významným činitelem pro nastavení a naplňování zásady zákonnosti je soudní judikatura, neboť soudy kromě rozhodovací činnosti garanční napomáhají zpřesňovat obsah jednotlivých zásad (Skulová, 2012).

#### **Zásada zákazu zneužití správního uvážení - § 2 odst. 2 správního řádu**

Svou pravomoc správní orgán uplatňuje pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu).

Účelem této zásady je zajistit nezneužívání pravomoci správními orgány, aby byla vykonána řádným, přiměřeným, rozumným a také předvídatelným způsobem. Zásada zákazu zneužití správního uvážení napomáhá ke správné realizaci zásady zákonnosti, protože zdůrazňuje její obsahovou stránku, tedy účel pravomoci stanovený zákonem (Skulová, 2012).

### **Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů - § 2 odst. 3 správního řádu**

U osob, jichž se činnost správních orgánů v jednotlivých případech dotýká (tzv. dotčené osoby), šetří správní orgán jejich práva nabytá v dobré víře, jakož i jejich oprávněné zájmy. Správní orgán může zasahovat do těchto práv pouze v nezbytném rozsahu a za podmínek stanovených zákonem (§ 2 odst. 3 správního řádu).

Dobrá víra je psychický stav, kdy je daná osoba přesvědčena, že jednala správně dle práva, a její přesvědčení je objektivně zdůvodnitelné. Je třeba tuto okolnost zvážit společně s ostatními. Dochází i k případům, že orgán s osobou jedná, jako kdyby dané právo skutečně měla, v daném přesvědčení ji utvrzuje, nebo za daných okolností dokonce nesprávně rozhodne. Poté se snaží svou chybu napravit např. zrušením či změnou rozhodnutí, ale i zde však platí, že důsledky vlastního pochybení nelze přenášet na jiné a získat tak výhodu z porušení práva (Hendrych, 2012).

### **Zásada ochrany veřejného zájmu - § 2 odst. 4 správního řádu**

*„Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem.“* (§ 2 odst. 4 správního řádu)

Veřejný zájem nelze vyjádřit jako jeden univerzální zájem, ale jako pluralitu veřejných zájmů. I přes to, že základním úkolem činnosti veřejné správy je obecně představován veřejný zájem, převážná většina právních předpisů nechává nalézání v konkrétních případech na samotné aplikační praxi, a to poměřováním nejrůznějších zájmů. Zásadu ochrany veřejného zájmu však správní řád nezdůrazňuje tak přísně jako např. zásadu legality. Což můžeme odvodit ze správního řádu, že správní orgán „dbá“, zatímco u zásady legality „postupuje“ (Jemelka a kol., 2009).

### **Zásada legitimního očekávání - § 2 odst. 4 správního řádu**

Správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nedocházelo k neodůvodněným rozdílům (§ 2 odst. 4 správního řádu).

Tuto zásadu můžeme též charakterizovat jako zásadu formální spravedlnosti, která do značné míry souvisí se zásadou procesní rovnosti a nestrannosti. Každá věc, o které správní orgán rozhoduje je svým způsobem jedinečná, mezi rozhodovanými a řešenými případy však můžeme nalézt řadu společných znaků. Zásada legitimního očekávání vychází z toho, že pokud správní orgán rozhodl určitou věc za určitých podmínek určitým způsobem, měl by všechny další obdobné případy v budoucnu rozhodovat obdobným

způsobem. Svůj význam má zásada legitimního očekávání zejména v případech, kdy je správnímu orgánu svěřena pravomoc rozhodovat např. o udělování výjimek z určitého právního pravidla. (Vedral, 2012)

Zásada legitimního očekávání vyplývá také z projevu ústavního principu rovnosti v právech a důstojnosti, jakož i rovnosti před zákonem, a také zákazu diskriminace (Skulová, 2012).

### **Zásada procesní rovnosti a nestrannosti - § 2 odst. 4 správního řádu**

Správní orgán dbá, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu (§ 2 odst. 4 správního řádu).

Tato zásada souvisí se zásadou legitimního očekávání a se zásadou materiální pravdy. Rovněž ji upravuje (§ 7 odst. 1, 2 správního řádu), že „*dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení*“ (§ 7 odst. 1, 2 správního řádu). Správní orgány vůči nim musí postupovat nestranně a od všech dotčených osob je vyžadováno plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. V případech, že by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, musí správní orgán učinit potřebná opatření k jejímu zajištění (§ 7 odst. 1, 2 správního řádu).

Zásada směřuje k tomu, aby nedocházelo k diskriminaci dotčených osob z jakýchkoliv důvodů. Je nutné zajistit všem stejné, i technické a organizační podmínky, aby svá práva mohli účastníci uplatnit rovnou měrou (např. zdravotní postižení apod.) - (Skulová, 2012).

### **Zásada materiální pravdy - § 3 správního řádu**

Pokud ze zákona nevyplývá něco jiného, postupují správní orgány tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytně nutném pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v již zmíněných základních zásadách činnosti, uvedených v § 2 správního řádu (§ 3 správního řádu).

Z toho vyplývá, že naplnění zásady materiální pravdy vyžaduje dostatečné zjištění skutkové stránky věci ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zásad výše uvedených (Skulová, 2012).

### **Zásada smírného řešení rozporů - § 5 správního řádu**

Správní orgán se pokusí o smírné odstranění rozporů, které brání v řádném projednání a rozhodnutí dané věci, pokud to povaha projednávané věci umožňuje (§ 5 správního řádu).

Správní orgán při rozhodování o povinnosti určité osoby, je povinen sám i bez návrhu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti související s daným případem. Jsou pro něj však dostačující podklady, které jsou potřebné pro učinění daného procesního úkonu (Skulová, 2012).

### **Zásada rychlosti - § 6 odst. 1 správního řádu**

Správní orgán má povinnost vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. Pokud nečiní úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené nebo není zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 6 odst. 1 správního řádu).

Správní orgány postupují ve věcech ve správním řízení rychle a hospodárně, jak z hlediska veřejného rozpočtu, tak i ve vztahu k osobám, jejichž záležitosti jsou projednávány (Hendrych, 2012).

### **Zásada hospodárnosti - § 6 odst. 2 správního řádu**

Správní orgány postupují tak, aby co možná nejméně zatěžovaly dotčené osoby a aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Podklady jsou od dotyčných osob požadovány pouze tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Je-li však možné získat potřebné údaje z úřední evidence vedené daným správním orgánem, a v případě, že o to dotčená osoba požádá, je správní orgán povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů má správní orgán vůči třetím osobám, jejichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, která o obstarání údajů požádala (§ 6 odst. 2 správního řádu).

Tato zásada směřuje k minimalizaci zátěže účastníků, ostatních subjektů, ale také k úspornosti vlastního výkonu veřejné správy na straně příslušného správního orgánu (Skulová, 2012).

### **Zásada zdvořilosti a vstřícnosti - § 4 odst. 1 správního řádu**

Správní řád uvádí, že veřejná správa je službou veřejnosti. Tedy každý, kdo se podílí na výkonu veřejné správy, má za povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc (§ 4 odst. 1 správního řádu).



### **Zásada ochrany procesních práv - § 4 odst. 2, 3, 4 správního řádu**

V souvislosti se svými úkony poskytne správní orgán dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, pokud je to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům potřebné. Je-li to potřebné a neohrozí-li to účel úkonu, správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčenou osobu o úkonu, který činí. Dále umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 2, 3, 4 správního řádu).

Ve vztazích se správními orgány nemůžeme požadovat od jednotlivců úplnou znalost právních předpisů. Správní orgán musí jednat otevřeně a je povinen zabránit újmě, která by mohla ostatním účastníkům vzniknout (Hendrych, 2012).

### **Zásada souladného postupu - § 8 odst. 1 správního řádu**

Správní orgány dbají na vzájemný soulad všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Dotčená osoba je povinna správní orgány bezodkladně upozornit na to, že současně probíhá více takových postupů u různých orgánů veřejné moci (§ 8 odst. 1 správního řádu).

### **Zásada spolupráce - § 8 odst. 2 správního řádu**

*„Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy“* (§ 8 odst. 2 správního řádu).

Zde se v zákoně objevuje pojem dobrá správa. Tento pojem však není v našem správním řádu nikde definován.

Mezi dokumenty Rady Evropy však můžeme nalézt Doporučení Rec (2007) o dobré správě, přijaté dne 20. 6. 2007, které si zakládá na definování základního práva pro dobrou veřejnou správu. Je podle něj cílem, žádoucím stavem, kterého by mělo být dosaženo a udrženo. Dobrá správa má být odrazem kvalitního, jasného, přehledného a pochopitelného zákonodárství. Z toho důvodu je kladen velký důraz na kontrolu kvality a efektivnosti činností veřejné správy (Potěšil, 2008).

## **3.5 Správní soudnictví**

Správní soudnictví upravuje soudní řád správní (č. 150/2002 Sb.). *„Ve správním soudnictví poskytují krajské soudy a Nejvyšší správní soud ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, kterou doplňuje ochrana před nečinností správních orgánů a před nezákonnými*

*zásahy, pokyny a donuceními správních orgánů.*“ (Nejvyšší správní soud, 2014). Krom toho soudy ve správním soudnictví rozhodují ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, politických stran a politických hnutí a také o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem (§ 4 soudního řádu správního).

Na základě žalob nebo tzv. opravných prostředků se přezkoumává dodržování zákonosti orgánů veřejné správy (Halásková, 2013).

Soudní řád správní upravuje pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví, postupy soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním řízení. Správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem a za podmínek stanovených zákonem. Jednají a rozhodují zde krajské soudy a Nejvyšší správní soud.

### **3.5.1 Správní soudy**

Soudy ve správním soudnictví rozhodují především o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy, ochraně proti nečinnosti správního orgánu, ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu či o kompetenčních žalobách. Dále také rozhodují ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, politických stran a hnutí, o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem. Pokud zákon nestanoví jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a povyučerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon.

K řízení je věcně příslušný krajský soud, nestanoví-li to zákon jinak. Místně příslušný je soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni. V některých případech je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má návrhovač bydliště nebo sídlo, popř. v jehož obvodu se zdržuje (např. důchodové pojištění, oblast zaměstnanosti, dávky státní sociální podpory, dávky pro osoby se zdravotním postižením, příspěvky na péči).

#### **Krajské soudy**

Ve věcech správního soudnictví krajský soud rozhoduje ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců, nestanoví-li zákon jinak. Ve stanovených případech rozhoduje samosoudce, jako např. důchodové a nemocenské pojištění, podpora v oblasti nezaměstnanosti, sociální péče, ve věcech přestupků, rozhodnutí o zajištění cizince apod.

## **Nejvyšší správní soud**

Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně je vrcholný soudní orgán ve věcech spadajících do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Rozhoduje o kasačních stížnostech a v dalších případech stanovených zákonem. Sleduje a vyhodnocuje rovněž pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů v určitých věcech.

### **3.5.2 Judikatura správních soudů**

Judikatura je většinou ustálená rozhodovací činnost soudů (vesměs vyšších stupňů) a jejím výsledkem jsou obdobná budoucí rozhodnutí soudů, která ji respektují. Buď mají podobu rozsudku, nebo usnesení. Archiv judikatury správních soudů můžeme nalézt v databázi Nejvyššího správního soudnictví dostupné na webových stránkách <http://www.nssoud.cz>.

Rozhodnutí týkající se zásadních věcí jsou publikovány ve sbírkách rozhodnutí soudů jako tzv. judikáty. Rozhodnutí jsou sice v našem právním řádu závazná pouze pro rozhodnutí v konkrétní věci, ale dále jsou doporučením, jak rozhodovat v podobných případech. Při sjednocování správní judikatury má Nejvyšší správní soud velice významnou úlohu. Soudy a případně další orgány z judikatury správních soudů (neformálně) vycházejí a respektují autoritu správního soudnictví, zejména Nejvyššího správního soudu, jakož i přesvědčivost výkladu sporných otázek. Svými rozhodnutími soudy do určité míry avizují, jakým způsobem by se mělo s největší pravděpodobností v obdobných případech rozhodovat (Fetter, 2010).

## 4 Praktické uplatnění základních zásad v judikatuře

Pro představení korekce činnosti správních orgánů jsem zvolila zásadu legitimního očekávání. Představím tedy judikáty Nejvyššího správního soudu ze dvou vybraných rozhodnutí, které se zabývají uplatňováním této zásady v praxi. Uvedené judikáty jsem vyhledávala na webové stránce Nejvyššího správního soudu ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

### Zásada legitimního očekávání

Správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nedocházelo k neodůvodněným rozdílům (§ 2 odst. 4 správního řádu).

Zásada legitimního očekávání není podřadnou zásadou, nýbrž zásadou naprosto zásadní a při činnosti správních orgánů zcela neopomenutelnou. Účelem této zásady je předvídatelnost rozhodnutí správního orgánu. Účastníkům správních řízení by měla být zajištěna rovnost při posuzování věcí obsahově obdobných. Zásadu jako takovou jsem již popsala v předchozí kapitole.

Judikát, se kterým se při studiu rozhodnutí správních soudů setkávala nejčastěji, je usnesení Nejvyššího správního soudu č. j.6 Ads 88/2006 z 21. 7. 2009.

### Stanovuje, že:

*„Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů.“* Touto praxí je správní orgán vázán a je možné ji změnit, pouze pokud je změna učiněna do budoucna z racionálních důvodů a pro všechny. Důvodem je, aby dotčené subjekty měly dostatečnou možnost se s danou změnou seznámit. Přehodnocení interpretace správní praxe musí být odůvodněno závažnými okolnostmi, jedná se o závažný zásah do právní jistoty. Svévolná změna výkladu právních předpisů, která směřuje k tíži adresátů je nepřípustná. Za racionální změnu správní praxe lze přitom vzhledem ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s daným interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teologický výklad).

Dále stanovuje princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí. Pokud k určitému postupu správních orgánů obecně závazné normy „mlčí“, vyplývá z toho princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. Taková praxe může být vytvořena i po-

mocí interních instrukcí. Jejich význam je pro adresáty povinností, kteří jsou v dobré víře, že jednou zvolený postup při interpretaci a praktického uplatnění práva nebudou orgány veřejné správy bezdůvodně a libovolně měnit. Cílem takového interního předpisu je omezení velké škály možných významů interpretace zákona.

Určení, zda existovalo určité očekávání a zda bylo takové očekávání legitimní, vyžaduje zjištění mnoha skutečností. „*Jasná (pochybnosti nevzbuzující) slova zákona samozřejmě předčí (překonají) jakékoliv očekávání, ať už vzniklo jakkoliv.*“

Očekávání mohou být rozdělena do dvou skupin. První skupinou je očekávání procedurálního charakteru, kdy je přislíben určitý procedurální postup, který jinak není povinný. Jsou chráněna tím, že je vyžadováno, aby byl přislíbený postup dožadován. Druhá skupina legitimního očekávání je očekávání meritorního či příznivého rozhodnutí orgánu veřejné moci. Ta jsou zpravidla chráněna procesně např. možnost dotčené osoby vznášet námitky, než je její očekávání vyvráceno. Dotčené osoby na příznivé rozhodnutí sice nemají nárok, ale musí být ochráněna jejich důvěra, že rozhodující orgán dostojí svým povinnostem.

Jako další judikát jsem vybrala rozhodnutí **č. j. 7 As 43/2009 z 13. 8. 2009**, ve kterém se též pojednává o zásadě legitimního očekávání. Stanovuje se zde, že pokud správní orgán na základě racionálních a přezkoumatelných důvodů dojde k závěru, že jeho dosavadní praxe v některém ohledu neodpovídala odborným hlediskům, je oprávněn ji do budoucna změnit. Samozřejmě i zde platí, že se změna musí týkat všech případů, jež mají shodnou či obdobnou povahu.

### **Rozbor praktického příkladu**

Na již zmíněném rozhodnutí se nyní pokusím demonstrovat, jakým způsobem správní orgán naplnil či nenaplnil zásadu legitimního očekávání.

### **Rozhodnutí č. j. 7 As 43/2009 z 13. 8. 2009**

Nejvyšší správní soud zde rozhoduje ve věci, kdy žalobci (dále též „stěžovatel“) nebyla z hlediska zájmů státní památkové péče povolena výměna oken ve 3. a 4. nadzemním podlaží domu nacházejícím se na území městské památkové rezervace Olomouc za okna s plastovými rámy bílé barvy při zachování stávajících rozměrů a členění. K argumentaci stěžovatele, že v jiných případech byla v minulosti výměna dřevěných oken za plastová, a to i u budov výraznějších a dominantnějších než je předmětný dům, krajský soud uvedl, že chybný postup správy v jiných případech v minulosti nemůže odůvodňo-

vat takový postup i v případech současných a že je naopak nutné zjednat nápravu. Změna dosavadní praxe při povolování výměny dřevěných oken za plastové je dle stěžovatele v rozporu se zásadou legitimního očekávání, zejména tehdy, pokud ji správní orgán odůvodňuje tím, že dalším povoláním takových výměn by památková rezervace ztratila svoji historickou hodnotu. V textu výše uvádím, že správní orgán může za určitých podmínek svou praxi do budoucna změnit. Dospěl-li Magistrát města Olomouce a krajský úřad k závěru, že dosavadní praxe, která ve více případech umožnila u domů uvnitř olomoucké památkové rezervace okna vyměnit, byla z důvodu opřených o relevantní odborná hlediska nesprávná či nežádoucí, byl oprávněn ji pro budoucno, a tedy i pro stěžovatele, změnit. Jejich důvodem opuštění od dosavadní praxe je obava, že větší podíl plastových oken v domech uvnitř olomoucké památkové rezervace by památkovou této lokality znehodnotil. Až potud postupoval i krajský soud zcela správně. Pochybil však, pokud došel k závěru, že není na místě věcně zkoumat, zda důvody pro změnu správní praxe jsou racionální a ob stojí i z dalších stěžovatelem namítaných hledisek. Stěžovatel v žalobě namítal konkrétní souvislosti s tím, že památková ochrana nesmí volit extrémní řešení nezohledňující práva či hodnoty dotčených vlastníků nemovitostí. Stěžovatel učinil v žalobě argumentaci v tom směru, zda mohou nejmodernější typy plastových oken být za určitých podmínek ze vzhledových hledisek rovnocennou náhražkou oken původních, a pokud ne, je-li spravedlivé po něm požadovat výrazně vyšší náklady spojené s nutností nahradit stávající kastlová okna za nová kastlová okna. V tomto dílčím ohledu krajský soud nesprávně posoudil právní otázku. Z tohoto důvodu je kasační stížnost důvodná a proto nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil dalšímu řízení.

## 5 Dotazníkové šetření a jeho analýza

V této části práce představuji metodiku a výsledky dotazníkového šetření, výsledky porovnání legislativního provedení s praktickým uplatněním zásad správních orgánů a vyhodnocení hypotéz stanovených v kapitole 2 této práce.

### 5.1 Obecné informace o dotazníkovém šetření

Pro dotazníkové šetření jsem se rozhodla zaměřit se na, dle mého názoru, nejnavštěvovanější správní úřady – úřad práce, okresní správa sociálního zabezpečení, katastrální úřad, stavební úřad a úřad finanční. Výzkum je zaměřen jak na zaměstnance správních úřadů, tak také na jejich klienty. Dotazníkové šetření jsem tudíž rozdělila do dvou částí – dotazník z pohledu vykonavatele a dotazník z pohledu klientů správních úřadů.

Zaměřila jsem se na informace týkající se znalosti základních zásad činnosti správních úřadů, na dodržování jednotlivých zásad správními úřady a také na celkový pohled výkonu daných úřadů, jak z pohledu vykonavatele, tak jeho klientů.

Dotazníky jsem vytvářela prostřednictvím programu Word 2007 v období března tohoto roku. Dotazník pro vykonavatele tvořilo celkem 23 otázek. Dotazník pro klienty správních úřadů obsahoval 22 otázek. Oba dotazníky byly následně zpracovány elektronicky, prostřednictvím webové stránky VypInTo.cz. Dotazníkové šetření probíhalo první týden v dubnu tohoto roku, dokud jsem neměla dostatečný počet respondentů.

Kontakty na respondenty ze strany vykonavatele veřejné správy jsem získala převážně prostřednictvím webových stránek jednotlivých orgánů ([www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz), [www.cssz.cz](http://www.cssz.cz), [www.financnisprava.cz](http://www.financnisprava.cz), [www.cuzk.cz](http://www.cuzk.cz)). Rozeslala jsem okolo 300 e-mailů zaměstnancům z různých krajů a také na podatelny vybraných úřadů. Návratnost byla přibližně 21 %. K dotazníkovému šetření ze strany klientů správních úřadů jsem získala respondenty prostřednictvím svých známých, přátel, přes sociální sítě a také veřejným zpřístupněním dotazníku na portálu VypInTo.cz.

Pro zpracování dat a jejich výpočtů jsem použila vyhodnocení a grafy z portálu VypInTo.cz.

## 5.2 Výsledky dotazníkového šetření

### 5.2.1 Výkon vybraných správních úřadů z pohledu jejich klientů

Celkový počet respondentů tohoto šetření byl 42. Největší zastoupení měly věkové kategorie 18-25 let a 36-60 let. Mezi respondenty bylo 25 žen a 17 mužů. Na dotazníky odpovídalo nejvíce zaměstnaných, studentů, OSVČ, našli se ale také nezaměstnaní a pracující studenti či důchodci. Nejvíce respondentů navštívuje vybrané správní úřady hlavního města Prahy (38 %), Středočeského kraje (29 %), Jihočeského kraje (12 %); ostatní kraje jsou zastoupeny již v menších počtech.

Nejvíce dotázaných osob navštívuje finanční úřad, poté úřad práce a okresní správu sociálního zabezpečení, katastrální úřad a nakonec také úřad stavební, který měl nejmenší zastoupení. Pro lepší přehlednost jsem zbylé otázky dotazníku znázornila graficky.

### Znalost klientů správních úřadů o základních zásadách jejich činnosti

Graf 1: Znalost základních zásad klienty správních úřadů



Z grafu je zřejmé, že 40 % respondentů základní zásady činnosti správních úřadů nezná. Přes 50 % dotázaných však tvrdí, že základní zásady činnosti správy zná nebo alespoň ví, jak by měly správní úřady postupovat.



## Zásada zákonnosti

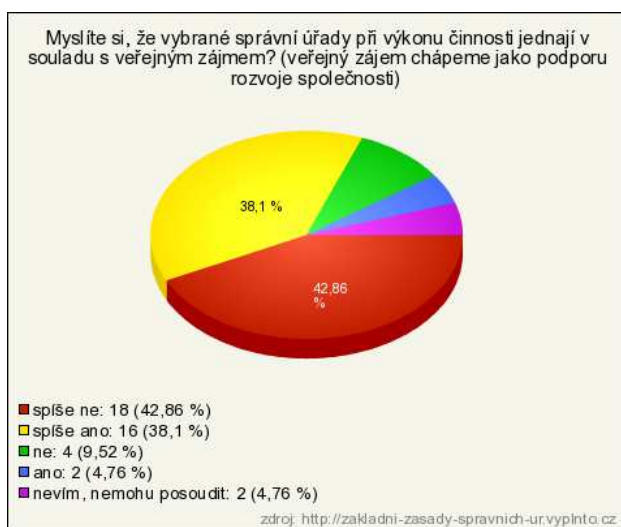
Graf 2: Zásada zákonnosti z pohledu klientů veřejné správy



Zásada zákonnosti je dle respondentů větší měrou dodržována. Více než 64 % respondentů zastává názor, že úřady zásadu spíše dodržují, najdou se však jisté výjimky, protože pouze 17 % uvádí, že je zásada legality zcela dodržována. Naopak 17 % klientů se přiklání dokonce k názoru, že se správní úřady zákony a ostatními právními předpisy neřídí.

## Zásada ochrany veřejného zájmu

Graf 3: Zásada ochrany veřejného zájmu z pohledu klientů veřejné správy



Při zodpovídání otázky týkající se zásady ochrany veřejného zájmu se odpovědi velice různí. Necelých 43 % respondentů si myslí, že daná zásady dodržována spíše není, a 38 % respondentů je toho názoru, že dodržována spíše je. Dále 10 % respondentů tvrdí, že vybrané úřady tuto zásadu vůbec nedodržují, a 5 %, že ji dodržují zcela.

## Zásada legitimního očekávání

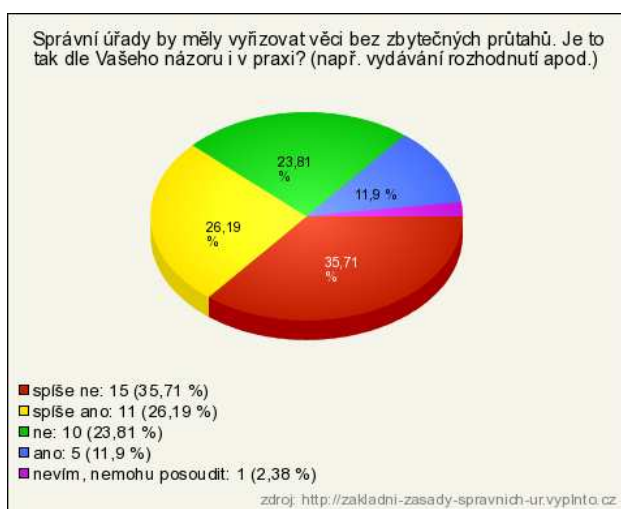
Graf 4: Zásada legitimního očekávání z pohledu klientů veřejné správy



Z grafu můžeme vyčíst, že většina oslovených klientů (57 %) je toho názoru, že vybrané správní úřady zásadu legitimního očekávání dodržují. Konkrétněji tedy 50 % zastává názor „spíše ano“, 7 % „ano“. Dále 22 % respondentů tvrdí, že tato zásada dodržována spíše není a dokonce 14 % dotázaných odpovědělo, že vybrané úřady zásadu legitimního očekávání nedodržují vůbec.

## Zásada rychlosti

Graf 5: Zásada rychlosti z pohledu klientů veřejné správy

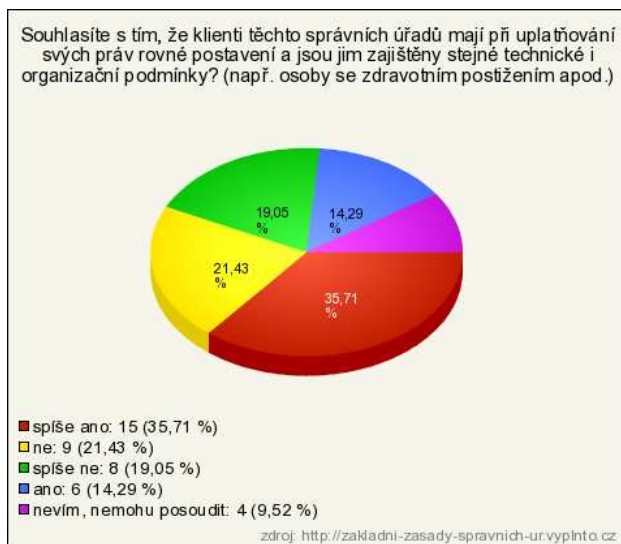


Z pohledu klientů správních úřadů není zásada rychlosti vybranými správními úřady příliš dodržována. Necelých 60 % respondentů je toho názoru, že správní úřady většinou nevyřizují věci bez zbytečných průtahů („spíše ne“ 35,71 % a „ne“ 23,81 %). Dále

26 % tvrdí, že správní úřady tuto zásadu spíše dodržují a jen dle 12 % je zásada dodržována zcela.

### Zásada rovnosti a nestrannosti

Graf 6: Zásada rovnosti a nestrannosti z pohledu klientů veřejné správy



Rovná polovina oslovených klientů souhlasí s tím, že dotčené osoby mají před správními úřady rovné postavení. Dále 21 % klientů zcela nesouhlasí s touto skutečností a 19 % spíše nesouhlasí.

### Zásada zdvořilosti a vstřícnosti

Graf 7: Zásada zdvořilosti a vstřícnosti z pohledu klientů veřejné správy

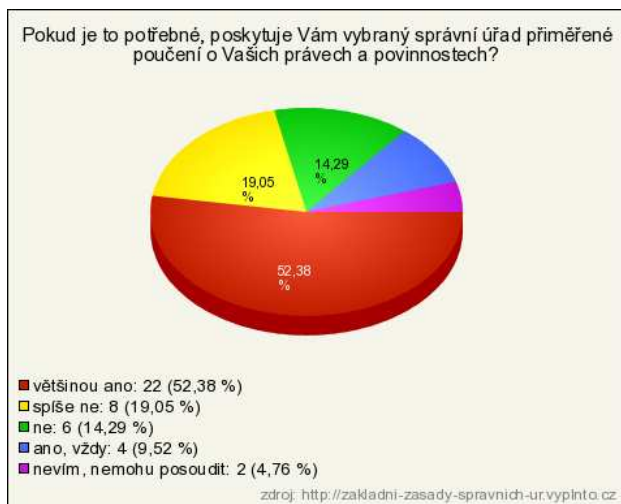


Z grafu je zřejmé, že úřední osoby se ke klientům veřejné správy chovají většinou zdvořile a podle možností jim vycházejí vstříc. Téměř 29 % klientů má pozitivní zkušenosti s těmito úředníky, ale 31 % má spíše kladné zkušenosti, takže se v praxi najdou u této

zásady zřejmě i výjimky. Skoro pětina (19 %) klientů má spíše negativní zkušenosti a 17 % má zkušenost negativní.

### Zásada ochrany procesních práv

**Graf 8: Zásada ochrany procesních práv z pohledu klientů veřejné správy**



Dle klientů jim správní úřady poskytují přiměřené poučení o právech a povinnostech, když 22 respondentů (52 %) tvrdí, že správní úřady tuto zásadu spíše dodržují. Pouze 4 osoby (10 %) jsou toho názoru, že ji dodržují vždy.

### Ochrana práv účastníků ve správním řízení

**Graf 9: Ochrana práv účastníků ve správním řízení z pohledu klientů veřejné správy**



Z respondentů uvedlo 19 %, že ví jak postupovat v případě, kdyby vůči nim byla správním úřadem některá zásada činnosti porušena a následně museli své tvrzení potvrdit vyplněním otevřené otázky, jak by tedy postupovali. Více než dvě třetiny (67 %) re-

spondentů by oslovilo pracovníky příslušného úřadu, kteří by jim jistě sdělili, jak danou situaci řešit. Pouhých 15 % klientů uvedlo, že neví, jak by v daném případě jednali.

### **Osobní zkušenost klientů správních úřadů s nedodržením zásady**

Většina oslovených klientů veřejné správy (93 %) uvedlo, že vůči nim správní úřady základní zásady dodržovaly, 7 % (3) klientů však uvedlo, že se již s případem nedodržení některé základní zásady činnosti setkali. Ve dvou případech se jednalo o zásadu zdvořilosti a vstřícnosti, v jednom případě o zásadu rychlosti.

### **Celkový pohled klientů správních úřadů na jejich výkon.**

**Graf 10: Celkový pohled na výkon správních úřadů z pohledu klientů veřejné správy**



Téměř polovina klientů veřejné správy (48 %) má čistě pozitivní pohled na výkon správních úřadů. Dle 36 % klientů je kvalita výkonu těchto orgánů dostačující, ale mohlo by dojít k jistým úpravám. Pouhých 7 % klientů hodnotilo výkon správních úřadů zcela negativně a 10 % se přiklání k názoru „spíše negativní“. Respondenti, kteří zastávají názor o dostačující či negativní kvalitě činnosti dotčených správních úřadů nejčastěji uváděli, že je žádoucí zaměřit se na ochotu a vstřícnost úředníků a také na rychlost a celkovou efektivitu výkonu správních úřadů.

### **5.2.2 Výkon vybraných správních úřadů z pohledu jejich zaměstnanců**

Tento dotazník zodpovědělo celkem 64 zaměstnanců vybraných správních úřadů. Nejvíce dotazujících je zaměstnáno na finančním úřadě, dále také na úřadu práce, katastrálním úřadu a několik dotazujících bylo i z řad zaměstnanců okresní správy sociálního zabezpečení a stavebního úřadu. Dotazník vyplnilo 44 žen a 20 mužů. Co se týče věku respondentů, nejvíce jich spadalo do kategorie 36-60 let, poté 18-25 let, 26-35 let a na-

konec i dva respondenti přesahující 60 let. Dotazovaní zaměstnanci státní správy pracují na těchto úřadech v rámci celé České republiky, největší zastoupení však mají úřady v Hlavním městě Praha, Jihočeském kraji a Středočeském kraji. Další data získaná z dotazníku znázorním pro lepší přehlednost opět graficky.

## Znalost základních zásad činnosti správních úřadů úředními osobami

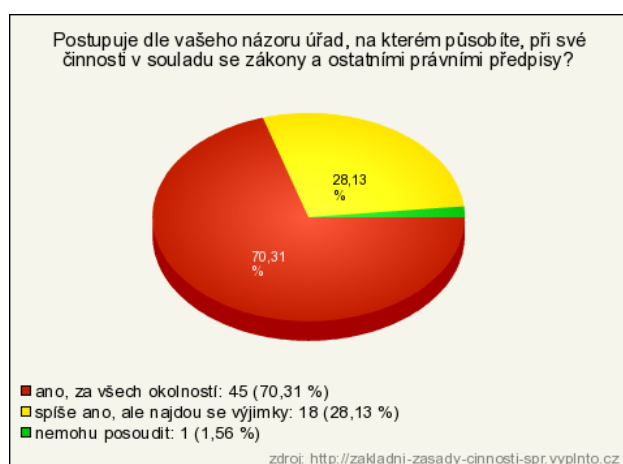
Graf 11: Znalost základních zásad činnosti správních úřadů úředními osobami



Z grafu je zřejmé, že většina úředníků zná (59 %) či má tušení (39 %), jaké jsou základní zásady činnosti správních orgánů. Pouze 1 respondent uvedl, že základní zásady činnosti správních orgánů nezná.

## Zásada zákonnosti

Graf 12: Zásada zákonnosti z pohledu úředních osob



Většina respondentů (70 %) uvedla, že úřad, na kterém vykonávají svou působnost, za všech okolností dodržuje zásadu zákonnosti. Zajímavá je však četnost odpovědí „spíše ano, ale najdou se výjimky“, která činí 28 %.

## Zásada zneužití správního uvážení

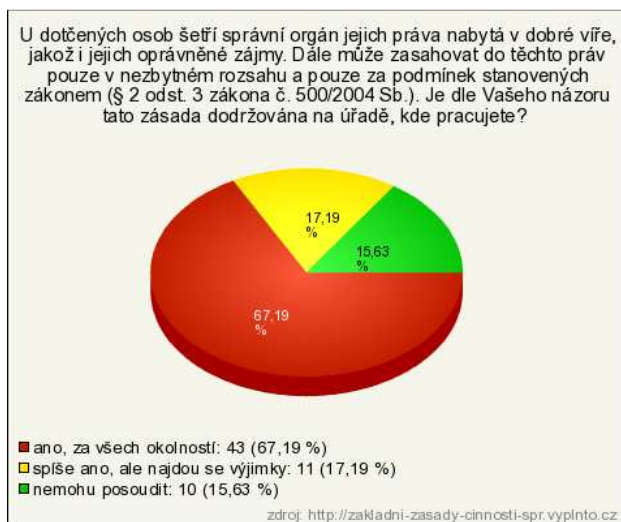
Graf 13: Zásada zneužití správního uvážení z pohledu úředních osob



Dle 78 % úředníků se zásada zneužití správního uvážení na úřadech, kde pracují, skutečně dodržuje. Pouze 17 % respondentů uvedlo, že se najdou i nějaké výjimky.

## Zásada dobré víry a oprávněných zájmů

Graf 14: - Zásada dobré víry a oprávněných zájmů z pohledu úředních osob



Zásada dobré víry a oprávněných zájmů je dle 67 % respondentů dodržována za všech okolností. Pouze 17 % úředníků je toho názoru, že se najdou i určité výjimky.



## Zásada legitimního očekávání

Graf 15: Zásada legitimního očekávání z pohledu úředních osob



Téměř 63 % respondentů je toho názoru, že zásada legitimního očekávání se dodržuje za všech okolností. Necelých 36 % respondentů tvrdí, že zásada sice dodržována je, i přesto se ale najdou nějaké výjimky.

## Zásada materiální pravdy

Graf 16: Zásada materiální pravdy z pohledu úředních osob

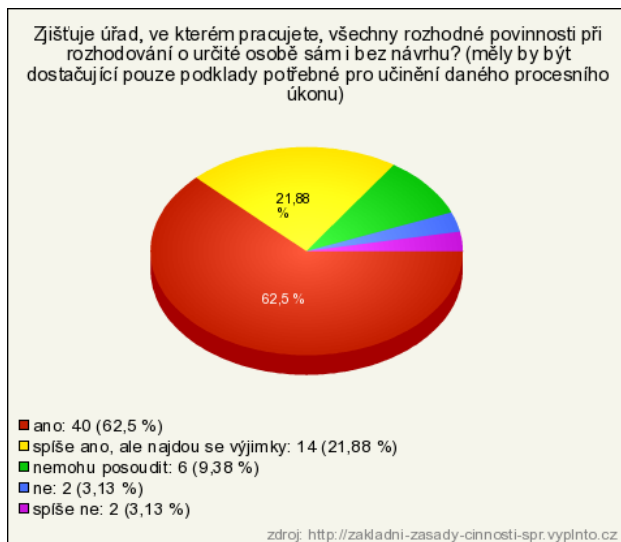


Podle 66 % úředních osob úřady, na kterých pracují, postupují tak, aby byla dostatečně zajištěna skutková stránka projednávané věci k řádnému posouzení. Jen 33 % z nich poukazuje na výjimky, ke kterým při výkonu státní správy dochází.



## Zásada smírného řešení rozporů

Graf 17: Zásada smírného řešení rozporů z pohledu úředních osob



Většina (63 %) oslovených úředních osob tvrdí, že všechny rozhodné skutečnosti při rozhodování o určité osobě zjišťuje úřad sám, a to i bez návrhu. Ale 21 % dotázaných je toho názoru, že i přesto se najdou určité výjimky. Podle pouhých 6 % respondentů dochází k nedodržování této zásady.

## Zásada rovnosti a nestrannosti

Graf 18: Zásada rovnosti a nestrannosti z pohledu úředních osob



Z grafu je zřejmé, že dle většiny (81 %) výkonných zaměstnanců správní úřady, na nichž vykonávají svou působnost, k dotyčným osobám přistupují nestranně a od všech osob je vyžadováno plnění rovnou měrou. Názor, že je tato zásada dodržována, ale dochází k určitým výjimkám, zastává 17 % respondentů.

## Zásada rychlosti a hospodárnosti

Graf 19: Zásada rychlosti a hospodárnosti z pohledu úředních osob



Téměř 63 % respondentů je toho názoru, že zásada rychlosti a hospodárnosti je v rámci jejich možností spíše dodržována. Odpověď, že daný úřad vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, zvolilo 34 % respondentů. Jen 2 respondenti (3 %) tvrdí, že úřady, na nichž pracují, zásadu rychlosti a hospodárnosti spíše nedodržují, ale stále dochází ke splnění úkolů v rámci zákonem stanovených lhůt.

## Zásada zdvořilosti a vstřícnosti

Graf 20: Zásada zdvořilosti a vstřícnosti z pohledu úředních osob



Polovina respondentů uvedla, že zásada zdvořilosti a vstřícnosti je na úřadě, kde působí, zcela dodržována. Zajímavou skutečností je, že téměř polovina (48 %) zaměstnanců vybraných správních úřadů je toho názoru, že na úřadě, kde pracují, se tato zásada spíše dodržuje, dochází však k určitým výjimkám vzhledem k našim povahám.

## Zásada souladného postupu

Graf 21: Zásada souladného postupu z pohledu úředních osob



Rovná polovina respondentů zastává názor, že úřad, v němž působí, zcela dbá na soulad všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Zbytek respondentů je vesměs toho názoru, že úřad na tento soulad dbá v rámci možností.

## Zásada spolupráce

Graf 22: Zásada spolupráce z pohledu úředních osob



Dle 40 % oslovených zaměstnanců vybraných správních úřadů spolupracují správní orgány vzájemně v zájmu dobré správy. Dokonce 19 % z nich je toho názoru, že k této spolupráci dochází plnou měrou. Pouze 7 % respondentů zvolilo jako odpověď možnost „spíše ne“ a 3 % možnost „ne“.

## Osobní zkušenost zaměstnanců vybraných správních úřadů s nedodržením základních zásad činnosti správních orgánů

Zkušenost s nedodržením některé základní zásady činnosti správního úřadu mělo pouze 6 (9 %) respondentů. Jednalo se o nedodržení zásady rychlosti, legitimního očekávání a také se objevila odpověď, že „odvolacím orgánem byl postup prvoinstančního orgánu shledán nezákonným“.

## Celkový pohled na kvalitu výkonu státní správy vybraných úřadů.

Graf 23: Celkový pohled na výkon státní správy z pohledu úředních osob



Více než polovina (53 %) respondentů z řad oslovených úředních osob zhodnotila výkon státní správy na vybraných úřadech jako velmi kvalitní. Dále 45 % respondentů považuje kvalitu výkonu státní správy za dostačující a pouze 1 respondent ji označil za podprůměrnou. Jeho odůvodněním je např. vysoký počet vedoucích pracovníků. Dále navrhuje snížit byrokracii a tím zvýšit prostor pro práci v terénu; též by údajně pomohla společná databáze, kde by byl možný přístup k informacím o všech subjektech v ČR, což by značně snížilo čas na odpovědi na dožádání, který momentálně činí až 4 měsíce. Dále by se mělo zajistit, aby vedoucí pracovníci měli odborné i osobnostní předpoklady pro vedení lidí, což v současné době rozhodně neplatí.

### 5.3 Vyhodnocení hypotéz

#### 1. Nejméně 80% odpovědných pracovníků správních úřadů zná základní zásady činnosti správních orgánů.

Základní zásady činnosti správních orgánů zná pouze 59 % dotazovaných úředníků. Tato hodnota působí velmi pesimisticky i přes skutečnost, že 39 % (25) respondentů

uvedlo, že sice ví, jaké jsou povinnosti správních úřadů, ale jednotlivě vyjmenovat je nedokáže. Z mého pohledu, by měl každý úředník základní zásady činnosti znát a vědět, jaké je jejich uplatnění v praxi. Jedině tak se dá zajistit kvalitní výkon státní správy. Jeden z dotazovaných dokonce uvedl, že základní zásady činnosti správních úřadů nezná. Zde je velice složité představit si, jakou měrou tato osoba ke kvalitnímu výkonu státní správy přispívá a zda vůbec. Důvodem toho je, že základní zásady činnosti správních orgánů se promítají do celé činnosti veřejné správy, nikoliv pouze na určité části. Tato hypotéza se tedy nepotvrdila.

## **2. Z pohledu úředních osob jsou základní zásady činnosti správních orgánů na vybraných úřadech většinou dodržovány.**

Dle dotázaných úředníků, jsou všechny zásady, které jsem do dotazníku zahrнула, na vybraných úřadech spíše dodržovány. U každé zkoumané zásady minimálně 50 % dotazovaných vyhodnotilo, že je dodržována za každých okolností. Znepokojující je však hodnota 16 % upozorňující na to, že u každé vybrané zásady minimálně taková část hodnotících poukazuje na určité výjimky v uplatňování zásad. Zajímavý je např. výsledek u zásady zdvořilosti a vstřícnosti, kde téměř 50 % dotazovaných vybralo možnost, že existují určité výjimky. Z dotazníku však nemůžeme přesně vyčíslit, jak často a v jaké míře k takovým situacím v praxi dochází, ale necelá polovina je skutečně nemalé množství „nezdvořilých a nevstřícných“ úředních osob, i v případě, že by se to stávalo jen jednou na čas. Výzkum tuto hypotézu potvrdil.

## **3. Minimálně třetina klientů správních úřadů má dobré nebo alespoň dostatečné znalosti o základních zásadách správních orgánů.**

Znalost základních zásad činnosti správních úřadů uvedlo pouze 21 % dotázaných klientů, což je skutečně malá část, ale není to příliš překvapivé zjištění. Dalších 33 % klientů správních úřadů uvedlo, že základní zásady sice vyjmenovat neumí, ale ví, jak by měly správní úřady při své činnosti postupovat. Přes 40 % dotázaných klientů však usoudilo, že základní zásady nezná. Tato skutečnost značně stěžuje ochranu jejich subjektivních práv před orgány veřejné správy. Ti, co základní zásady činnosti neznají, tudíž nemohou dostatečně efektivně posoudit, zda se proti nim daný orgán nedopustil nezákonného jednání (porušení některé ze zásad). Dotazníkovým šetřením se tato hypotéza potvrdila.

#### **4. Dle klientů správních úřadů nejsou některé základní zásady činnosti správních úřadů dodržovány.**

Z pohledu klientů patří mezi nejhůře hodnocené zásady zásada rychlosti a zásada ochrany veřejného zájmu. Porušování zásady rychlosti potvrdilo téměř 60 % dotazovaných klientů. Správní úřady sice dodržují lhůty stanovené zákony, ale to neznamená, že postupují v souladu se zásadou rychlosti. Zásada ochrany veřejného zájmu se na správních úřadech dle jejich klientů spíše nedodržuje. Na její dodržování správní řád však neupozorňuje tak přísně jako na některé jiné zásady. Tato hypotéza se také potvrdila.

#### **5. Klienti mají povědomí o tom, jak postupovat či na koho se obrátit, pokud vůči jejich osobě nebyla některá zásada vykonavatelem dodržena.**

Většina dotazovaných klientů správních úřadů uvedla, že by se v takové situaci obrátila na odpovědné pracovníky daných úřadů, kteří by jim v takovém případě měli poradit, jak dále postupovat. Z celkového počtu dotázaných dokonce 19 % uvedlo, že ví, jak by takovou situaci řešilo. Nejčastěji udávali možnost podat stížnost nebo odvolání. Tímto došlo k potvrzení hypotézy.

#### **6. Odpovědní pracovníci správních úřadů považují kvalitu výkonu státní správy za dostačující.**

Z výzkumu vyšlo najevo, že 45 % dotázaných odpovědných pracovníků považuje kvalitu výkonu státní správy za dostačující a 45 % hodnotí výkon dokonce jako velmi kvalitní. Vzhledem k ostatním výsledkům výzkumu je tato hodnota odpovídající, vezmeme-li v potaz to, jak zaměstnanci správních úřadů poukazovali na velké množství výjimečných situací, ke kterým při výkonu činnosti veřejné správy dochází. Ti, co hodnotili výkon jako dostačující, také uvedli, že by bylo vhodné snížit počet vedoucích pracovníků a také se zaměřit na osobnostní předpoklady jednotlivých zaměstnanců správních orgánů. Tím se tato hypotéza potvrdila.

#### **7. Klienti mají větší měrou celkově pozitivní pohled na výkon správních úřadů.**

Z dotazníkového šetření vyplynulo, že pozitivní pohled na výkon správních úřadů má téměř polovina jejich klientů. Přes 35 % je však toho názoru, že by mohlo dojít k určitým zlepšením. Přestože zásada ochoty a vstřícnosti nebyla vyhodnocena z pohledu klientů správních úřadů nejhůře, dotazující překvapivě uváděli hlavně tento důvod. Dle

jejich názoru jsou úředníci často nepříjemní, neochotní a jejich celkový přístup k jejich povinnostem bývá někdy zarážející. Tuto hypotézu klienti správních úřadů potvrdili.

#### **5.4 Zhodnocení vlivu judikatury na činnost správních orgánů**

Pro toto porovnání jsem vybrala zásadu legitimního očekávání, jelikož je jedním nástrojem k zaručení právní jistoty, což je jedním ze základních znaků právního státu.

V kapitole 4 jsem se snažila o prezentaci toho, jak je zásada legitimního očekávání uplatňována v praxi. Z porovnání plyne, že správní soudy svými rozhodnutími upravují či doplňují a rozvíjejí stručná legislativní ustanovení, jež by si mohli účastníci vykládat různými způsoby. Cílem správních soudů je tedy co nejlépe upřesnit praktické uplatnění jednotlivých zásad na konkrétních případech a tím určit i jejich uplatňování do budoucna pro případy obdobné. Vzhledem k velkému množství správní judikatury je nutné, aby měly správní orgány přehled o správní činnosti a také judikatuře zejména správních, ale také doplňkově např. Ústavního soudu ČR. Je to v zájmu zabezpečení jednoty v rozhodování o obsahově obdobných případech.

#### **5.5 Zhodnocení činnosti správních orgánů**

Při hodnocení činnosti správních úřadů budu přihlížet převážně k výsledkům stanovených hypotéz a také ke komparaci legislativního provedení s praktickým uplatněním základních zásad činnosti správních orgánů.

Jak jsem již uvedla, správní orgány musí vedle příslušných zákonů znát také rozsáhlou judikaturu správních soudů, v souladu s níž musí při výkonu své činnosti postupovat. Judikáty správního soudnictví značně napomáhají pochopení problematiky stanovené právními předpisy a určují, jak se bude v takových případech rozhodovat do budoucna o věcech obsahově podobných.

Kromě jedné se všechny stanovené hypotézy potvrdily. Z výzkumu vyšlo najevo, že pouze 59 % dotazovaných úředníků zná základní zásady činnosti správních orgánů, což není zrovna velké množství, a dovoluji si to označit za hlavní příčinu, proč dochází k nedodržování základních zásad správními orgány. Dále už byly výsledky výzkumu pro vykonavatele veřejné správy příznivější, jelikož dotázaní úředníci vyjádřili svůj názor, že na vybraných úřadech jsou základní zásady činnosti spíše dodržovány. U některých zásad dochází dle úředníků k velkému množství výjimek, které opět zavdává

úvahám o nezákonném postupu správních orgánů. Z pohledu úředníků byl výkon státní správy zhodnocen jako dostačující až velmi kvalitní.

Přínosnější výsledky přinesl výzkum výkonu státní správy z pohledu klientů. Pouze jedna pětina dotázaných klientů správních úřadů uvedla, že základní zásady zná. Přisuzuji to malé informovanosti těchto klientů ze strany správních úřadů. Myslím, že toto je jedna z věcí, která by se mohla do budoucna změnit, aby se tyto zásady dostaly do povědomí občanů. Horší je to však v situaci, kdy dojde k porušení některé zásady vůči klientům správního orgánu. Většina dotázaných klientů správních orgánů totiž uvedla, že neví, jak v takovém případě postupovat, a proto by se museli obrátit s dotazem na úředníky příslušného úřadu. Pouze 19 % dotázaných vědělo, jak v takovém případě postupovat. Dle mého předpokladu stanoveného hypotézou nejsou některé zásady správními úřady z pohledu klientů dodržovány. Není překvapením, že jednou z těchto zásad je zásada rychlosti. Překvapilo mne však, že se mezi tyto zásady nezařadila zásada zdvořilosti a vstřícnosti, vzhledem k tomu, že ji většina klientů uváděla jako předmět ke změně pro zlepšení kvality státní správy. Celkově však klienti správních úřadů zhodnotili výkon státní správy pozitivně, 35 % z nich však uvedlo, že je nutné, aby došlo k určitým změnám. Nejčastěji se odkazovali právě na nevhodné chování úředníků. To je také dle mého názoru příčinou „špatné pověsti“ výkonu veřejné správy.

Vzhledem k základním zásadám činnosti správních orgánů hodnotím výkon státní správy jako dostačující. Z pohledu úředníků i klientů se vyskytlo hodně prostoru pro výjimky v nedodržování zásad, které by bylo vhodné odstranit. Dále by dle mého názoru bylo vhodné, aby se správní orgány více zaměřily na znalosti a schopnosti přijímaných zaměstnanců a také na vzdělávacím rozvoji zaměstnanců současných. Vhodné by bylo např. využití seminářů či školení zaměřených na právní předpisy a judikaturu, kterou se správní orgány při výkonu své činnosti řídí. Pro lepší informovanost klientů by bylo na místě např. propagovat základní zásady činnosti správních orgánů přímo v budovách správních úřadů, aby měli klienti tato pravidla při komunikaci se správními orgány „na očích“.

Závěry průzkumu nakonec nebyly tak špatné, jak jsem předpokládala při výběru tohoto tématu. Nejvíce překvapivé dle mého názoru bylo převažující pozitivní hodnocení výkonu státní správy z pohledu klientů správních orgánů.



## **6 Závěr**

Cílem této práce, jak jsem již uvedla v úvodu, bylo představit soubor základních zásad garantujících výkon veřejné správy se zaměřením na oblast státní správy. Cílem práce bylo též porovnat legislativní provedení s praktickým uplatňováním těchto zásad správními orgány, resp. korekci jejich činnosti judikaturou správních soudů a analyzovat kvalitu výkonu státní správy z pohledu vykonavatele veřejné správy i jeho klienta.

V teoretické části práce jsem se zaměřila na popis veřejné správy, jejích činností, jednotlivých základních zásad činnosti správních orgánů a také na správní soudnictví.

Odkázala jsem také na prameny základních zásad činnosti správních orgánů - kromě samostatného správního řádu je to pro část veřejné správy i daňový řád. Snažila jsem se blíže popsat uplatňování zásady legitimního očekávání správními orgány v praxi, resp. korekci jejich činnosti judikaturou správních soudů. Tuto činnost jsem nastínila na vybraném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na konkrétním judikovaném praktickém případě.

Dále jsem se snažila objasnit, jaký je skutečný pohled klientů správních orgánů na jejich činnost oproti jejich veřejně rozšířenému negativnímu vnímání. Jako příčiny tohoto vnímání se ukázalo nedodržování zásady rychlosti a částečně i zásady zdvořilosti a vstřícnosti.

V této práci jsem se snažila zpracovat danou problematiku uceleným způsobem. Vzhledem ke kapacitě této práce jsem se nemohla detailně zabývat rozborem všech základních zásad činnosti správních orgánů a jejich uplatněním v praxi.

Na závěr nutno podotknout, že tuto práci jsem vypracovávala jakožto studentka ekonomického oboru správním právem téměř nedotčená. Tudíž je práce dle mého názoru pojatá trochu z jiného pohledu, než jak by ji vypracoval student právnické fakulty.

### **Klíčová slova**

veřejná správa, základní zásady činnosti správních orgánů, správní řád

## **Summary**

The aim of this thesis, as I have already stated in the introduction, was to introduce a set of basic principles that guarantee performance of public administration. The aim was also to compare the legislative design with practical application of these principles administrations, respectively correction of their activities by practice of administrative courts and analyze the quality of public administration from the perspective of the executor and the client.

I focused on description of public administration, its activities, individual basic principles of administrative law and also to administrative justice, in a literature review.

I also referred to the sources of basic principles of activity of administrative authorities, in addition to a separate administrative order. I tried to show the application of the principle legitimate expectations administrative authorities in practice, respectively correction of their activities by practice of administrative courts. This activity, I outlined at the selected decisions of the Supreme Administrative Court, as the performance of a particular case use this principle in practice.

I tried to clarify what the real view of clients the administrative authorities compared to the widespread negative public opinion. In this thesis, I proved causes of this opinion, the principle of rate and partly also the principle of courtesy and helpfulness.

I tried to write up a comprehensively given issue, in this thesis. Due to the capacity of this thesis, I could not give detailed analysis on the all basic principles activities of administrative authorities and their application in practice.

At the end it should be noted, that this work I drafted as a student of economic faculty, almost untouched by administrative law. Thus, in my opinion the work is conceived from a slightly different perspective than would be conceived by student of law.

## **Keywords**

Public administration, basic principles of activities of administrative authorities, Rules of Administrative Procedure

## 7 Použité zdroje

### Publikace

- Halásková, M. (2014). *Veřejná správa v České republice*. Opava: Slezská univerzita v Opavě, Filozoficko-přírodovědecká fakulta, Ústav fyziky
- Hendrych, D. (2009). *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s.
- Hendrych, D. et al. (2012). *Správní právo – Obecná část*. Praha: C. H. Beck
- Horzinková, E., & Novotný, V. (2013). *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk
- Jemelka, L., Pondělíčková, K., & Bohadlo, D. (2009). *Správní řád*. Praha: C. H. Beck
- Kadečka, S., & Průcha, P. (2008). *Správní právo – obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně
- Pomahač, R. et al. (2012). *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck
- Průcha, P. (2007). *Správní právo: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita
- Skulová, S. et al. (2012). *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk
- Sládeček, V. (2009). *Obecné správní právo*. Praha: ASPI
- Vedral, J. (2012). *Správní řád – komentář*. Praha: Polygon

### Právní předpisy

- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů

### **Judikatura**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 88/2006-132 ze dne 21. 7. 2009

Rozsudek Nejvyššího správního soud sp. zn. 7 As 43/2009 – 52 ze dne 13. 8. 2009

### **Internetové odkazy**

Fetter, R. (2010). *Vysvětlení pojmu judikatura*[online]. In Měšec.cz. Váš průvodce finančním světem. [cit. 2015-04-06]. Dostupné z WWW:

[www.mesec.cz/texty/vysvetleni-pojmu-judikatura/](http://www.mesec.cz/texty/vysvetleni-pojmu-judikatura/)

Nejvyšší správní soud. (2014). *Obecné informace*[online].[cit. 2015-04-06]. Dostupné z WWW:

[www.nssoud.cz/Obecn%C3%A9-informace/art/557?menu=173online](http://www.nssoud.cz/Obecn%C3%A9-informace/art/557?menu=173online).

Potěšil, L. (2008). *Dobrá správa. Veřejná správa*[online]. 1 (12) [cit. 2015-04-06]. Dostupné z WWW:[www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx](http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx)

## 8 Seznam grafů

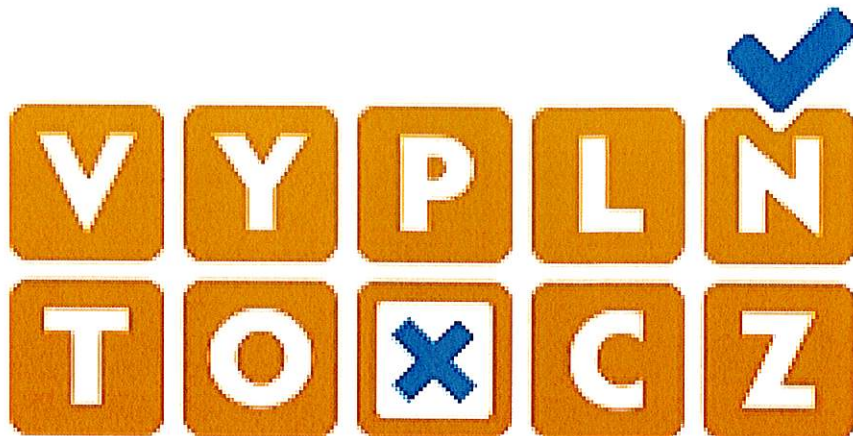
Graf 1: Znalost základních zásad klienty správních úřadů .....	27
Graf 2: Zásada zákonnosti z pohledu klientů veřejné správy.....	28
Graf 3: Zásada ochrany veřejného zájmu z pohledu klientů veřejné správy.....	28
Graf 4: Zásada legitimního očekávání z pohledu klientů veřejné správy .....	29
Graf 5: Zásada rychlosti z pohledu klientů veřejné správy .....	29
Graf 6: Zásada rovnosti a nestrannosti z pohledu klientů veřejné správy .....	30
Graf 7: Zásada zdvořilosti a vstřícnosti z pohledu klientů veřejné správy .....	30
Graf 8: Zásada ochrany procesních práv z pohledu klientů veřejné správy.....	31
Graf 9: Ochrana práv účastníků ve správním řízení z pohledu klientů veřejné správy.....	31
Graf 10: Celkový pohled na výkon správních úřadů z pohledu klientů veřejné správy.....	32
Graf 11: Znalost základních zásad činnosti správních úřadů úředními osobami .....	33
Graf 12: Zásada zákonnosti z pohledu úředních osob.....	33
Graf 13: Zásada zneužití správního uvážení z pohledu úředních osob .....	34
Graf 14: - Zásada dobré víry a oprávněných zájmů z pohledu úředních osob .....	34
Graf 15: Zásada legitimního očekávání z pohledu úředních osob .....	35
Graf 16: Zásada materiální pravdy z pohledu úředních osob.....	35
Graf 17: Zásada smírného řešení rozporů z pohledu úředních osob .....	36
Graf 18: Zásada rovnosti a nestrannosti z pohledu úředních osob.....	36
Graf 19: Zásada rychlosti a hospodárnosti z pohledu úředních osob.....	37
Graf 20: Zásada zdvořilosti a vstřícnosti z pohledu úředních osob .....	37
Graf 21: Zásada souladného postupu z pohledu úředních osob .....	38
Graf 22: Zásada spolupráce z pohledu úředních osob.....	38
Graf 23: Celkový pohled na výkon státní správy z pohledu úředních osob.....	39

## **9 Seznam příloh**

Příloha 1: Dotazník - Základní zásady činnosti správních úřadů z pohledu jejich klientů

Příloha 2: Dotazník - Základní zásady činnosti správních úřadů z pohledu jejich zaměstnanců

Příloha 3: Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 43/2009 – 52 ze dne 13. 8. 2009



# Základní zásady správních úřadů z pohledu jejich klientů

povinná otázka

## 1. Vyberte prosím úřad, který navštívujete

Zvolte alespoň jednu možnost, maximálně 5 možností.

- úřad práce
- okresní správa sociálního zabezpečení
- katastrální úřad
- stavební úřad
- finanční úřad

povinná otázka

## 2. Znáte základní zásady, dle kterých by měly správní úřady při výkonu své činnosti postupovat?

- ano, znám
- jednotlivé zásady sice neumím vyjmenovat, ale vím, jak by měly správní úřady postupovat
- neznám, informace zjišťuji až v dané situaci
- neznám, základní zásady jejich činnosti mě nezajímají

povinná otázka

Zásada zákonnosti

## 3. Postupují, dle vašeho názoru, tyto správní úřady při své činnosti v souladu se zákony a ostatními právními předpisy?

- ano

- spíše ano
- spíše ne
- ne
- nevím, nemohu posoudit

povinná otázka

Zásada ochrany veřejného zájmu

**4. Myslíte si, že vybrané správní úřady při výkonu činnosti jednají v souladu s veřejným zájmem? (veřejný zájem chápeme jako podporu rozvoje společnosti)**

- ano
- spíše ano
- spíše ne
- ne
- nevím, nemohu posoudit

povinná otázka

Zásada legitimního očekávání

**5. Dbají dle Vašeho názoru tyto správní úřady o to, aby jejich činnost odpovídala okolnostem daných případů a nedocházelo při rozhodování o věcech podobných k bezdůvodným rozdílům?**

- ano
- spíše ano
- spíše ne
- ne
- nevím, nemohu posoudit

povinná otázka

Zásada rychlosti

**6. Správní úřady by měly vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. Je to tak dle Vašeho názoru i v praxi? (např. vydávání rozhodnutí apod.)**

- ano
- spíše ano
- spíše ne
- ne



**nevím, nemohu posoudit**

povinná otázka

Zásada rovnosti a nestrannosti

**7. Souhlasíte s tím, že klienti těchto správních úřadů mají při uplatňování svých práv rovné postavení a jsou jim zajištěny stejné technické i organizační podmínky? (např. osoby se zdravotním postižením apod.)**

- ano**
- spíše ano**
- spíše ne**
- ne**
- nevím, nemohu posoudit**

povinná otázka

Zásada zdvořilosti a vstřícnosti

**8. Osoby, které vykonávají činnosti správních úřadů, mají za povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Shoduje se to i s Vaší zkušeností?**

- ano**
- spíše ano**
- spíše ne**
- ne**
- nevím, nemohu posoudit**

povinná otázka

Zásada ochrany procesních práv

**9. Pokud je to potřebné, poskytuje Vám vybraný správní úřad přiměřené poučení o Vašich právech a povinnostech?**

- ano, vždy**
- většinou ano**
- spíše ne**
- ne**
- nevím, nemohu posoudit**

povinná otázka

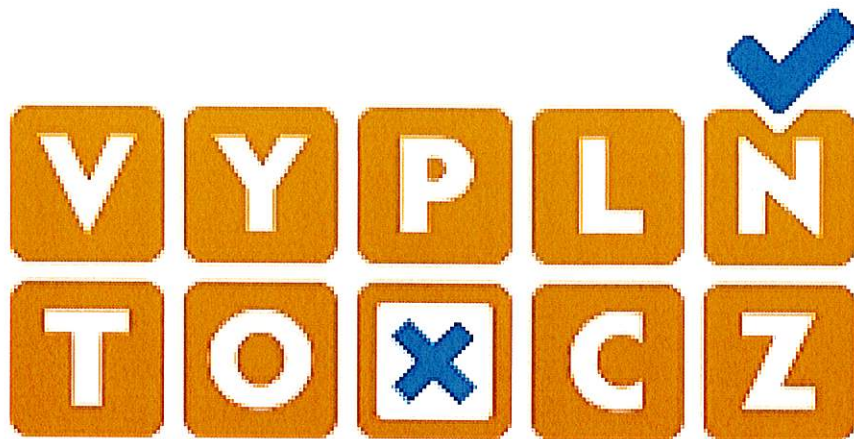
**10. Navštívil/a jste v uplynulých dvou letech finanční úřad ve věci správy daní?**

- ano
- ne

V tomto místě se dotazník větví, další otázky se zobrazí až po zodpovězení předchozí otázky.

Odeslat dotazník

[Ukončit vyplňování dotazníku a smazat vyplněné hodnoty](#)



# Základní zásady činnosti správních úřadů z pohledu jejich zaměstnanců

povinná otázka

**1. Vyberte úřad, na kterém v současné době působíte**

- úřad práce
- okresní správa sociálního zabezpečení
- katastrální úřad
- stavební úřad
- finanční úřad

povinná otázka

**2. Znáte základní zásady činnosti správních orgánů, dle kterých by měly správní úřady při výkonu postupovat?**

- ano, znám
- jednotlivé zásady neumím vyjmenovat, ale vím, jaké jsou povinnosti správního úřadu
- ne, neznám

povinná otázka

Zásada zákonnosti

**3. Postupuje dle vašeho názoru úřad, na kterém působíte, při své činnosti v souladu se zákony a ostatními právními předpisy?**

- ano, za všech okolností
- spíše ano, ale najdou se výjimky
- spíše ne

- ne
- nemohu posoudit

povinná otázka

Zásada zneužití správního uvážení

**4. Správní úřady uplatňují svou pravomoc pouze v rozsahu a k těm účelům, k nimž mu bylo na základě zákona svěřeno. Myslíte, že je tak tomu i na úřadě, kde působíte?**

- ano, za všech okolností
- spíše ano, ale najdou se výjimky
- spíše ne
- ne
- nemohu posoudit

povinná otázka

Zásada dobré víry a oprávněných zájmů

**5. U dotčených osob šetří správní orgán jejich práva nabytá v dobré víře, jakož i jejich oprávněné zájmy. Dále může zasahovat do těchto práv pouze v nezbytném rozsahu a pouze za podmínek stanovených zákonem (§ 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.). Je dle Vašeho názoru tato zásada dodržována na úřadě, kde pracujete?**

- ano, za všech okolností
- spíše ano, ale najdou se výjimky
- spíše ne
- ne
- nemohu posoudit

povinná otázka

Zásada legitimního očekávání

**6. Dbá daný úřad z Vašeho pohledu na to, aby jeho přijatá řešení odpovídala okolnostem daných případů a nedocházelo tak při rozhodování o věcech podobných k bezdůvodným rozdílům?**

- ano, za všech okolností
- spíše ano, ale najdou se výjimky
- spíše ne
- ne

nemohu posoudit

povinná otázka

Zásada materiální pravdy

**7. Správní orgány by měly postupovat tak, aby byla dostatečně zjištěna skutková stránka projednávané věci, k řádnému posouzení. Postupuje tak úřad, na kterém působíte?**

- ano, za všech okolností
- spíše ano, ale najdou se výjimky;
- spíše ne
- ne
- nemohu posoudit

povinná otázka

Zásada smírného řešení rozporů

**8. Zjišťuje úřad, ve kterém pracujete, všechny rozhodné povinnosti při rozhodování o určité osobě sám i bez návrhu? (měly by být dostačující pouze podklady potřebné pro učinění daného procesního úkonu)**

- ano
- spíše ano, ale najdou se výjimky
- spíše ne
- ne
- nemohu posoudit

povinná otázka

Zásada rovnosti a nestrannosti

**9. Přístupuje úřad, ve kterém působíte, k dotyčným osobám nestranně a od všech je vyžadováno plnění jejich procesních povinností rovnou měrou?**

- ano
- spíše ano, ale najdou se výjimky
- spíše ne
- ne
- nemohu posoudit

povinná otázka

Zásada rychlosti a hospodárnosti

**10. Vyřizuje správní úřad, ve kterém pracujete, věci bez zbytečných průtahů?**

- ano, zcela
- spíše ano, v rámci našich možností
- spíše ne, ale stále v rámci zákonem stanovených lhůt
- ne
- nemohu posoudit

povinná otázka

Zásada zdvořilosti a vstřícnosti

**11. Osoby, které plní úkony vyplývající z působnosti správního orgánu, se k dotčeným osobám chovají zdvořile a podle možností jim vycházejí vstříc. Je tomu tak u Vás či ve Vašem okolí?**

- ano
- spíše ano, ale jsme přeci jen lidé a vyskytují se určité výjimky
- spíše ne
- ne
- nemohu posoudit

povinná otázka

Zásada souladného postupu

**12. Dbá správní úřad, ve kterém působíte, na vzájemný soulad všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby (např. při rozhodování, kde jsou potřebné stejné podklady)?**

- ano, zcela
- spíše ano, v rámci našich možností
- spíše ne, ale stále v rámci zákonem stanovených lhůt
- ne
- nemohu posoudit

povinná otázka

Zásada spolupráce

**13. Spolupracují dle vašeho názoru správní orgány vzájemně v zájmu dobré správy? (dobrá správa má být odrazem kvalitního, jasného, přehledného a pochopitelného zákonodárství)**

- ano
- spíše ano
- spíše ne
- ne
- nemohu posoudit

nepovinná otázka

Otázka pouze pro zaměstnance FINANČNÍHO ÚŘADU, Zásada volného hodnocení důkazů

**14. Finanční úřad při dokazování hodnotí důkazy podle své úvahy. Každý důkaz posuzuje jednotlivě a všechny důkazy vzájemně, přitom však přihlíží ke všem skutečnostem, které z řízení vyšly najevo. Souhlasíte s tímto tvrzením?**

- ano
- spíše ano
- spíše ne
- ne
- nemohu posoudit

nepovinná otázka

Otázka pouze pro zaměstnance FINANČNÍHO ÚŘADU, Zásada neveřejnosti

**15. Zachovávají na finančním úřadě, kde pracujete, úřední osoby zúčastněné na správě daní mlčenlivost o veškerých informacích, které se v souvislosti se správou daní dozvěděli?**

- ano, za všech okolností
- spíše ano, ale najdou se výjimky
- spíše ne
- ne
- nemohu posoudit

nepovinná otázka

Otázka pouze pro zaměstnance FINANČNÍHO ÚŘADU, Zásada oficiality a zásada vyhledávací

**16. Zjišťuje soustavně daný finanční úřad předpoklady pro vznik nebo trvání povinnosti osob zúčastněných na správě daní a činí nezbytné úkony,**

**aby byly tyto povinnosti splněny?**

- ano, za všech okolností
- spíše ano, ale najdou se výjimky
- spíše ne
- ne
- nemohu posoudit

povinná otázka

**17. Máte osobní zkušenost se situací, kdy došlo v úřadě Vaší působnosti k nedodržení některé zásady (správní úřad nepostupoval tak, jak postupovat měl)?**

- ano
- ne

V tomto místě se dotazník větví, další otázky se zobrazí až po zodpovězení předchozí otázky.

[Odeslat dotazník](#)

[Ukončit vyplňování dotazníku a smazat vyplněné hodnoty](#)





ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Z. P.**, advokátem se sídlem Tě. Svobody 2, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje, odbor kultury a památkové péče**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, zastoupený JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegerova 12, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 2. 2009, č. j. 22 Ca 265/2008 - 28,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 2. 2009, č. j. 22 Ca 265/2008 - 28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Krajský soud v Olomouci rozsudkem ze dne 19. 2. 2009, č. j. 22 Ca 265/2008 - 28 zamítl žalobu podanou žalobcem (dále též „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru kultury a památkové péče (dále jen „krajský úřad“) ze dne 16. 7. 2008, č. j. KUOK/68078/2008, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti závaznému stanovisku Magistrátu města Olomouce, odboru koncepce a rozvoje, oddělení památkové péče, ze dne 3. 4. 2008, č. j. SmOl/OKR/20/330/2008/Za, kterým nebyla z hlediska zájmů státní památkové péče připuštěna výměna oken ve 3. a 4. nadzemním podlaží domu v ulici Národních Hrdinů č. p. 447, na stavební parcele č. 355, k. ú. Olomouc-město, obec Olomouc nacházející se na území městské památkové rezervace Olomouc (dále jen „předmětný dům“) za okna s plastovými rámy bílé barvy při zachování stávajících rozměrů a členění. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že krajský úřad nepřekročil ve svém rozhodnutí meze správního uvážení při posuzování otázky, zda stěžovatelem navrhovaná výměna oken není v rozporu se zájmy státní památkové péče ve smyslu ust. § 14 odst. 3 zákona 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „památkový zákon“). Podle krajského soudu správní orgány obou stupňů řádně zjistily skutkový stav, nevybočily z mezí právních předpisů o památkové ochraně a právněně při svém rozhodování vycházely z metodické publikace pojednávající o problematice údržby a případné výměny oken v památkově hodnotných objektech, neboť taková publikace mohla být podkladem rozhodnutí. Námitky stěžovatele, že technický vývoj natolik pokročil,

že nyní lze na místo původně dřevěných oken instalovat v památkově hodnotných objektech i okna plastová, neboť mohou být od dřevěných k nerozoznání, nejsou důvodné. Krajský soud souhlasil s krajským úřadem, že mezi oběma typy oken zůstávají významné vzhledové rozdíly, které oprávněně byly důvodem nepřipustění výměny dřevěných oken za plastová, neboť okna a jejich prvky významně ovlivňují architektonický výraz předmětného domu a tvoří nápadnou komponentu jeho fasády. Předmětný dům je navíc v dané lokalitě památkové rezervace dominantní stavbou. Krajský soud se rovněž ztotožnil s krajským úřadem, že pro věc není rozhodné, že dřevěná okna vyrobená v období socialismu byla nekvalitní, neboť podstatné z hlediska památkové ochrany nejsou užité vlastnosti oken, nýbrž jejich vlastnosti vzhledové. Větší finanční náročnost výměny stávajících oken za dřevěná místo plastových je skutečnost z hlediska památkové péče nerozhodná, jakkoli lze chápat snahu stěžovatele minimalizovat nutné náklady na výměnu oken. K argumentaci stěžovatele, že v jiných případech byla v minulosti výměna dřevěných oken za plastová i na území olomoucké památkové rezervace připuštěna, a to i u budov výraznějších a dominantnějších než předmětný dům, krajský soud ve shodě s krajským úřadem uvedl, že benevolence či chybný postup správy v jiných případech v minulosti nemůže odůvodňovat takový postup i v případech současných a že naopak je třeba zjednat nápravu. Takový postup nemůže být v rozporu s § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“).

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 s. ř. s. Podle názoru stěžovatele je v rozporu s ust. § 2 odst. 4 správního řádu konstatování krajského soudu, že se krajský úřad řádně vypořádal s námitkou, že u jiných oken v dané lokalitě byla obdobná výměna oken povolena, kdy se i ztotožňuje s jeho názorem, že benevolence, popř. chybný postup nemůže odůvodňovat pokračování v něm. Změna dosavadní praxe při povolování výměny dřevěných oken za plastová je podle stěžovatele v rozporu s citovaným ustanovením zejména tehdy, odůvodňují-li ji správní orgány tím, že dalším povolováním takových výměn by památková rezervace byla v důsledku takových stavebních úprav postupně změněna a ztratila by svoji historickou hodnotu. Je nutno mít za to, že pokud byly v minulosti v olomoucké památkové rezervaci výměny dřevěných oken za plastová povolovány a nyní již nikoli, jde o naprosto odlišná rozhodnutí ve skutkově shodných nebo obdobných případech, což je v rozporu také s principem rovnosti (čl. 1 Listiny základních práv a svobod), a tedy protiústavní. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, č. j. 2 Afs 47/2004-83, publikovaném pod č. 398/2004 Sb. NSS a na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v projednávaném případě se napadené závazné stanovisko opírá o vyjádření Národního památkového ústavu a metodickou publikaci. Tím je zajištěno naplnění, a nikoli, jak se domnívá stěžovatel, porušení ust. § 2 odst. 4 správního řádu. Stěžovatel pomíjí, že výše uvedené ustanovení příkazuje, aby rozdíly v rozhodování skutkově shodných či podobných případů nebyly bezdůvodné. V projednávaném případě je důvodem pro nynější odlišným postup oproti postupu v případech dřívějších právě skutečnost, že v některých dřívějších případech došlo k chybě. Správní orgány nelze nutit, aby s odkazem na § 2 odst. 4 správního řádu své dřívější chyby opakovaly. Napadený rozsudek je podle jeho názoru správný, a proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se předně musel zabývat tím, zda v řízení před krajským soudem nebyl dán důvod k odmítnutí žaloby, protože podle ust. § 110 odst. 1 věty první za středníkem s. ř. s. jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud, když v daném případě se stěžovatel podanou žalobou domáhal přezkoumání závazného stanoviska vydaného podle ust. § 14 odst. 2 a 3 památkového zákon.

Podle citovaného ustanovení je vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny (§ 17), povinen k zamýšlené stavbě, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a, § 17). V závazném stanovisku se vyjádří, zda práce tam uvedené jsou z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné, a stanoví se základní podmínky, za kterých lze tyto práce připravovat a provést. Základní podmínky musí vycházet ze současného stavu poznání kulturně historických hodnot, které je nezbytné zachovat při umožnění realizace zamýšleného záměru.

Nejvyšší správní soud se otázkou přípustnosti soudního přezkumu závazného stanoviska zabýval v usnesení ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001-98, publikovaném pod č. 837/2006 Sb. NSS a na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v něm dospěl k závěru, že „Závazné stanovisko odboru státní památkové péče vydané podle ust. § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů je úkonem správního orgánu, jímž nedošlo k založení, změně, zrušení či závaznému určení povinností. (...) Nelze vyloučit, že i taková podkladová rozhodnutí mohou citelně, byť nepřímou, zasáhnout do práv účastníků. Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. proto umožňuje při splnění zákonem stanovených podmínek přezkoumat i takový úkon správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí. Z uvedeného ustanovení vyplývá možnost s tímto případem přezkoumat i závazné stanovisko orgánu památkové péče, avšak pouze v rámci přezkoumání stavebního povolení, tzn. rozhodnutí, které je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že vydané stavební povolení nebylo samostatnou žalobou napadeno, nelze přezkoumat ani výše uvedené závazné stanovisko.“

Pozdějším rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ale byl tento právní názor překonán. V usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, publikovaném pod č. 1764/2009 Sb. NSS a na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), rozšířený senát ve vztahu k závazným stanoviskům naopak vyslovil, že „závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Rozšířený senát dodal, že aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.“ Rozšířený senát dále zdůraznil, že kompetenční výlukou obsaženou v ust. § 70 písm. a) s. ř. s. je nutno vykládat restriktivně a že žalobu je nutno připustit proti takovému úkonu, který zasahuje do právní sféry jednotlivce. Podle názoru vysloveného rozšířeným senátem v citovaném usnesení „Žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva

a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (nejnověji viz např. též rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, www.nssoud.cz). Při aplikaci těchto kritérií nezbyvá rozšířenému senátu než konstatovat, že vydání (ne)souhlasu k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. je s to citelně zasáhnout do právní sféry jednotlivce. Závazné stanovisko tohoto typu, které s konečnou platností určí, zda vlastník pozemku může svůj pozemek určitým způsobem využívat, se předně dotýká práva vlastnit a pokojně užívat majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny, případně čl. 1 Prvního dodatkové protokolu Evropské úmluvy).“

Ačkoliv byl právní názor vysloven rozšířeným senátem ve věci závazného stanoviska týkajícího se souhlasu či nesouhlasu k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle ust. § 44 zákona č. 114/1992 Sb., jsou jeho závěry plně použitelné i na závazná stanoviska vydaná podle ust. § 14 odst. 3 památkového zákona, protože oba typy stanovisek mají stejnou povahu – v určitém věcně definovaném oboru působnosti za účelem veřejnoprávní ochrany určitých společensky cenných hodnot (v jednom případě životního prostředí, v druhém pak historického dědictví) závazně určují, jakým způsobem může, či naopak nesmí, jednotlivec nakládat se svým majetkem. V obou případech tedy omezením práva vlastníka nakládat se svým majetkem představují zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek.

Právní názor rozšířeného senátu se však týkal věci, pro níž byl rozhodný zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád z roku 1967“), zatímco závazné stanovisko v nyní projednávané věci bylo vydáno za účinnosti správního řádu. Je proto nutno zabývat se tím, do jaké míry jsou závěry vyslovené rozšířeným senátem přenositelné i na právní věc řídicí se správním řádem. Hned na úvod nutno poznamenat, že obecné zásady o nutnosti restriktivního výkladu kompetenčních výluk podle ust. § 70 písm. a) s. ř. s., jakož i jakýchkoli jiných důvodů pro odepření soudního přezkumu činnosti veřejné správy, a o tom, za jakých okolností může a musí být rozhodovací činnost veřejné správy podrobena soudní kognici (že aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a n. s. ř. s. bude dána, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo), nemohou být změnou právní úpravy správního řízení dotčeny, neboť mají ve svém jádru ústavní povahu a vycházejí z koncepce žaloby podle ust. § 65 s. ř. s., která od nabytí účinnosti s. ř. s. nedoznala jakýchkoli legislativních změn. Správní řád však v ust. § 149 má, na rozdíl od správního řádu z roku 1967, výslovnou úpravu zvláštností správního řízení v případě, že rozhodnutí vydané ve správním řízení je podmíněno závazným stanoviskem. Tuto právní úpravu je nutno v soudním řízení správním aplikovat v kontextu ust. § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s., podle něhož, byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a nemožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Podle ust. § 149 správního řádu závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Správní orgán usnesením přerušuje řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního

orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží. Nezákonně závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonně závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí. Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.

Smysl a účel citovaného ustanovení, zejména odstavců 2 a 3, je co možná nejvíce respektovat zásadu ekonomie řízení a minimalizovat možnost, že správní orgán „marně“ povede řízení, jehož výsledek bude tak či onak determinován obsahem závazného stanoviska. Proto zákonodárce přikazuje správnímu orgánu řízení přerušit a vyčkat s jeho pokračováním až do vydání závazného stanoviska, tedy do doby, kdy bude znám jeho obsah a kdy budou zřejmé důsledky, které závazné stanovisko pro další průběh na něm závislého správního řízení bude mít. Stejně tak zákonodárce přikazuje správnímu orgánu v řízení o žádosti, jehož negativní výsledek, tj. nevyhovění žádosti, je obsahem stanoviska předurčen, dále neprovádět další dokazování, neboť by to na výsledku řízení stejně nic nezměnilo, a žádost „automaticky“ zamítnout. Úprava v ust. § 149 správního řádu se však týká výlučně postupu „uvnitř“ správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímo, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek.

Správní soudnictví totiž upravuje režim přezkumu takových aktů, které byly závazným podkladem rozhodnutí, napadeného žalobou podle ust. § 65 s. ř. s., zcela autonomně, a sice komplexem ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. (v něm pak zejména definicí pojmu „rozhodnutí“ pro účely žaloby proti rozhodnutí správního orgánu), § 70 s. ř. s. (definuje, kdy jsou určité akty, ať již jsou „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., anebo nikoli, vyloučeny ze soudní kognice na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu) a § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. (definuje, kdy má správní soud věnovat pozornost i aktu, který by sám o sobě nemohl být předmětem žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, ale který je nezbytné soudnímu přezkumu podrobit, neboť byl právním základem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jež žalobou proti rozhodnutí správního orgánu napadeno bylo a být mohlo). Tato ustanovení tak vytváří následující pravidla přípustnosti soudního přezkumu.

Ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. definicí „rozhodnutí“, které jediné je přípustným předmětem žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, vytváří základní rámec přípustnosti žaloby. Ve smyslu principů vyslovených rozšířeným senátem (jednak povinnost extenzivního výkladu výluk ze soudního přezkumu, jednak pravidlo, že k přípustnosti žaloby postačí existence nikoli nepatrné pravděpodobnosti dotčení právní sféry žalobce úkonem, který žalobou napadá) je patrné, že testem tohoto ustanovení neprojde jen omezený okruh úkonů.

Ust. § 70 s. ř. s. lze obsahově rozdělit na dvě části. Pod písm. a) je ve své podstatě zopakováno to, co již plyne z obsahu definice „rozhodnutí“ v § 65 odst. 1 s. ř. s. pro otázku přípustnosti žaloby – nepřipustná je žaloba proti takovému úkonu, který povahu „rozhodnutí“ ve smyslu citovaného ustanovení nemá. Pod písm. b) až f) se z různých specifických důvodů vylučují ze soudního přezkumu úkony správního orgánu, které podle jejich konkrétní povahy mohou být „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., anebo nemusí. Soudní přezkum těchto aktů je buď zaručen v rámci přezkumu nějakého navazujícího rozhodnutí (u rozhodnutí předběžné povahy; k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, publikovaný pod č. 886/2006 Sb. NSS a na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) nebo je zákonodárcem prohlášen za nikoli nezbytný a vyloučen. Tato ustanovení je ovšem třeba vykládat obzvláště restriktivně, zejména s ohledem na čl. 36 odst. 2 větu druhou Listiny

základních práv a svobod, který zákonodárci zakazuje vyloučit ze soudního přezkumu takové akty, které se týkají základních práv a svobod. Míra ingerence do nich, která již zakazuje vyloučení soudního přezkumu, je velmi malá, neboť vyloučit nelze nejen akty, které „zasahují“ do základních práv a svobod, či akty, které se jich „dotýkají“, nýbrž ani akty, které se jich toliko „týkají“.

Ust. § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. doplňuje a rozšiřuje možnosti soudního přezkumu aktů veřejné správy, a není tedy prostředkem k omezení takového přezkumu. Klíčovou nutnou podmínkou „doprovodné“ přezkoumatelnosti závazného podkladu rozhodnutí je, že s. ř. s. (v dikci interpretovaného ustanovení „tento zákon“) neumožňuje (...) žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví<sup>(9)</sup>). Umožňuje-li s. ř. s. podat samostatnou žalobu, je ochrana proti závaznému podkladovému úkonu poskytnuta přímo. Teprve pokud by závazný podkladový úkon neměl povahu „rozhodnutí“ ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo jeho soudní přezkum by byl z jiných důvodů zakotvených v s. ř. s. vyloučen (nikoli však v jiných zákonech, leda by v jiném zákoně existovalo ustanovení, které by jako ustanovení speciální či ustanovení pozdější v tomto ohledu aplikovatelnost uvedeného pravidla vylučovalo - takové ustanovení však v současné době nelze v právních předpisech nalézt), byla by soudní ochrana proti němu poskytnuta „doprovodně“ v rámci přezkumu jiného „rozhodnutí“ ve smyslu ust. § 65 odst. 1 postupem podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s.

Tak tomu však v projednávaném případě není. Závazné stanovisko podle ust. § 14 odst. 3 památkového zákona je nepochybně „rozhodnutím“ podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., a to ze stejných důvodů, pro něž za „rozhodnutí“ označil rozšířený senát souhlas, či nesusouhlas, orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle ust. § 44 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ze stejných důvodů, jaké platí pro akt vydaný podle citovaného zákona (viz body 46 až 50 a zejména pak 48 a 49 usnesení rozšířeného senátu), nelze závazné stanovisko podle ust. § 14 odst. 3 památkového zákona považovat za rozhodnutí předběžné povahy. V úvahu nepřipadá ani žádný jiný důvod, pro který by měl být uvedený akt vyloučen ze soudního přezkumu na základě žaloby podle ust. § 65 s. ř. s. Žaloba je proto přípustná, takže není důvodu zákonnost stanoviska posuzovat v režimu ust. § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. až v rámci případné žaloby proti rozhodnutí o neudělení stavebního povolení opírajícího se o stanovisko jako o závazný podklad.

Nejvyšší správní soud poté, co dospěl k závěru, že žaloba byla krajským soudem zcela správně projednána věcně a že nebylo důvodu ji odmítnout, se zabýval podstatněostí stížního důvodu.

Otázkou vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí se Nejvyšší správní soud zabýval již ve vícero svých rozhodnutích, zejména v rozsudcích ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 90, publikovaném pod č. 605/2005 Sb. NSS a na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), a ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 - 86, publikovaném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Se zřetelem na svou judikaturu se Nejvyšší správní soud zcela shoduje se stěžovatelem v tom, že ze zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip zásadní vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. Tento princip lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jež musí veřejná správa ve své činnosti respektovat, který našel ostatně své legislativní vyjádření i v ust. § 2 odst. 4 in fine správního řádu. Zároveň je ale nutno vzít v úvahu, že ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí být nutně libovůlné a neodůvodněně nerovným zacházením. Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze

pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká. Účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem. To znamená, že účastník řízení se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale se může domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.

Posuzování, zda zamýšlená stavba, změna stavby, terénní úpravy, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úprava dřevin nebo udržovací práce na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny, jsou slučitelné se zájmy památkové ochrany, je proces, v němž má správní orgán nepochybně významný prostor pro správní uvážení. To musí přirozeně být založeno v první řadě na odborné kompetenci příslušného odborně specializovaného správního orgánu, který se zabývá ochranou kulturních památek, a musí tedy vycházet z hledisek, o nichž v odborné památkářské obci panuje obecné přesvědčení, že mají být vzata v úvahu. Takový správní orgán je tedy nepochybně povinen znát nejnovější odborně relevantní trendy v památkové ochraně a dokázat zhodnotit, zda a jak mají být v jeho činnosti aplikovány. Proto musí stále zvažovat, zda jeho dosavadní správní praxe je v souladu s aktuálním stavem vědeckého poznání v daném oboru, a pokud nikoli, je povinen ji novým vědeckým poznatkům přizpůsobit. Patříčná úroveň odbornosti je zákonným znakem jeho rozhodování a může být podrobena soudní kontrole v rámci správního soudnictví. Pokud tedy správní orgán na základě racionálních a přezkoumatelných důvodů dojde k závěru, že jeho dosavadní praxe v některém ohledu neodpovídala odborným hlediskům, je oprávněn ji do budoucna změnit, samozřejmě s tím, že se musí týkat všech případů, jež mají shodnou či obdobnou povahu. Dospěly-li tedy Magistrát města Olomouce a krajský úřad k závěru, že dosavadní praxe, která ve více případech umožnila u domů uvnitř olomoucké památkové rezervace mahradit dřevěná okna okny plastovými, byla z důvodů opřenech o relevantní odborná hlediska nesprávná či nežádoucí, byl oprávněn ji pro budoucno, a tedy i ve věci stěžovatele, změnit. Správní orgán byl v takovém případě také povinen ve svém rozhodnutí přezkoumatelným způsobem uvést, z jakých důvodů má za to, že je třeba dosavadní praxi opustit. Této povinnosti správní orgány obou instancí dostaly. Z jejich rozhodnutí je zřejmé, že důvodem opuštění dosavadní praxe je obava, že větší podíl plastových oken v domech uvnitř olomoucké památkové rezervace by památkovou hodnotu této lokality znehodnotil, neboť plastová okna nejsou schopna mít shodné pohledové charakteristiky jako okna dřevěná, což ve svém důsledku nežádoucím způsobem mění charakter památkové rezervace. Opíral-li správní orgán své závěry o odborný památkářský materiál (metodickou publikaci), který se mimo jiné zabývá postupy a metodami renovace či výměny oken v objektech, které jsou kulturními památkami či se nacházejí v lokalitách památkově chráněných, nelze v tom spatřovat žádnou nezákonnost. Správní orgán zcela důvodně hledal pro své odborné rozhodnutí odborné argumenty, které je jistě možno čerpat mimo jiné i z odborné literatury či jiných odborných materiálů, jedná-li se o podklady vědecky relevantní a vycházející z aktuálního stavu vědeckého poznání v daném oboru. Skutečnost, že metodická publikace byla podle tvrzení stěžovatele asi 4 roky stará, ještě sama o sobě neznamená, že by se jednalo o publikaci zastaralou. Takový závěr by bylo možno učinit, pokud by vyšly najevo jiné, novější, odborně relevantní podklady, které by vyvracely správnost metod a postupů uvedených v uvedené metodické publikaci.

Potud jsou právní závěry krajského soudu zcela správné. Krajský soud však pochybil, pokud dospěl k závěru, že není na místě věcně zkoumat, zda důvody pro změnu správní praxe,

jakkoli z čistě odborných hledisek památkové ochrany jsou racionální, ob stojí i z dalších stěžovatelem namítaných hledisek. Důvody pro změnu správní praxe totiž vedle toho, že musí být racionální z hlediska svého účelu, tj. být provedeny za účelem dosažení určitého racionálního cíle (to je v daném případě splněno, neboť změnu správní praxe správní orgány odůvodňují potřebou zajistit dostatečnou míru památkové ochrany), musí splňovat i další podmínky, a sice především to, že nevybočí ze zákonných a ústavních mezí, v nichž je správní orgán povinen se v rámci správního uvážení vždy pohybovat.

Stěžovatel v žalobě uváděl různé technické důvody, na základě nichž je možno považovat plastová okna z památkového hlediska za rovnocenná dřevěným, a dále poukazoval na to, že jen z důvodu dodržení požadavků památkové ochrany po něm jako vlastníku předmětného domu nemůže být spravedlivě požadováno vynaložit výrazně větší částku na renovaci oken, než jakou by vynaložil, kdyby se jeho dům nenacházel na území olomoucké památkové rezervace.

Z hlediska památkové ochrany je klíčové zachování adekvátního vzhledu nemovitosti, která se nachází na území památkové rezervace, tj. vzhledu v širším slova smyslu původního. „Původnost“ může být někdy výrazem postupného vrstvení různých architektonických proměn dotyčné stavby, takže památkově cenný je právě stav památky zrcadlící proces těchto postupných proměn, jindy zas výrazem jejího prvotního architektonického ztvárnění, takže památkově cenná je právě ona prvotní, v užším slova smyslu původní, podoba. Prostředkem k dosažení adekvátního vzhledu je i původnost materiálů či technologií použitých při stavebních zásazích do dotyčné nemovitosti. Původnost vzhledu a v menší míře i původnost materiálů či technologií mají v rámci památkové ochrany zásadní váhu a musí být v rámci rozhodovací činnosti správního orgánu na úseku památkové ochrany zohledněny. Samozřejmě vedle dalších hledisek, neboť v rámci ochrany památek je nutno všechna relevantní hlediska posuzovat v jejich vzájemných souvislostech a celistvosti). Správní orgán však nemůže pominout ani další relevantní souvislosti. Uchování památkově chráněné nemovitosti, včetně nemovitosti, jež sice sama není kulturní památkou, ale nachází se na území památkové rezervace, ve stavu z hledisek památkové ochrany žádoucím, nepochybně v řadě případů znamená zvýšené náklady pro jejího vlastníka oproti nákladům, které by musel vynaložit, pokud by dotyčná nemovitost památkově chráněna nebyla. Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, publikovaném pod č. 240/2005 Sb. a na [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz), v souvislosti se zrušením části § 44 památkového zákona uvedl, že „*Celí koncepce zákona o státní památkové péči, zrcadlící dobové ideologické axiomy, vychází z naprosté prerogative veřejného (státního) zájmu a popření ochrany práv jednotlivce, v dané souvislosti pak ochrany práva vlastnického. Z tohoto přístupu pak resultovalo i kontradiktorní stanovisko, dle něhož prohlášení věci za kulturní památku, jež je spjato s omezením dispozicních i užívacích oprávnění vlastníka, "se nedotýká konkrétních práv vlastníků", protože tehdejší zákonodárce nespatoval důvod k aplikaci správního řádu v předmětném řízení. Dalším argumentem tehdejší koncepce, jež je pak v kontradikci s argumentem prvním, dle něhož omezením dispozicních a užívacích oprávnění vlastníka nemohou být dotčena jeho vlastnická práva, je pak argument jednoznačné dominance "vládních zájmů socialistické společnosti", jež "nemohou být podmíněny stanoviskem vlastníků a jejich osobními hledisky". Takto koncipovaný účel ustanovení § 44 zákona o státní památkové péči nelze než považovat za rozporný s ústavní ochranou vlastnického práva dle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Ústavní soud je si přitom vědom ústavní ochrany kulturního bohatství ve smyslu ochrany veřejného statku (čl. 34 odst. 2 Listiny). V řadě svých rozhodnutí vyslovil přitom názor, dle kterého ke kolizi v rovině ústavněprávní dochází nejen mezi základními právy a svobodami navzájem, nýbrž i mezi základními právy a svobodami a jinými ústavně chráněnými hodnotami - veřejnými statky (sp. zn. Pl. ÚS 15/96, III. ÚS 256/01). Posouzení této kolize je výsledkem aplikace zásady proporcionality, jejímž nutným komponentem je i maxima plynoucí z čl. 4 odst. 4 Listiny, dle níž i v případě omezení základních práv a svobod plynoucího z priority s ním v kolizi se ocitajícího veřejného statku musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.*“ To tedy znamená, že správní orgán musí při rozhodování na úseku památkové ochrany vždy pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné



stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Zájem na památkové ochraně je totiž jen jedním z více zájmů veřejných a soukromých, které se střetávají, a tedy si vzájemně konkurují, v případech stavebních zásahů do nemovitostí. Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti zde stojí také zcela legitimní zájem vlastníka nemovitosti na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání měst, v nichž se památková rezervace nachází, z hledisek např. dostupnosti různých služeb, dopravní obslužnosti, přiměřeného pohodlí a obvyklých civilizačních vymožeností obytných budov a jiných aspektů vytvářejících komfortní životní podmínky. Památková ochrana tedy nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty, a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany.

Těmito hledisky však krajský soud rozhodnutí krajského úřadu nepoměroval, ač byla v žalobě stěžovatele v konkrétních souvislostech namítána. Poukaz krajského soudu na to, že pouhý odkaz stěžovatele v žalobě na důvody odvolání ve správním řízení nečiní ještě z těchto důvodů součást žalobních bodů, totiž není v dané konkrétní věci v některých ohledech správný, jakkoli v obecné rovině jsou krajským soudem aplikované právní závěry vyslovené v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 2. 1995, č. j. 6 A 15/94 - 39, publikovaném např. v právním informačním systému ASPI, použitelné i pro řízení ve správním soudnictví podle s. ř. s. Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 As 43/2005 - 79, publikovaném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), vyslovil, že „zpravidla je třeba, aby důvody kasační stížnosti jako jednu z jejích náležitostí (§ 106 odst. 1 věta první s. ř. s.) stěžovatel uvedl přímo v textu kasační stížnosti, neboť v opačném případě by hrozilo, že tyto důvody nebudou uvedeny dostatečně jednoznačně, určitě a srozumitelně (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Asz 92/2005 - 58, zveřejněný pod č. 835/2006 Sb. NSS a na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Pokud však stěžovatel v kasační stížnosti odkáže na konkrétní, ve vztahu k jeho věci jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, kterou vyslovil v předchozím řízení soudním či správním, a pokud tato argumentace nevyžaduje pro účely kasační stížnosti žádné další konkretizace, modifikace či upřesnění, lze ji zásadně považovat za součást důvodů kasační stížnosti, jak je má na mysli § 106 odst. 1 s. ř. s.“ Uvedené závěry, i když byly vysloveny ve vztahu k důvodům kasační stížnosti, platí obdobně i pro žalobní body ve smyslu ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť v tomto ohledu mají stížní důvody i žalobní body stejnou povahu a funkci – vymezit prostor, v němž se bude pohybovat soud v příslušném řízení.

Takové konkrétní odkazy na argumentaci ze správního řízení učinil stěžovatel v žalobě na dva okruhy problémů. Prvním je otázka, zda mohou současné nejmodernější typy plastových oken být za určitých podmínek ze vzhledových hledisek rovnocennou náhražkou oken kastlových a zda povaha olomoucké památkové rezervace, a konkrétní stěžovatelovy nemovitosti v ní se nacházející, je taková, že za předpokladu, že by plastová okna takovou rovnocennou náhražkou byla, postačovalo by k dosažení cílů památkové ochrany povolení výměny současných oken za takováto okna. Druhým okruhem problémů pak je posouzení, zda za předpokladu, že ani nejmodernější typy plastových oken by nemohly z památkového hlediska být rovnocennou náhražkou oken kastlových, lze po stěžovateli spravedlivě požadovat, aby nesl sám výrazně vyšší finanční náklady spojené s nutností nahradit stávající okna novými okny kastlovými, anebo zda s ohledem na podmínky konkrétní památkové rezervace postačí při poměření všech relevantních konkurujících si zájmů nižší stupeň omezení vlastníka v nakládání s jeho nemovitostí, a tedy povolení plastových oken i za cenu, že z památkářského hlediska půjde o suboptimální stavební zásah.

Krajský soud však nesprávně dospěl k závěru, že při posuzování zákonnosti změny správní praxe orgánů památkové péče se výše uvedenými dvěma okruhy problémů nemá důvodu zabývat. Nesprávně proto v tomto dílčím ohledu posoudil právní otázku, jakkoli jinak zcela správně usoudil, že změna správní praxe je za určitých podmínek přípustná.

Poukázal-li krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti krajského soudu, že napadený rozsudek byl doručen neúčinně, neboť byl doručen krajskému úřadu, a nikoli jeho zástupci JUDr. Petru Ritterovi, ačkoli z rozsudku vyplývá, že skutečnost právního zastoupení byla krajskému soudu známa, je tato výtka na místě, nicméně vada v procesním postupu krajského soudu byla následně odstraněna. Krajský soud totiž dodatečně dne 18. 5. 2009 doručil napadený rozsudek JUDr. Petru Ritterovi. Přesto, že kasační stížnost byla podána před tímto datem, nelze na ni pohlížet jako na předčasně podanou. Smyslem odmítnutí návrhu pro předčasnost podle § ust. 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je ochrana účastníků řízení před tím, aby soud nerozhodoval o návrhu, u něhož není splněna podmínka řízení. Předčasnost tedy nelze vykládat jako prostředek pro procesní formalismus, a to ani ze strany soudů, ani ze strany účastníků řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 Azs 421/2004 – 86, usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 148/2004 – 51, ze dne 7. 10. 2004). V daném případě by posouzení kasační stížnosti jako předčasné bylo přepjatým formalismem, když krajskému úřadu nebyla odňata možnost vyjádřit se ke kasační stížnosti a ani v jiném směru nebyla jeho procesní práva dotčena. Vzhledem k tomu, že kasační stížnost směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, což je jednou z podmínek její přípustnosti ve smyslu ust. § 102 s. ř. s., a s ohledem na výše uvedené argumenty, bylo možné kasační stížnost meritorně projednat.

Z výše uvedených důvodů je kasační stížnost důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc vrátil dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v rozhodnutí o věci samé (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. srpna 2009

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu