

**Martin Kopecký**  
a kolektiv

# **Instituty správního práva s odkazem na dílo profesora Hoetzela**

**INSTITUTY  
SPRÁVNÍHO PRÁVA  
S ODKAZEM  
NA DÍLO PROFESORA  
HOETZELA**



**prof. JUDr. Jiří Hoetzel**

\* 10. září 1874 Stanětica u Domažlic, † 21. července 1961 Praha

**INSTITUTY  
SPRÁVNÍHO PRÁVA  
S ODKAZEM  
NA DÍLO PROFESORA  
HOETZELA**

Martin Kopecký a kolektiv

Plzeň 2025



**FAKULTA PRÁVNICKÁ  
ZÁPADOČESKÉ UNIVERZITY  
V PLZNI**

## **INSTITUTY SPRÁVNÍHO PRÁVA S ODKAZEM NA DÍLO PROFESORA HOETZELA**

Autorský kolektiv:

Martin Kopecký, Stanislav Balík, Radislav Bražina, Daniel Burda,  
Petr Černý, Zdeněk Fiala, David Hejč, Lukáš Jančát, Pavel Kopecký,  
Jana Kotounová, Jan Malast, Ľubica Masárová, Pavel Mates,  
Kristýna Mlezivová, Lukáš Potěšil, Helena Prášková,  
Vladimír Sládeček, Vojtěch Stejskal, Tomáš Svoboda,  
Martin Škurek, Juraj Vačok, Pavel Vetešník

Vydání publikace bylo schváleno Vědeckou redakcí  
Západočeské univerzity v Plzni.

Recenzenti:

JUDr. Michal Mazanec  
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

Publikace vznikla za finanční podpory Městského obvodu Plzeň 3.

ISBN 978-80-261-1282-2

ISBN 978-80-261-1281-5 (brožovaná vazba)

DOI <https://doi.org/10.24132/ZCU.2025.12822>

© Západočeská univerzita v Plzni, 2025

# OBSAH

<b>Předmluva</b> .....	1
<b>I Jiří Hoetzel – osoba nejen z historie</b> .....	7
I.1 Působení Jiřího Hoetzela v právnické obci .....	7
I.2 Jiří Hoetzel jako spoluvůrce ústavní listiny .....	14
I.2.1 Úvodní poznámky .....	14
I.2.2 Vzpomínka Jiřího Hoetzela .....	15
I.2.3 Vzpomínky Ferdinanda Peroutky a Františka Weyra a hodnocení Zdeňka Tobolky .....	16
I.2.4 Poznatzky Jana Kuklíka .....	18
I.2.5 Závěrem .....	22
I.3 K odkazu Slovníku veřejného práva československého (hesel prof. Hoetzela) .....	24
I.3.1 Úvodní poznámky ke Slovníku .....	24
I.3.2 Hesla ve Slovníku .....	26
I.3.2.1 Adjacenti .....	26
I.3.2.2 Akt správní .....	26
I.3.2.3 Bydliště. V právu veřejném .....	27
I.3.2.4 Dražba. Administrativní (dobrovolná) ..	27
I.3.2.5 Dualismus právní .....	28
I.3.2.6 Dualismus správní .....	29
I.3.2.7 Enklávy moravské na Slovensku .....	29
I.3.2.8 Exekuce. Exekuce politická .....	29
I.3.2.9 Honební právo .....	29
I.3.2.10 Inkompatibilita .....	30
I.3.2.11 Jméno .....	30
I.3.2.12 Kancelář presidenta republiky .....	30
I.3.2.13 Kauce .....	31
I.3.2.14 Kompetenční konflikty .....	31
I.3.2.15 Konkurence nákladové .....	32
I.3.2.16 Nařízení .....	32
I.3.2.17 Policie .....	33
I.3.2.18 Řízení správní .....	34
I.3.2.19 Samospráva – Pojem samosprávy, Územní samospráva – Obce .....	35

	I.3.2.20 Úřad veřejný .....	35
	I.3.2.21 Ústavní listina .....	36
	I.3.2.22 Volební soud .....	36
	I.3.2.23 Volné uvážení .....	37
	I.3.2.24 Výbory národní .....	37
	I.3.2.25 Vydržení .....	38
	I.3.2.26 Vyvlastnění .....	38
	I.3.2.27 Zájmy veřejné .....	39
<b>II</b>	<b>Správní orgány a jejich činnosti .....</b>	<b>40</b>
II.1	Vztah ministra a ministerstva pohledem Jiřího Hoetzela ..	40
II.1.1	Úvodní poznámky .....	40
II.1.2	Konkrétní problém řešený Nejvyšším správním soudem Slovenské republiky .....	40
II.1.3	Řešení vztahu ministra a ministerstva v literatuře ..	42
II.1.4	Několik úvah o daném stavu .....	43
II.1.5	Závěrem .....	45
II.2	Pojem policie v díle Jiřího Hoetzela .....	46
II.2.1	Úvodní poznámky .....	46
II.2.2	Pojetí a funkce policie .....	46
II.2.3	Veřejný pořádek a bezpečnost .....	50
II.2.4	Závěrem .....	52
II.3	Propůjčování formy správním aktům .....	53
II.3.1	Úvodní poznámky .....	53
II.3.2	Formy činnosti veřejné správy jako teoretické kategorie .....	54
II.3.3	Právní formy činnosti veřejné správy a související kategorie .....	57
II.3.4	Propůjčení formy činnosti veřejné správy .....	59
	II.3.4.1 Obecná charakteristika .....	59
	II.3.4.2 Příklady a podoby propůjčování formy ..	61
	II.3.4.3 Problémy a limity propůjčení formy .....	62
II.3.5	Závěrem .....	64
II.4	Správní akt mezi doktrínou, legislativou a judikaturou ..	65
II.4.1	Úvodní poznámky .....	65
II.4.2	Pojem správní akt v historickoprávní perspektivě ..	66
	II.4.2.1 Merklovo pojetí .....	67
	II.4.2.2 Pražákovo a Hoetzelovo pojetí .....	68
	II.4.2.3 Smíření? .....	71
II.4.3	Definice správního aktu (rozhodnutí) .....	71

II.4.3.1	Prvorepublikové a současné definice ..	71
II.4.3.2	Právní moc jako nejvlastnější z vlastností správních aktů .....	74
II.4.3.3	Jak tedy definovat správní akt? .....	78
II.4.4	Správní akt (rozhodnutí) v judikatuře NSS – kritika jednoho rozhodnutí rozšířeného senátu ..	80
II.4.4.1	Usnesení RS NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, a pojetí rozhodnutí jakožto úkonu, jímž se zasahuje do právní sféry jednotlivce ..	80
II.4.4.2	Jak naložit s negativními správními akty? .....	83
II.4.5	Závěrem – pokus o zpřesnění definice rozhodnutí (správního aktu) v § 65 odst. 1 SŘS ..	86
II.5	Elektronický systém tvorby právních předpisů .....	89
II.5.1	Úvodní poznámky .....	89
II.5.2	Co je e-Legislativa? .....	89
II.5.3	Kritické zhodnocení právní úpravy e-Legislativy podle SbZ .....	94
II.5.3.1	Kritické zhodnocení právní úpravy podle § 16 SbZ .....	95
II.5.3.2	Kritické zhodnocení právní úpravy podle § 17 SbZ .....	97
II.5.3.3	Kritické zhodnocení právní úpravy podle § 18 SbZ .....	99
II.5.3.4	Kritické zhodnocení právní úpravy podle § 19 SbZ .....	99
II.5.3.5	Kritické zhodnocení právní úpravy podle § 20 SbZ .....	100
II.5.3.6	Kritické zhodnocení právní úpravy podle § 21 SbZ .....	102
II.5.4	Závěrem .....	103
II.6	Veřejnoprávní smlouvy v retrospektivním vývoji .....	105
II.6.1	Úvodní poznámky .....	105
II.6.2	Pojem a náležitosti veřejnoprávních smluv .....	106
II.6.3	Druhy veřejnoprávních smluv .....	110
II.6.4	Prostor pro uplatnění veřejnoprávních smluv ..	111
II.6.5	Další související otázky .....	113
II.6.6	Závěrem .....	115

II.7	Plánovací smlouva jako nový druh veřejnoprávní smlouvy .....	115
II.7.1	Úvodní poznámka .....	115
II.7.2	Pojem plánovací smlouvy .....	115
II.7.3	Obsah plánovací smlouvy podle nového stavebního zákona .....	117
II.7.4	Právní povaha plánovací smlouvy .....	118
II.7.5	Závěrem .....	122
II.8	Osvědčení .....	122
II.8.1	Úvodní poznámky .....	122
II.8.2	Vymezení osvědčení .....	123
II.8.3	Postup při vydávání osvědčení .....	126
II.8.4	Nevydání osvědčení .....	129
II.8.5	Nesprávné nebo nezákonné osvědčení .....	130
II.8.6	Závěrem .....	133
II.9	Současné sporné správní řízení (možným?) pohledem profesora Hoetzela .....	134
II.9.1	Úvodní poznámky .....	134
II.9.2	Sporné správní řízení .....	136
II.9.3	Jednostranná a dvoustranná správní justice .....	137
II.9.4	Vyvlastňovací řízení jako řízení sporné? .....	139
II.9.5	Závěrem – aneb co na to Jiří Hoetzel? .....	145
II.10	Vyvlastnění v době profesora Hoetzela a v době současné .....	146
II.10.1	Úvodní poznámky .....	146
II.10.2	Pojem vyvlastnění a právní úprava .....	146
II.10.3	Vyvlastňovací řízení .....	148
II.10.4	Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění .....	152
II.10.5	Závěrem .....	154
II.11	Jednotné environmentální stanovisko jako nová forma správní činnosti .....	155
II.11.1	Úvodní poznámky .....	155
II.11.2	Jednotné environmentální stanovisko k prosazování veřejného zájmu .....	157
II.11.3	Procesní aspekty vzniku jednotného environmentálního stanoviska .....	158
II.11.4	Obsah a platnost jednotného environmentálního stanoviska .....	162
II.11.5	Závěrem .....	166

<b>III Procesní ochrana subjektivních veřejných práv a prosazování veřejného zájmu</b> .....	169
III.1 Právní záruky v pojetí prof. Hoetzela .....	169
III.1.1 Úvodní poznámky .....	169
III.1.2 Právní záruky zákonnosti .....	171
III.1.3 Kauce (záruka v užším smyslu) .....	179
III.1.4 Závěrem .....	184
III.2 Ochrana veřejných subjektivních práv a prosazení veřejného zájmu při nezahájení správního řízení z moci úřední .....	184
III.2.1 Úvodní poznámky .....	184
III.2.2 Veřejná subjektivní práva a veřejný zájem .....	186
III.2.3 Správní řízení a jeho (ne)zahájení z moci úřední ..	188
III.2.4 Teorie správního práva a aktuální judikatura ..	191
III.2.5 Závěrem .....	193
III.3 Právní jistota jako limit oprávnění správního orgánu zahájit řízení z úřední moci .....	195
III.3.1 Úvodní poznámky .....	195
III.3.2 Příklad zrušení registrace jako základ možného problému .....	196
III.3.3 Kdy dochází k možnému střetu principů? .....	199
III.3.4 Závěrem .....	204
III.4 Soudní ochrana podřízených proti vnitřním předpisům správních orgánů .....	205
III.4.1 Úvodní poznámky .....	205
III.4.2 Rozvrh práce soudu .....	205
III.4.3 Veřejná funkce a její ochrana .....	208
III.4.4 Vnitřní předpis jako zásah do veřejných subjektivních práv .....	209
III.4.5 Závěrem .....	212
III.5 Uplatňování zásady <i>nemo tenetur se ipsum accusare</i> v rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva (se zaměřením na daňové řízení) .....	213
III.5.1 Úvodní poznámky .....	213
III.5.2 Princip <i>nemo tenetur se ipsum accusare</i> – historický kontext .....	214
III.5.3 Meze uplatnění zákazu sebeobviňování v daňovém řízení .....	216
III.5.4 Závěrem .....	222

III.6	Minulost, současnost a budoucnost role státního zastupitelství při kontrole veřejné správy .....	224
III.6.1	Úvodní poznámky .....	224
III.6.2	K pojetí kontroly veřejné správy státním zastupitelstvím a její minulosti .....	225
III.6.3	Současná podoba kontroly veřejné správy státním zastupitelstvím .....	230
III.6.4	K budoucnosti kontroly veřejné správy státním zastupitelstvím .....	233
III.6.5	Závěrem .....	238
III.7	Povinnost Nejvyššího správního soudu podat předběžnou otázku soudnímu dvoru Evropské unie v kontextu ochrany veřejných subjektivních práv .....	239
III.7.1	Úvodní poznámky .....	239
III.7.2	Obecně k řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem Evropské unie .....	240
III.7.3	Kdo rozhoduje o podání předběžné otázky? .....	241
III.7.4	Kdy Nejvyšší správní soud (ne)musí předložit předběžnou otázku a kdo jej (z)kontroluje, zda nepochybil? .....	242
III.7.5	Procesní oprávnění při pokládání předběžné otázky z pohledu českého práva .....	243
III.7.6	Procesní oprávnění při pokládání předběžné otázky z pohledu unijního práva .....	246
III.7.7	Závěrem .....	248
	<b>Seznam použité literatury .....</b>	<b>250</b>
	<b>Summary .....</b>	<b>262</b>
	<b>Seznam autorů .....</b>	<b>263</b>

# SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

(nevyplývá-li z textu něco jiného, citovanými předpisy se myslí předpisy ve svém platném znění, resp. u zrušených předpisů v jejich posledním platném znění)

AtomZ	zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon)
AZ	zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským
AzZ	zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (zákon o azylu)
Boh. A	Bohuslavova sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních
DrahZ	zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách
EIKom	zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích
LegVTrČ	zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu
Listina	Listina základních práv a svobod vyhlášená předsednictvem České národní rady dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.)
NSS	Nejvyšší správní soud ( <i>nevyplývá-li z textu něco jiného, je myšlen Nejvyšší správní soud zřízený v České republice</i> )
o.z.o.	císařský patent č. 946/1811 Sb. zák. soud., obecný zákoník občanský
ObčZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
OdpŠk	zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem
OdpZ	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech
OchPřKr	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
OOP	opatření obecné povahy
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
PatZást	zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví

PobCiz	zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky
PolČR	zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky
PozKom	zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
ProvPoz	zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)
PřesZ	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
RozPr	zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
Sbírka	Sbírka zákonů a mezinárodních smluv
SbZ	zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SilDop	zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě
Slovník	Slovník veřejného práva československého
SIPoBez	zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
SpŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
StavZ	zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon
StavZ 2006	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
StObč	zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky
StPamP	zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
SvInf	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
TOPO	zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ÚS	Ústavní soud ( <i>nevyplývá-li z textu něco jiného, je myšlen Ústavní soud zřízený v České republice</i> )
Úst.	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
VeřOchr	zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv
VeřZdr	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
VodZ	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách
VojZ	zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

VolPar	zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky
ZbrZ	zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu
ZPKT	zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu
ZVZ	zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění
ŽZ	zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

# PŘEDMLUVA

Správní právo je tradičním právním odvětvím, které upravuje především organizaci a činnost veřejné správy, právní vztahy mezi osobami a veřejnou správou, práva osob na určité chování veřejné správy, jakož i povinnosti osob vyvolané veřejnoprávní regulací různých společenských vztahů. Je to oblast práva, která právně reguluje činnost veřejné správy. Veřejná správa disponuje velmi často pravomocí jednostranně rozhodovat ve veřejném zájmu o právech a povinnostech jednotlivců – může jim vydávat povolení, zakazovat nějaké činnosti, ukládat správní tresty a jiná opatření. V právním státě platí, že veřejná moc může zasahovat do práv osob jen tehdy, má-li k tomu zákonem stanovené oprávnění, a tento rámec zásadně nemůže rozšiřovat. Na veřejnou správu je třeba hledět jako na službu veřejnosti, která má efektivně prosazovat veřejný zájem, ale tím i chránit jednotlivce.

Správní právo je historicky mladším právním odvětvím než občanské a trestní právo, jeho vznik, který řadíme na našem území do XIX. století, souvisel s potřebou právně zakotvit v právním státě činnost veřejné správy vůči jednotlivcům a zároveň chránit jednotlivce před excesy ze strany státu a jeho úřadů.

Jednou z nejvýraznějších osobností, která se podílela na rozvoji správního práva u nás v první polovině dvacátého století, byl nepochybně profesor Jiří Hoetzel, od jehož narození v roce, kdy jsme napsali tuto monografii, uplynulo sto padesát let.<sup>1</sup> Hoetzel nebyl jenom akademikem či teoretikem veřejného práva, ale současně a ponejprv i právním praktikem. Po krátkém působení v justici byl činný u českého zemského výboru, po vzniku Československé republiky působil jako odborový přednosta na ministerstvu vnitra. Pedagogicky působil na právnické fakultě České univerzity Karlo-Ferdinandovy (od roku 1920 opět s názvem Univerzita Karlova) – habilitoval v roce 1908, v roce 1912 byl jmenován mimořádným profesorem správní vědy a správního práva a v roce 1918 profesorem řádným). Výrazně se podílel na přípravě ústavní listiny z roku 1920, ale i později se podílel na přípravě nebo odborně posuzoval další

---

<sup>1</sup> \* 10. září 1874 Staněnice u Domažlic, † 21. července 1961 Praha.

významné legislativní akty nového státu. Byl autorem řady publikací z oboru správního a ústavního práva, z nichž první vyšly ještě v době před vznikem republiky, např.:

- Nauka o správních aktech: zároveň studie k pojmu veřejné správy (1907),
- Obnova správního řízení dle práva rakouského (1909),
- Strany v rakouském řízení správním: příspěvky k poznání správního procesu (1911),
- Záruky a exekuční prostředky v rakouském právu správním (1915).

Těžiště jeho prací je z období první Československé republiky. I dnes je pro odbornou veřejnost nejnámější prací kniha Československé správní právo. Část všeobecná, jejíž první vydání vyšlo v roce 1934 (druhé vydání pak v roce 1937). Jak napsal v předmluvě, „*po více než 25leté akademické činnosti předkládám právníké veřejnosti všeobecnou část československého práva správního. Sledoval jsem při své práci dvoji účel: uvést studující práv do intimnější znalosti základních otázek správního práva a poskytnouti praksi vhodnou pomůcku...*“. Československé správní právo není jen vysokoškolskou učebnicí, ale základní monografií, která formuje systém tohoto právního oboru a rozebírá jeho jednotlivé instituty, a to v širším historickém i komparativním kontextu. K obnově vědomí o tomto Hoetzelově díle pro současné čtenáře přispěl snad i počín nakladatelství Wolters Kluwer ČR, které v roce 2018 vydalo v reedici jeho první vydání z roku 1934.<sup>2</sup>

Významný byl podíl Jiřího Hoetzela na Slovníku veřejného práva československého, na jehož uspořádání se spolupodílel s profesory Antonínem Hobzou, Františkem Weyrem, Karlem Laštovkou a zejména s někdejší prvním prezidentem nejvyššího správního soudu Emilem Háchou. Vzhledem k tomu, že Slovník, který byl vydán v pěti svazcích, vycházel téměř dvacet let, mezi lety 1929 až 1948, když jeho vydávání bylo přerušeno v říjnu 1939 a obnoveno v roce 1946,

---

<sup>2</sup> Lze odkázat též na předmluvu k reedikované Hoetzelově knize, kterou napsal Petr Průcha. Viz PRŮCHA, P. K životu a dílu profesora Jiřího Hoetzela. In: HOETZEL J. *Československé správní právo. Část všeobecná (reprint)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, ISBN 978-80-7598-168-4, s. VII-XXXII.

měnil se okruh editorů Slovníku, Hoetzel a Weyr jimi však byli po celou dobu.<sup>3</sup> I pro současníky může být zajímavý odlišný přístup obou profesorů k právní vědě: zatímco Jiří Hoetzel byl představitelem právního pozitivismu, František Weyr se stal zastáncem normativní teorie, již byl právě Jiří Hoetzel hlasitým odpůrcem.

Nejen pozitivní právo a praxe, jak bylo s právem nakládáno, ale i teoretické základy jednotlivých právních oborů doznaly po válce, zejména pak po roce 1948, hlubokých změn, než jak tomu bylo v dobách předválečných, resp. předmnichovských. Správního práva spojeného s činností státu, který se stal režimem totalitním, pohrđajícím základními lidskými a občanskými právy, se změny dotkly obzvlášť výrazně. Správní právo se omezovalo hlavně na organizaci státní správy a mocenské nástroje řízení, zejména po přijetí správního řádu z r. 1967 se též věnovalo správnímu řízení. Tabu bylo naproti tomu správní soudnictví, když po postupném omezování činnosti byl v roce 1952 správní soud<sup>4</sup> zrušen i formálně.

I v literatuře po roce 1948 byli předváleční autoři z oboru správního práva opomíjeni, výjimkou v tomto směru bylo více publikací, především časopiseckých článků na konci šedesátých let minulého století, které byly napsány v souvislosti s úvahami o obnovení správního soudnictví v tehdejší socialistickém Československu, ale i při výkladech některých tradičních institutů správního řízení. Tak nalezneme v některých dobových pracích několik odkazů na práce Jiřího Hoetzela, Františka Weyra, Emila Háchy či dalších autorů znalých správního (a nejen správního) práva v zemích s demokratickým uspořádáním. Z autorů publikací, které citovaly J. Hoetzela, lze zmínit např. Vladimíra Mikule,<sup>5</sup> Františka Zoulíka,<sup>6</sup> Vladimíra Němce<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Lze ocenit, že vydavatelství EUROLEX BOHEMIA vydalo v roce 2000 reprint všech pěti svazků Slovníku veřejného práva československého.

<sup>4</sup> Od účinnosti ústavy č. 150/1948 Sb. se označoval nejvyšší správní soud jako správní soud.

<sup>5</sup> Např. MIKULE, V. Správní soudnictví v Československu. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 1968, č. 4 – na s. 5 citace Hoetzelova Československého správního práva, na s. 7 citace monografie Soudní kontroly veřejné správy (Všehrd, Praha 1924).

<sup>6</sup> ZOULÍK, F. K pojmu účastníka správního řízení. *Správní právo*. 1970, č. 2 – na s. 91 citace Československého správního práva i hesla „Řízení správní“ ze Slovníku veřejného práva československého.

<sup>7</sup> Např. NĚMEC, V. Obnova ve správním řízení. In: *Sborník prací z veřejného práva. K šedesátým pátým narozeninám profesora dr. Pavla Levíta*. Praha: Univerzita Karlova, 1967 – na s. 134 odkaz na článek Nové správní řízení (Právník, 1928), na

či Vladimíra Huttu.<sup>8</sup> I v dobách tuhé normalizace v sedmdesátých a první polovině osmdesátých let minulého století lze sporadicky najít odkaz na některou publikaci Jiřího Hoetzela,<sup>9</sup> byť ovšem o té době spíše „vypovídá“ učebnice správního práva z roku 1981,<sup>10</sup> tedy dobová základní publikace oboru, která ani Hoetzela, ale ani jiné předválečné publikačně činné autory vůbec nezmiňuje.

Ke změně přístupu k dílu Jiřího Hoetzela, ale i dalších autorů jeho doby, došlo po roce 1989, kdy se hledaly přístupy k tradičnímu chápání správního práva v podmínkách právního státu, znovuobjevovaly se právní nástroje veřejnoprávní regulace, které v době centrálního plánování, prakticky neexistujícího soukromého podnikání, absence veřejné samosprávy a nezávislé soudní ochrany před zásahy správy do práv jednotlivců, navíc vše ovlivněné uplatňováním vedoucí úlohy komunistické strany do veřejného života, neexistovaly. Literatura z oblasti správního práva, ať už časopisecká, či knižní,<sup>11</sup> začala častěji na Hoetzela a další autory z jeho doby odkazovat. Zmínit je třeba především učebnici obecné části správního práva napsanou kolektivem autorů pod vedením Dušana Hendrycha, která se již v úvodu hlásila k Hoetzelově učebnici správního práva. Hendrych při představení nové učebnice, která si kladla za cíl položit nový teoretický základ oboru správního práva, a zároveň tak pomohla i právní praxi, tehdy napsal: *„Uvážíme-li však, že od vydání Hoetzelovy učebnice uplynulo 55 let a že toto období se nevyznačovalo porozuměním pro kontinuitu naší vědy správního práva s evropskou právní kulturou, byl úkol, který jsme si vytkli, nadmíru*

---

s. 135 odkaz na Československé správní právo a dále na Řízení správní (nástin) (Praha 1920), na s. 136 odkaz na Obnova řízení dle práva rakouského (Správní obzor, 1909).

<sup>8</sup> HUTTA, V. K pojmu účastníka konania v administratívnom procese. In: *Sborník prací z veřejného práva. K šedesátým pátým narozeninám profesora dr. Pavla Levítu*, c. d. – na s. 83 a 86 odkaz na heslo „Řízení správní“ ve Slovníku veřejného práva, na str. 85 odkaz na Československé správní právo.

<sup>9</sup> Viz např. NĚMEC, V. Padesát let vývoje kodifikací obecného správního řízení v Československu. *Právněhistorické studie 22. Academia*. 1979 – na str. 94 odkaz článek *Nové správní řízení* (Právník, 1928).

<sup>10</sup> LUKÉŠ, Z. a kol. *Československé správní právo*. Praha: Panorama, 1981.

<sup>11</sup> Např. první rozsáhlejší publikací k problematice obecní samosprávy po roce 1989 byla publikace *Právní postavení obcí* autora M. Kopeckého (v Praze v roce 1992 vydalo nakladatelství H & H); autor zde odkazuje na více místech na různá díla J. Hoetzela k výkladu obecních zřízení z 60. let XIX. století.

*náročný a obtížný.*<sup>12</sup> A samozřejmě že i začínající správní a ústavní soudnictví v řadě svých rozhodnutí na Hoetzela a jiné právní autority mnohokrát odkázala; ostatně činí tak dosud.

\*\*\*

Předkládaná monografie, na jejímž vytvoření se podílela řada, konkrétně 22, autorů, je rozdělena do tří tematických okruhů:

### **I Jiří Hoetzel – osoba nejen z historie**

Zde chceme ukázat na působení J. Hoetzela nejen v oblasti teorie správního práva, ale i při praktické legislativní činnosti, především při tvorbě ústavní listiny z roku 1920. Pokusíme se ukázat na posuny v dobovém a dnešním chápání funkcí státní správy a též ukázat, co z textů Hoetzelových hesel ve Slovníku, především tedy z teoretického rozboru jednotlivých institutů, odolalo vlivu času a dalo prostor pro další zpracování i v pozdější době. A chceme ukázat i profesora Hoetzela jako významnou osobnost v právnícké obci a jako člověka.

### **II Správní orgány a jejich činnosti**

Problematika činností veřejné správy při výkonu jejich pravomocí představuje tradiční téma správního práva, možná i jeho těžiště. Hoetzel se věnoval správním aktům a dalším správním činnostem jak ve své učebnici, při zpracování více hesel ve Slovníku, ale i při mnoha jiných příležitostech. Členění forem správních činností, které podával Hoetzel (byť ani on v tomto směru nebyl prvním autorem, který se těmito otázkám věnoval), má obecnou platnost a je v různých modifikacích užíváno stále. V monografii ukazujeme na posuny v chápání některých způsobů správních činností od „Hoetzelových dob“ v současnosti a rozebíráme i některé nové způsoby, které vznikly, byť třeba modifikací způsobů tradičních.

---

<sup>12</sup> HENDRYCH, D. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1993, s. V.

### **III Procesní ochrana subjektivních veřejných práv a prosazování veřejného zájmu**

Ochrana subjektivních veřejných práv, ať už v rámci správního soudnictví, nebo jinými formami, představovala pro Hoetzela tradiční téma zájmu, a to už jak v pracích vydaných v době před rozpadem rakouského mocnářství, tak i v pracích pozdějších. Věnoval se rovněž otázkám prosazování veřejného zájmu, a to jak hmotněprávním, tak i procesním souvislostem. Zvláště oceňovaným dílem pro právní přesnost a teoretickou důkladnost bývá jeho monografie Záruky a exekuční prostředky v rakouském právu správním. Souvislostem ochrany subjektivních práv i ochrany veřejného zájmu je i v návaznosti na vybraná Hoetzelova díla věnována tato část monografie.

# I JIŘÍ HOETZEL – OSOBA NEJEN Z HISTORIE

## I.1 Působení Jiřího Hoetzela v právnické obci

Za běžného chodu věci by se dalo očekávat, že poté, kdy dne 21. července 1961 zesnul Jiří Hoetzel, přinese časopis *Právník* obratem v nejbližším následujícím říjnovém čísle nekrolog.

Nestalo se tak.

V období pouťorové totality, ještě za Hoetzelova života, jsou v *Právníku* posledními zmínkami o donedávna uznávaném autorovi textu osnovy ústavní listiny č. 121/1920 Sb. z. a n., emeritním děkanovi právnické fakulty Univerzity Karlovy, profesorovi správní vědy a správního práva a do prosince 1948 redaktorovi *Právníka*, pouze citace jeho prací v tendenčních článcích Václava Vaněčka<sup>13</sup> a Zdeňka Jičínského<sup>14</sup> v ročníku 1953.

I po Hoetzelově smrti se v cíleném zapomínání pokračovalo, takže o něm v mnoha ročnících *Právníka* není ani zmínka, až v roce 1984 byl pak uveden jako jeden z přispěvatelů *Ottova slovníku naučného*.<sup>15</sup>

Znovu se k osobnosti Jiřího Hoetzela a jeho dílu historikové, historikové právnictví a právníci začali většinou vracet v 90. letech 20. století, poněkud stranou však doposud zůstávalo jeho působení v dobové právnické obci a komunitě.

\*\*\*

Do právnické obce absolvent domažlického gymnázia Jiří Hoetzel formálně vstoupil v akademickém roce 1896–1897, kdy byl zapsán do prvního ročníku české právnické fakulty Karlo-Ferdinandovy

---

<sup>13</sup> Srov. VANĚČEK, V. Představitelé české právní vědy v letech 1882–1900. *Právník*. 1953, s. 37.

<sup>14</sup> Srov. JIČÍNSKÝ, Z. Boj Klementa Gottwalda proti fašizaci státu a práva v I. republice. *Právník*. 1953, s. 243.

<sup>15</sup> Srov. BALÍK, S. (ml.). Podíl českých právníků na základní řadě *Ottova slovníku naučného*. *Právník*. 1984, s. 888–896.

univerzity. Prvními vzory, které student Hoetzel za právnických studií poznával, byli jeho univerzitní učitelé.

Vzato pouze demonstrativně, historickoprávní státní zkoušku Jiří Hoetzel konal v komisi za předsednictví Emila Otta (1845–1929) před zkušebními komisaři Bohušem Riegreem (1857–1907), Josefem Stupeckým (1848–1907) a Kamilem Hennerem (1861–1924),<sup>16</sup> státovědeckou před komisí, které předsedal Jaromír Haněl (1847–1910),<sup>17</sup> správní právo Hoetzelovi přednášel Jiří Pražák (1846–1905), promotorem při doktorské promoci byl Antonín Randa (1834–1914),<sup>18</sup> tedy vesměs uznávané osobnosti z generací, která stály u zrodu Jednoty právnické v roce 1864 a po rozdělení Karlo–Ferdinandovy univerzity v roce 1882 působily v profesorském sboru české právnické fakulty.

K Hoetzelovým vrstevníkům a studijním současníkům patřili mimo jiné například jeho pozdější kolegové na akademické půdě profesori Josef Drachovský (1876–1961), Antonín Hobza (1876–1954), Václav Hora (1873–1959), Karel Laštovka (1876–1941), Albert Milota (1877–1940), Josef Prušák (1873–1921), Josef Vacek (1875–1930) a František Vavřínek (1877–1944).

\*\*\*

Při příležitosti jeho 70. narozenin připomněl Jaroslav Janovský, že Hoetzel „vstoupil po právnických studiích a kratší praxi advokátní do elitních služeb zemského výboru českého“.<sup>19</sup>

Lze říci, že zmiňovaný vstup do služeb zemského výboru byl pro tehdy šestadvacetiletého Jiřího Hoetzela klíčovým momentem, který ovlivnil celý jeho další profesní život.

---

<sup>16</sup> Srov. Archiv Univerzity Karlovy, fond Právnická fakulta Německé univerzity v Praze, část fondu Knihy zkušebních protokolů státních zkušebních komisí při PF NU v Praze, inventární číslo 7, Právněhistorická státní zkušební komise v Praze při německé Karlo–Ferdinandově univerzitě v Praze, s. 10 229.

<sup>17</sup> Srov. Archiv Univerzity Karlovy, fond Právnická fakulta Německé univerzity v Praze, část fondu Knihy zkušebních protokolů státních zkušebních komisí při PF NU v Praze, inventární číslo 68, Státovědecká státní zkušební komise v Praze při německé Karlo–Ferdinandově univerzitě v Praze, s. 6434.

<sup>18</sup> Srov. Archiv Univerzity Karlovy, fond Matriky Univerzity Karlovy, inventární číslo 2, Matrika doktorů české Karlo–Ferdinandovy univerzity II, s. 628.

<sup>19</sup> Srov. JANOVSKEJ, J. Sedmdesáté narozeniny univ. prof. Dr. Jiřího Hoetzla. *Právník*. 1944, s. 217.

„Skutečný dědic Jiřího Pražáka tehdy teprve dorůstal v tehdejšímu koncipistovi a pozdějším vicesekretáři českého zemského výboru Dru Jiřím Hoetzelovi, jehož služebním šéfem byl s počátku profesor Pražák, tehdy přisedící zemského výboru, který, tehdy svižný padesátník, sotva asi pomýšlel na svého nástupce a Hoetzelovy vědecké aspirace sotva kdy nějak podporoval,“<sup>20</sup> napsal později Emil Hácha.

Jiří Hoetzel od počátku své profesní dráhy spojoval teorii s praxí, vydal se souběžně na dráhu univerzitní a úřednickou, přitom působil jako aktivní člen právnické obce, právnických spolků a redaktor právnických časopisů.

První zmínka o Jiřím Hoetzelovi v právnické komunitě je publikována v Právníku z roku 1902.

Na valné hromadě Jednoty právnické konané dne 27. února 1902 bylo v rámci jednatelské zprávy zmíněno, že „významným zjevem uplynulého období správního jest značný počet nově přistouplých členů“, mezi nimiž jsou zmíněni „dr. Jiří Hoetzel, koncipista zemského výboru v Praze“ a dále mimo jiné pozdější zpravodaj návrhu ústavní listiny č. 121/1920 Sb. z. a n. Václav Bouček (1869–1940), starosta Prahy v letech 1883–1897 Jindřich Šolc (1841–1916), dále tehdy „tajemník ‚Národního divadla‘ a universitní docent v Praze“, právní historik Karel Kadlec (1865–1928), konstitucionalista a právní historik Bohumil Baxa (1874–1942), dobově „c. k. soudní adjunkt v Praze“, tehdejší rovněž soudní adjunkt, procesualista, později soudce a druhý prezident Nejvyššího soudu a místopředseda Ústavního soudu František Vážný (1868–1941), pozdější přední prvo-republikový diplomat Vojtěch Mastný (1874–1954), ale též následně neslavně proslulý Karel Šviha (1877–1937).<sup>21</sup>

Jiří Hoetzel nezástal pouhým pasivním členem Jednoty.

V týdenní schůzi Jednoty konané dne 25. února 1904 pronesl na její půdě svoji první přednášku na téma *O právním postavení údů honebního společenstva*,<sup>22</sup> která podle zápisu vzbudila zájem a vyvolala diskuzi. Text přednášky pak byl v Právníku publikován pod

---

<sup>20</sup> Srov. HÁCHA, E. Profesor Jiří Hoetzel šedesátníkem. *Právník*. 1934, s. 486.

<sup>21</sup> Srov. blíže POSPÍŠIL, V., BOHUSLAV, J. V. Zpráva o valné hromadě Právnické jednoty v Praze konané dne 27. února 1902. *Právník*. 1902, s. 189–214.

<sup>22</sup> Srov. Týdenní schůze dne 25. února 1904. *Právník*. 1904, s. 180–181.

názvem *Právní postavení členů honebního společenstva (studie z honebního zákona českého)*.<sup>23</sup>

Další Hoetzelovy články v *Právniku* následovaly od roku 1906,<sup>24</sup> zaznamenány byly i diskuzní příspěvky na týdenních schůzích Jednoty,<sup>25</sup> nemluvě o recenzích a drobnějších příspěvcích.<sup>26</sup> Postupně přibývalo též recenzí a citací Hoetzelových prací.

Nezůstalo však pouze u Právnické jednoty a časopisu *Právník*.

„Když r. 1909 tehdejší Klub konceptních úředníků království Českého založil svůj měsíčník pro pěstování práva správního, tehdy jediný náš časopis tomuto oboru výlučně věnovaný, odhodlal se k tomu jen proto, že měl v Hoetzelovi spolehlivého vůdce, bez něhož vydávání časopisu o vyšší úrovni nebylo by bývalo myslitelné. Deset ročníků *Správního obzoru* ukazuje, čeho Hoetzel dosáhl svou činností redaktorskou a zejména autorskou, jde také svým příkladem přitahujícím a povzbuzujícím úřední kolegy, kteří většinou byli by se sotva jinak odhodlali k literárnímu zpracování svých praktických zkušeností a soukromých studií. Z jeho vlastních příspěvků pro *Správní obzor* chtěl bych zvláště vyzdvihnouti rozsáhlejší práci o *Obnově správního řízení dle práva rakouského* (1909), pak *Legitimace obcí v rakouském správním řízení*, *Hranice moci policejní* (1913) a *Kontrola právních nařízení* (1915). Současně přinášel však i *Sborník věd právních a státních hodnotné stati*, zejména »*Pojem veřejné správy a hlavní formy její činnosti*« (1907), jenž byl základem jeho *Nauky o správních aktech*, a pak – v *Ottově Poctě* (1915) velmi poučné pojednání o *volném uvážení ve veřejné správě*,“<sup>27</sup> napsal u příležitosti Hoetzelových šedesátin Emil Hácha.

V červnu 1908 „*ministr kultu a vyučování schválil usnesení profesorského sboru právnické fakulty, kterým se vicesekretář zemského výboru pan dr. Jiří Hoetzel připouští za soukromého docenta správní*

---

<sup>23</sup> Srov. HOETZEL, J. Právní postavení členů honebního společenstva (studie z honebního zákona českého). *Právník*. 1904, s. 261–280.

<sup>24</sup> Srov. HOETZEL, J. Jest daň z vyššího služného úředníků dvorských, státních, zemských a fondovních osvobozena od přírážek. *Právník*. 1906, s. 397–403; týž. Rozvrh břemene zřizovacího a udržovacího při veřejných neerárních silnicích a cestách. *Právník*. 1908, s. 581–589, 617–627.

<sup>25</sup> Srov. Týdenní schůze ze dne 16. prosince 1909. *Právník*. 1910, s. 68–69.

<sup>26</sup> Srov. např. HOETZEL, J. K otázce náhrady útrat řízení dle práva vodního. *Právník*. 1911, s. 752–754; týž. Právo soukromé a právo veřejné. *Právník*. 1913, s. 725–732.

<sup>27</sup> Srov. HÁCHA, E. Profesor Jiří Hoetzel šedesátníkem. *Právník*. 1934, c. d., s. 486.

vědy a rakouského práva správního na české univerzitě“<sup>28</sup> o čtyři roky později byl jmenován mimořádným profesorem, a ještě krátce před rozpadem Rakouska-Uherska „Prof. Dr. Jiří Hoetzel jmenován řádným profesorem správní vědy a rakouského práva správního na české fakultě právnické“<sup>29</sup>

Na valném shromáždění konaném dne 15. dubna 1916 byl Jiří Hoetzel spolu s dalšími právníckými vrstevníky Vilémem Funkem (1875–1955) a Antonínem Hobzou (1876–1954) zvolen dopisujícím členem České akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění.<sup>30</sup>

Dalo by se tak říci, že do vzniku republiky se Jiří Hoetzel plně etabloval v právnícké obci, byl již známou a uznávanou osobností a příslušníkem střední generace, která se poté výrazně podílela na budování státu.

\*\*\*

Role Jiřího Hoetzela v první republice a jeho přirozená autorita byly trefně popsány u příležitosti jeho jubilea v měsíčníku *Salon: společnost – sport – divadlo – film – moda – výtvarné umění* v říjnu 1934:

*„Jeť profesor Hoetzel nejen jako učenec na poli nauky ústavního a správního práva uznávaným mistrem a ukazatelem cest, ale vysoce zasloužilou, svéráznou a ušlechtilou osobností našeho veřejného života. Osvědčená organizátorská vloha velikého státníka a budovatele našeho státu, Ant. Švehly, vložila do Hoetzlových rukou vědeckou přípravu právního základu našeho státu, ústavní listiny. Je přítí našemu státu, aby i při budoucích velkých úkolech našel vždy tak šťastné spěti činorodých a tvůrčích talentů, jakými byly v počátcích našeho nového státního života jedinečný politický rozhled a zkušenost Antonína Švehly a skvělá odborná průprava i ryzí právnícký fond Hoetzelův. Také jako odborový přednosta ministerstva vnitra (původně Švehlova) a vyhledávaný poradce*

---

<sup>28</sup> Srov. Z české univerzity. *Národní listy*. 28. 6. 1908, č. 177, s. 4.

<sup>29</sup> Srov. Z univerzity. *Právnick*. 1918, s. 311.

<sup>30</sup> Srov. Almanach České akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění, 1917, s. 185–186.

*vlády i parlamentu získal si prof. Hoetzel nedozírné zásluhy o naši popřevratovou správní organizaci i zákonodárství.“<sup>31</sup>*

Kromě toho, že se podílel na budování státu a působil na české právnické fakultě, mimo jiné i jako děkan v letech 1925–1926 a 1938–1939, byl Jiří Hoetzel redaktorem a spoluautorem Slovníku veřejného práva československého a Slovníku národohospodářského, sociálního a politického, byl v letech 1934–1948 jedním z redaktorů a autorem časopisu Právník a obdobně spolupracoval s časopisem Správní obzor a Sborníkem věd právních a státních atd.

V právnické obci tak Jiří Hoetzel patřil k jejím čelným osobnostem.

\*\*\*

*„Jako člověk, prof. Hoetzel – vychovatel již několika právnických generací a zakladatel domácí právní školy, ozdoba našich i zahraničních korporací – jako by podle krásných slov Kiplingových – ‚ministrům a králům radě, zůstal mužem‘ prostým a hluboce lidským, vždy sloužícím jen pravdě a spravedlnosti a hotov je hájit proti komukoli,“* charakterizovala Jiřího Hoetzela gratulace v citovaném měsíčníku Salon.<sup>32</sup>

O tom, že Hoetzel měl v právnické obci pro svoji povahu mezi kolegy a žáky řadu přátel, není pochyb. Patřili k nim mimo jiné i dlouholetý starosta Jednoty právnické Václav Joachim (1876–1945), do jehož nekrologu Hoetzel napsal: *„... čítal jsem jej mezi své nejjodanější a nejvěrnější přátele,“<sup>33</sup>* či Emil Hácha, který uzavřel gratulační text pro Jiřího Hoetzela slovy:

*„Nejen ti z nás, kdo jsou Jiřímu Hoetzelovi lidsky blízcí, ale všichni, kdo jen trochu znají osobnost a dílo a kdo uvědomují si služby, jež prokázal našemu státu, přejí sobě jen, aby ještě dlouho a ve své nezměněné mladistvé svěžesti dále působil k naší radosti a chloubě.“<sup>34</sup>*

---

<sup>31</sup> Srov. K šedesátinám prof. dr. Jiřího Hoetzela. *Salon: společnost – sport – divadlo – film – moda – výtvarné umění*. 1934, 10, s. 25.

<sup>32</sup> Srov. tamtéž, s. 25.

<sup>33</sup> Srov. HOETZEL, J. Za Václavem Joachimem. *Právník*. 1945, s. 115.

<sup>34</sup> Srov. HÁCHA, E. Profesor Jiří Hoetzel šedesátníkem, c. d., s. 486.

Sám Hoetzel naopak přál o dva roky staršímu Emilu Háchovi v roce 1932 s oslovením: „*Milý příteli Hácho...*“<sup>35</sup>

Mladší Josef Tureček (1900–1979) vzpomenu, maje na mysli Antonína Hobzu a Jiřího Hoetzela, jak se ho „*po smrti Hennerově profesora nesmlouvavě ujali*“.<sup>36</sup> I díky tomu lze formou orální historie představit Jiřího Hoetzela z lidské stránky blíže.

Traduje se, že Josef Tureček vyprávěl svému mladšímu kolegovi Stanislavu Balíkovi (1928–2015) dvě historiky ze staroměstské pivnice U Tygra, kam Jiří Hoetzel chodíval.

Jednoho večera v sedm hodin tam Hoetzel vyzval ještě asistenta Turečka, aby šel z telefonní budky zavolat paní Hoetzelové<sup>37</sup> a vzkázal jí, že se pan profesor o hodinu zdrží. V osm hodin se situace opakovala a Josef Tureček vzkaz opět vyřídil. O deváté hodině prý profesor Hoetzel pravil:

„*Pane kolego, běžte zavolat mé choti... ale... raději nikam nechodte.*“

Jindy opět U Tygra přišla řeč na Václava Vaněčka (1905–1985). Jiří Hoetzel tehdy otočil v ústech doutník havana se slovy:

„*Pane kolego, Vaněček je padouch.*“

Dataci obou výroků již nelze stanovit, není však vyloučeno, že se tak v případě druhého výroku mohlo stát po vydání Vaněčkova k mnoha prvorepublikovým právníkům neuctivého *Českého právnictví za kapitalismu* v roce 1953.<sup>38</sup>

\*\*\*

---

<sup>35</sup> Srov. HOETZEL, J. *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy*. Bratislava: Právnická fakulta university Komenského, 1932.

<sup>36</sup> Srov. TUREČEK, J. Antonín Hobza sedmdesátníkem. *Právník*. 1946, s. 314.

<sup>37</sup> Jiří Hoetzel se dne 12. dubna 1902 oženil s Annou rozenou Pechánkovou. Srov. *Národní listy*. 19. 4. 1902, č. 107, s. 2.

<sup>38</sup> Srov. VANĚČEK, V. *České právnictví za kapitalismu*. Praha: Československá akademie věd, 1953.

Zbývá jen dodat, že po únoru 1948 se Jiří Hoetzel stáhl do ústraní. Jak již bylo zmíněno v úvodu, na jeho jméno a dílo mělo být postupně zapomenuto.

I když se tak díky neformálnímu předávání historické paměti zcela nestalo, znovu se k jeho dílu právnícká obec zaslouženě vrátí až po listopadu 1989.

## I.2 Jiří Hoetzel jako spolutvůrce ústavní listiny

### I.2.1 Úvodní poznámky

Je třeba přiznat, že úplně přesné údaje o podílu profesora Hoetzela na podobě ústavní listiny z roku 1920 (dále jen „ústavní listina“) se zjistit nepodařilo. Nelze vyloučit, že v archivech, pozůstalostech významných osob apod. by bylo možné ještě další údaje nalézt. Nicméně z podkladů zpracovaných jedním právním historikem se také vychází (srov. dále).

Jiří Hoetzel, na rozdíl např. od profesora Františka Weyra, který se také přípravy ústavní listiny účastnil, sice nese-psal paměti,<sup>39</sup> ale publikoval alespoň krátkou vzpomínku, a to právě na období přípravy ústavní listiny.<sup>40</sup> A tak kromě této „stopy“ lze vycházet také z literárně zachycených fragmentárních vzpomínek a poznámek jiných, tedy právě z paměti profesora F. Weyra,<sup>41</sup> z nedávno vydané pečlivé práce profesora Jana Kuklíka<sup>42</sup> a v neposlední řadě i ze známé „kroniky“ událostí počátků první republiky napsané Ferdinandem

---

<sup>39</sup> Bohužel ani o něm nebyla do nedávna napsána žádná větší studie, kromě třístránkového medailónku (DOLEŽAL, M. Jiří Hoetzel. *Právo a zákonnost*, 1992, č. 8) a krátké vzpomínky (HENDRYCH, D. Jiří Hoetzel. *Právník*, 1994, č. 9). Teprve v roce 2018 P. Průcha u příležitosti vydání faksimile učebnice J. Hoetzela (původně vydané v roce 1934) sepsal obsáhlejší studii. Srov. PRŮCHA, P. *Život a dílo profesora Jiřího Hoetzela*. In: HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. VII–XXXII. O účasti J. Hoetzela na tvorbě ústavní listiny se letmo zmiňuje na s. IX.

<sup>40</sup> HOETZEL, J. Ku vzniku ústavní listiny. Několik vzpomínek. *Právník*, 1928, sešit XVII, s. 558 a násl.

<sup>41</sup> WEYR, F. *Paměti 2. Za republiky (1918–1938)*. Brno: Atlantis, 2001.

<sup>42</sup> KUKLÍK, J. *Příběh československé ústavy 1920 I*. Praha: Karolinum, 2020.

Peroutkou;<sup>43</sup> lze zmínit též poválečnou publikaci Zdeňka Tobolky.<sup>44</sup> Toliko marginální poznámky o účasti J. Hoetzela na přípravě ústavní listiny nalezneme v nedávno vydané souborné práci.<sup>45</sup>

## I.2.2 Vzpomínka Jiřího Hoetzela

Nejdříve tak dejme slovo samotnému J. Hoetzelovi. Co tedy – zvláště ke své roli při přípravě ústavní listiny – sám uvádí ve vzpomínkovém článku.

Nejprve hodnotí svou účast na přípravě nejen ústavní listiny: „*Pokládám za štěstí svého života, že mi bylo popřáno, abych jako odborový přednosta ministerstva vnitra měl podíl na nejdůležitějších zákonech naší republiky. Nelituji této své spolupráce, třeba že mne na čas vytrhla z mého akademického povolání a třeba že jsem s ostatními byl vysazen kritice, již bych byl ušetřen, kdybych zůstal na klidné půdě akademické. Šlo o dobu vpravdě historickou.*“<sup>46</sup>

Dále stvrzuje svůj podíl na přípravě ústavní listiny: „*Původní (interní) elaborát jsem vypracoval sám a tehdejší ministr Švehla jednal o něm s jednotlivými stranami.*“<sup>47</sup> Konstatuje, že jeho návrh prodělal některé změny, se kterými není spokojen: „*Předloha ústavní listiny, jak se dostala do ústavně-právního výboru, v mnohém se odchytila od původního mého elaborátu; podle mého přesvědčení ne vždy na prospěch věci.*“<sup>48</sup> Kupříkladu J. Hoetzel lituje, „*že nebylo prosazeno mnou proponované ustanovení, aby senát byl z části jmenován. Mohlo by to vést k zvýšení jeho odborné úrovně.*“<sup>49</sup>

---

<sup>43</sup> PEROUTKA, F. *Budování státu III*. Praha: Lidové noviny, 1991.

<sup>44</sup> TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z r. 1920*. Praha: Čs. sociální demokracie, 1946.

<sup>45</sup> KOBER, J., KUKLÍK, J. Ústavní listina. In: KOBER, J., HOLUBEC, S. (eds.) *Počátky Československé republiky*. Praha: Academia, 2022, s. 125, 147, 278 a 335. Výjimkou je „prosté“ konstatování, že „*hlavním právním autorem původního konceptu ústavní listiny, vzniklého na Ministerstvu vnitra, byl Jiří Hoetzel, profesor české právnické fakulty a odborový přednosta na Ministerstvu vnitra (...)*“ (s. 331).

<sup>46</sup> HOETZEL, J. *Ku vzniku ústavní listiny*, c. d., s. 558.

<sup>47</sup> Tamtéž, s. 559.

<sup>48</sup> Tamtéž, s. 559.

<sup>49</sup> Tamtéž, s. 561.

Zmíní se i o technických otázkách: „*Po formální stránce jsem držel zásadu, aby nebyl měněn počet paragrafů ústavní listiny, protože jinak hrozí nebezpečí zmatku (...) ‚nutné mezery‘ byly vyplňovány tím, že se postižené paragrafy dělily.*“<sup>50</sup> K práci v ústavním výboru obecně uvádí, že jednání bylo „*místy velice těžké a nechyběly chvíle, kdy místo věcných argumentů se apelovalo také na moc a chtělo působiti i veřejnými projevy. Ale světlou stránkou tohoto jednání jako celku byla skutečnost, že všechny strany přeče jen k sobě poutala radost ze samostatného státu a vědomí štěstí, že si po 300 letech dáváme ústavu*“.<sup>51</sup>

### **I.2.3 Vzpomínky Ferdinanda Peroutky a Františka Weyra a hodnocení Zdeňka Tobolky**

F. Peroutka se ve třetím díle své trilogie věnuje zejména procesu přijímání ústavní listiny, ale také podrobně rozebírá diskuse k některým problémovým okruhům, např. k odluce církve od státu, systému dvou sněmoven, postavení prezidenta republiky, mandátům poslanců a senátorů, volebnímu řádu a župnímu zřízení.<sup>52</sup> Profesora Hoetzela zmiňuje pouze na dvou místech.

Především uvádí, že J. Hoetzel vypracoval „základy“ vládou předložené ústavní listiny a pěti dalších zákonů „*sice neústavních, avšak kladoucích základy politického a správního života republiky*“. Zároveň konstatuje, že Hoetzel byl (vedle Aloise Švehly a Václava Boučka) členem tříčlenného, užšího „komitétu“, který si zvolil ústavní výbor Revolučního Národního shromáždění.<sup>53</sup>

Druhá zmínka se netýká přímo ústavní listiny, ale jazykového zákona, kdy podle něj Hoetzel napsal, že „*hádání o slova státní a oficiální působilo na něj dojmem středověkého hádání o nějaké posvátné slovo, poněvadž všichni měli na mysli totéž: státní jazyk*“.<sup>54</sup>

Jak je vcelku známo, F. Weyr a J. Hoetzel spolu nevycházeli vždy právě přátelsky, což F. Weyr také – ze svého pohledu – vysvětluje

---

<sup>50</sup> HOETZEL, J. Ku vzniku ústavní listiny, c. d., s. 562.

<sup>51</sup> Tamtéž, s. 560.

<sup>52</sup> PEROUTKA, F., c. d., s. 922-1046.

<sup>53</sup> Tamtéž, s. 923.

<sup>54</sup> Tamtéž, s. 998.

ve svých pamětech.<sup>55</sup> Snad i proto o J. Hoetzelovi, který tehdy zastával – vedle působení na pražské právnické fakultě – místo odborného přednosty na ministerstvu vnitra, a nejen o něm v souvislosti s přípravou podkladů k ústavní listině mluví jako o „odborníkovi“ (skutečně v uvozovkách).<sup>56</sup>

Přípravou ústavní listiny se ovšem F. Weyr ve svých pamětech prakticky nezabývá a odkazuje na svůj článek,<sup>57</sup> ze kterého se toho o tvorbě ústavní listiny ovšem také mnoho nedozvíme. Ostatně sám později uvádí, že tento článek je „nedokončeným literárním torzem“.<sup>58</sup> Nicméně konstatuje v něm významný fakt, že J. Hoetzel „připravil po ústavní výbor nejdůležitější osnovu, kterou revoluční Národní shromáždění projednávalo: ústavní listinu. Vynikající kvalitu této práce po zásluze jsem ocenil na jiném místě“.<sup>59</sup> F. Weyr odkazuje na svou publikaci *Soustava československého práva státního*, kde uvádí: „Autorem původní osnovy ústavní listiny byl sekční šéf prof. dr. Jiří Hoetzel. Osnova ta byla prací znamenitou. Je mi příjemno

---

<sup>55</sup> Zejména srov. WEYR, F. *Paměti 1. Za Rakouska (1879–1918)*. Brno: Atlantis, 1999, s. 316. Dále WEYR, F. *Paměti 2. Za republiky (1918–1938)*, c. d., s. 84, 94 a 95. Nicméně v pozdějších letech zřejmě došlo k usmíření, neboť F. Weyr označuje J. Hoetzela jako svého přítele. Srov. WEYR, F. *Paměti 3. Za okupace a po ní (1939–1951)*. Brno: Atlantis, 2004, s. 99 a 197. Potvrzuje to i společný doslov v posledním dílu *Slovníku veřejného práva*, kde mj. uvádějí: „Během naší dřívější vědecké činnosti stáli jsme nejednou proti sobě v polemických šarvátkách, zastávající v právní teorii každý jiné, odchýlné theoretické hledisko. Společná práce na *Slovníku* nás však, a to zejména po jeho vzkříšení v roce 1946, lidsky opět sblížila a utužila naše vzájemné upřímné přátelství a kamarádství...“ (Slovník svazek V., s. 958). V souvislosti s popisem přípravných prací na nové ústavě (po r. 1945) stvrzuje posun ve vztazích také V. Kubeš: „Velmi dobré vztahy se vyvinuly mezi Weyrem a Hoetzelem, mezi nimiž v minulosti docházelo k velmi vášnivým vědeckým sporům. Nutno však říci, že se Weyr vždy s obdivem vyjadřoval o rozhodujícím vlivu Hoetzelově při tvoření první ústavy z roku 1920.“ (KUBEŠ, V. ... a chtěl bych to všechno znovu. *Filosofické vypořádání s pesimistickým názorem*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 129).

<sup>56</sup> Ovšem sám J. Hoetzel přiznává, že „jsme v zákonodárném sboru neměli zkušených legislativních praktiků a že republikánská forma státu vyžadovala jiné úpravy různých otázek, než tomu bylo v Rakousku, resp. v Uhersku“. HOETZEL, J. *Ku vzniku ústavní listiny*, c. d., s. 559.

<sup>57</sup> WEYR, F. *Vzpomínky na ústavní výbor revolučního Národního shromáždění*. *Časopis pro právní a státní vědu*, 1921, č. 4. Přetištěno in: WEYR, F. *Paměti 3. Za okupace a po ní (1939–1951)*, c. d., s. 183–195.

<sup>58</sup> WEYR, F. *Paměti 3. Za okupace a po ní (1939–1951)*, c. d., s. 198.

<sup>59</sup> WEYR, F. *Vzpomínky na ústavní výbor revolučního Národního shromáždění*, c. d., s. 192.

konstatovati to výslovně, poněvadž mám tím příležitost osvědčiti, že malichernost a ješitnost jsou mi cizí.“<sup>60</sup>

Z. Tobolka ve své útlé brožuře (38 stran) toliko ne zcela přesně uvádí, že ústavní listina „po stránce legislativně technické vyšla z pera přednosta zákonodárné sekce ministerstva vnitra JUDr. Jiřího Hoetzela“.<sup>61</sup> Pak stručně přibližuje průběh jeho kariéry, aby uzavřel: „Původní návrh ústavní listiny z jeho pera nesl zjevně stopy theoretika.“<sup>62</sup>

## I.2.4 Poznatky Jana Kuklíka

Vcelku nepřekvapuje, že roli J. Hoetzela při tvorbě ústavní listiny se ve své práci nejpodrobněji věnuje současný právní historik J. Kuklík.<sup>63</sup> Jeho poznatky občas doplníme publikovanými „vybranými“ těsnopiseckými zápisy z jednání v ústavním výboru.<sup>64</sup>

Především zmiňuje „návrhy české ústavy“ (označené písmeny A až F), připravené ještě před vznikem samostatného Československa, které se našly v pozůstalosti Josefa Pekaře. Autorem jedné z předloh (návrh B) je patrně J. Hoetzel.<sup>65</sup> Také uvádí, že J. Hoetzel se účastnil prací na změně prozatímní ústavy.<sup>66</sup>

---

<sup>60</sup> WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Praha: Fr. Borový, 1924, s. 9.

<sup>61</sup> TOBOLKA, Z., c. d., s. 11. Tento problematický údaj je opakován i v současnosti. Srov. ADAMOVÁ, K. *Ústava z roku 1920 v kontextu evropského konstitucionalismu*. In: ČECHUROVÁ, J., ŠLEHOFER, L. a kol. *Ústava 1920. Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 31. Jiný autor v téže publikaci uvádí poznatky přesnější: „Vlastní návrh osnovy ústavy vypracoval JUDr. Jiří Hoetzel, šéf legislativního odboru ministerstva vnitra, a to na politickou objednávku agrárního ministra vnitra a pozdějšího dlouholetého předsedy vlády Antonína Švehly.“ (RYCHLÍK, J. *Problém slovenského jazyka a postavení Slovenska při přípravě ústavy 1919–1920*. In: tamtéž, s. 93)

<sup>62</sup> TOBOLKA, Z., c. d., s. 11.

<sup>63</sup> Jeho jméno se tak v různých souvislostech objevuje na řadě míst. Srov. KUKLÍK, J., c. d., s. 14, 15, 18, 19, 25, 62, 86 a násl., 91, 107, 113, 120, 143, 145, 150 a násl., 157 a násl., 164, 166, 167, 168, 169, 171, 179, 180, 182 a násl., 188, 189, 201, 211, 222, 234, 257 a 288.

<sup>64</sup> BROKLOVÁ, E. (ed.) *První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ČSAV, 1992. Autorka také konstatuje, že autorem původní osnovy byl profesor J. Hoetzel, ovšem za politické tvůrce ústavy „lze pokládat představitele dvou největších politických stran, totiž Antonína Švehlu (Republikánská strana čs. venkova) a dr. A. Meissnera (Čs. strana sociálně demokratická)“ (s. 8).

<sup>65</sup> KUKLÍK, J., c. d., s. 17–18.

<sup>66</sup> Tamtéž, s. 86 an. Zmiňuje to i sám J. Hoetzel (Ku vzniku ústavní listiny, c. d., s. 558).

Pokud jde o vlastní ústavní listinu, J. Kuklík úvodem konstatuje, že sehrál „rozhodující úlohu při vypracování jejího návrhu, i když byl dosud vnímán spíše jako odborník na správní právo“.<sup>67</sup> Zmiňuje, že se J. Hoetzel v červenci 1919 zúčastnil debaty ústavního výboru o jednokomorovém či dvoukomorovém parlamentu (jako zastávce parlamentu dvoukomorového).<sup>68</sup>

Významným se zdá však zvláště poznatek, že vláda dne 12. září 1919 jako „nejdůležitější bod“ projednávala zásady ústavní listiny připravené J. Hoetzelem. Šlo „jen o osnovu, kdy základní články označené písmeny odpovídaly určitým navrhovaným částem ústavního textu, a to s krátkou charakteristikou či komentářem“.<sup>69</sup> Koncem listopadu 1919 pak koaliční strany pořádaly porady o návrhu zásad ústavní listiny.<sup>70</sup>

Relevantnější se nicméně jeví až (dopracovaný) samotný návrh ústavní listiny koncipovaný opět J. Hoetzelem a předložený ministrem vnitra A. Švehlou, který vláda projednala a předložila Revolučnímu Národnímu shromáždění jako svůj návrh. Tento Hoetzelův projekt se bohužel v autentické podobě nezachoval a ani nebyl oficiálně zveřejněn, i když byl poměrně podrobně rozebírán v tisku.

J. Kuklík návrh rekonstruuje z materiálu projednávaného vládou a také z jednotlivých témat projednávaných postupně ústavním výborem. Podle něj se skládal z následujících částí (hlav): obecná ustanovení, moc zákonodárná, moc vládní a výkonná, moc soudcovská, občanská práva, ochrana národnostních menšin. Počítalo se i se zřízením ústavního soudu.<sup>71</sup>

Mimo jiné J. Hoetzel navrhoval vytváření zvláštního 18členého výboru parlamentu, tzv. Stálého výboru,<sup>72</sup> který by vykonával dozor nad mocí vládní a výkonnou v době, kdy parlament nezasedá. Měl se skládat ze dvou třetin z poslanců volených poslaneckou sněmovnou a z jedné třetiny senátorů volených senátem.<sup>73</sup> Takový

---

<sup>67</sup> KUKLÍK, J., c. d., s. 62.

<sup>68</sup> Tamtéž, s. 107.

<sup>69</sup> Písmeno A (republikánská forma vlády), písmeno B (parlament – variantně jedno-/dvoukomorový), písmeno C (moc soudní). KUKLÍK, J., c. d., s. 120.

<sup>70</sup> KUKLÍK, J., c. d., s. 143.

<sup>71</sup> K návrhu podrob. srov. tamtéž, s. 150 a násl.

<sup>72</sup> K tomu srov. též např. KOBER, J., KUKLÍK, J., c. d., s. 334 a násl.

<sup>73</sup> KUKLÍK, J., c. d., s. 151.

orgán přijatá ústavní listina skutečně obsahuje v § 54, byť došlo k určité modifikaci.<sup>74</sup>

Vládní návrh ústavní listiny, který začal ústavní výbor projednávat 8. ledna 1920, osobně hájil právě J. Hoetzel jako jeho „hlavní autor“. Výbor se toho dne zabýval obecnými ustanoveními a mocí zákonodárnou a „do značné míry skutečně přijal za své Hoetzelovy návrhy“.<sup>75</sup>

J. Hoetzel se nejspíše zúčastnil většiny jednání ústavního výboru při projednávání návrhu ústavní listiny a dalších zákonů. Nicméně v dalším textu nebudeme zmiňovat každé jednání, ale jen ta, o kterých lze na základě publikace J. Kuklíka, případně (publikovaných) zápisů z jednání ústavního výboru, zdokumentovat významnější příspěvek pana profesora. Je ovšem třeba uvést, že řady jednání ústavního výboru se účastnil (a přispíval do diskuse) i A. Švehla a pak J. Hoetzel příliš aktivně nevystupoval. Pokud zde A. Švehla nebyl, J. Hoetzel občas své poznámky komentoval slovy „podle direktiv ministra“ nebo „jménem vlády“ apod.<sup>76</sup>

Na jednání ústavního výboru dne 13. ledna 1920 se rozebíralo postavení hlavy státu a vztah prezidenta republiky a vlády. Nejvíce se diskutovalo o návrhu § 66, podle kterého prezident republiky není z výkonu svého úřadu odpovědný, neboť „z *projevů jeho, souvisejících s výkonem jeho úřadu, odpovídá vláda*“. Proti takovému návrhu se vyslovil zejména F. Weyr, což později zveřejnil v Lidových novinách. Na jeho argumenty reagoval J. Hoetzel, nakonec se prosadila jeho (vládní) verze.<sup>77</sup> Ze zápisu z jednání vyplývá, že J. Hoetzel

---

<sup>74</sup> Ustanovení § 54 ústavní listiny mj. stanoví: „(...) koná dozor na moc vládní a výkonnou 24členný výbor, do něhož zvolí ze sebe 16 členů a toliktéž náhradníků sněmovna poslanecká a 8 členů a toliktéž náhradníků senát vždy na jeden rok...“

<sup>75</sup> KUKLÍK, J., c. d., s. 157 a násl.

<sup>76</sup> Podrobněji k jednotlivým jednáním ústavního výboru (jde ovšem jen o části zápisů „vybrané“ k publikaci) srov. BROKLOVÁ, E., c. d.: 8. ledna 1920, s. 30–32, 9. ledna, s. 31, 13. ledna 1920, s. 32–55, 14. ledna 1920, s. 55–71, 15. ledna 1920, s. 71–81, 16. ledna 1920, s. 81–83, 20. ledna 1920, s. 84–110, 21. ledna, s. 111–115, 27. ledna 1920, s. 115–130, 28. ledna 1920, s. 130–145, 4. února 1920, s. 135–145, 12. února 1920, s. 145–155, 13. února, s. 146–155, 18. února 1920, s. 156–171, 19. února 1920, s. 171–174, 21. února 1920, s. 174–179, a 25. února 1920, s. 180–185.

<sup>77</sup> Podrob. srov. KUKLÍK, J., c. d., s. 163 a násl. Konkrétní účast J. Hoetzela v diskusi srov. BROKLOVÁ, E., c. d., s. 41–43. Hoetzel mj. uvedl: „*Pravíme-li, z projevů jeho souvisejících s úřadem prezidentovým odpovídá vláda, není to v žádné souvislosti s principem monarchistickým, jest to jen důsledek, že hlava státu je*

„varoval před upřednostňováním odpovědnosti prezidenta za činy.<sup>78</sup> Také hájil ustanovení, že prezident jmenuje a propouští ministry.<sup>79</sup>

Jednání ústavního výboru dne 14. ledna 1920 mělo na programu hlavu čtvrtou o moci soudcovské a hlavu pátou o občanských právech, včetně otázky odluky církve od státu. J. Hoetzel se vyjadřoval k problematice rovnosti občanů a obhajoval vládní návrh úpravy vztahu státu k církvím.<sup>80</sup> Na závěr se projednávala hlava šestá o právech menšin, kdy „poměrně hladce (...) prošel původní Hoetzelův návrh této hlavy“.<sup>81</sup>

Naopak ze záznamů o jednání ústavního výboru ze dne 15. ledna 1920 vyplývá, že nebyla akceptována vládní (Hoetzelova) verze ustanovení o ústavním soudu a přezkoumávání ústavnosti zákonů. Přednost dostaly formulace prof. F. Weyra.<sup>82</sup> K problematice se ústavní výbor vrátil v souvislosti s projednáváním (neodkladných) opatření Stálého výboru (dne 13. února 1920). V této souvislosti J. Hoetzel uvedl, že vláda je kategoricky proti tomu, aby ústavní soud rozhodoval i jiné otázky než čistě právní, nicméně se prosadil kompromisní návrh F. Weyra.<sup>83</sup>

Dne 20. ledna 1920 ústavní výbor mj. projednával návrh ustanovení o senátu, vztahu obou sněmoven Národního shromáždění a referenda, přičemž J. Hoetzel vcelku nepřekvapivě podpořil restriktivní vládní návrh, aby se referendum konalo, jen pokud Národní shromáždění zamítne vládní návrh zákona.<sup>84</sup> Pak by se tříčtvrtinovou většinou vláda mohla usnést, aby v referendu bylo rozhodnuto, zda se má odmítnutý návrh stát zákonem.<sup>85</sup>

---

*nezodpovědna, a není myslitelné, aby za to nebyl zodpovězen někdo jiný“ (s. 41). „Fakt jest, že i ve Francii a v Anglii je samozřejmé, že ministerský předseda, i kdyby nevěděl, co prezident udělá, ručí za to (...) On ručí nejen za činy prezidentovy, o kterých neví, nýbrž i za to, co vůbec nemohl zamezit“ (s. 43).*

<sup>78</sup> BROKLOVÁ, E., c. d., s. 32.

<sup>79</sup> Tamtéž, s. 36.

<sup>80</sup> Srov. KUKLÍK, J., c. d., s. 165 a násl.

<sup>81</sup> Tamtéž, s. 168.

<sup>82</sup> Tamtéž, s. 168 a násl.

<sup>83</sup> Tamtéž, s. 183.

<sup>84</sup> J. Hoetzel mj. uvedl: „(...) vláda ve svém návrhu se nezmiňovala o referendu, stalo se to proto, že to nepokládá za věc, kterou bychom musili míti v ústavě za každou cenu. Teprve po dlouhém jednání připustila vláda omezenou formu referenda.“ BROKLOVÁ, E., c. d., s. 101.

<sup>85</sup> KUKLÍK, J., c. d., s. 171 a násl.

Dne 28. ledna 1920 se ústavní výbor zabýval senátem. Nebyl přijat návrh J. Hoetzela, aby polovina členů senátu byla při prvních volbách zvolena jen na 4 roky a polovina na 8 let, tedy aby došlo k postupné obnově senátu.<sup>86</sup>

Dne 4. února 1920 ústavní výbor mj. probíral vzájemný vztah senátu a poslanecké sněmovny, přičemž J. Hoetzel navrhoval i konkrétní znění § 45.<sup>87</sup>

Dne 13. února byl předmětem jednání i tzv. Stálý výbor, k tomu mj. vystoupil také J. Hoetzel.<sup>88</sup>

## 1.2.5 Závěrem

Toliko jen kusé poznatky o účasti J. Hoetzela při projednávání návrhu ústavní listiny v ústavním výboru, jak je lze vypreparovat z díla J. Kuklíka a „vybraných“ zápisů z jednání ústavního výboru.

Nicméně je důležité konstatovat, že práci J. Hoetzela ocenil zpravodaj ústavní listiny V. Bouček při jejím projednávání Revolučním Národním shromážděním. Mimo jiné uvedl: *„Nemůžeme ani dosti vděční býti za všechnu práci, kterou vybudování ústavy věnoval. Nejen že jí věnoval celou svou vědeckou osobnost, on jí věnoval všechnen*

---

<sup>86</sup> KUKLÍK, J., c. d., s. 174.

<sup>87</sup> Hoetzelův návrh zněl: *„Má-li se některá sněmovna znovu usnášeti o své osnově zákona a nebo znovu jednati o osnově zákona ve druhé sněmovně přijaté (paragraf 44 odstavec 2), nemá rozpuštění dotčené sněmovny neb uplynutí jejího volebního období vlivu na právní platnost jejich dosavadních usnesení“* (BROKLOVÁ, E., c. d., s. 138). Nakonec bylo přijato znění dosti modifikované (obsahový posun však není zásadní): *„Má-li se některá sněmovna znovu usnášeti o osnově zákona, na které se již jednou usnesla, anebo znovu jednati o osnově zákona ve druhé sněmovně přijaté (§ 44, 2 odst.), a byla-li ona sněmovna rozpuštěna, neb uplynulo mezi tím její volební období, nežli mohla se usnésti po druhé, pokládá se nové její usnesení za druhé usnesení podle § 44.“*

<sup>88</sup> Srov. BROKLOVÁ, E., c. d., s. 152–154. J. Hoetzel mj. uvedl: *„Vláda je interesována na tom, aby ten výbor mohl činit opatření, ke kterým za normálních poměrů by bylo třeba zákona. Jako věc pro ni méně významnou dala tam také kontrolní činnost, kterou jinak vykonává Národní shromáždění (...) Stanovisko vlády, které si dovoluji tlumočit, jest, že by jí nebylo vítáno, kdyby opatření toho výboru byla dána také pod kontrolu ústavního soudu. Kdo by to už chtěl udělat, měl by to obmezit opravdu jen na otázku práva, tj. na body b) a c), a měl by eliminovati postulat naléhavosti a nutnosti, poněvadž to je tak neurčitý pojem, že se pro něj nehodí instituce ústavního soudu“* (s. 153).

čas, kterého vůbec bylo zapotřebí, aby ústavní listina mohla vám být předložena.“<sup>89</sup> Soudce zpravodaj podtrhl význam účasti J. Hoetzela i v úvodu ke zprávě ústavního výboru: „Těžiště práce spočívalo v ne-sčetných přímo poradách, jednak subkomitetu, jednak zpravodaje s pp. ministrem vnitra a odb. přednostou prof. Dr. Hoetzlem.“<sup>90</sup>

Ponecháváme stranou účast J. Hoetzela na přípravě změny prozatímní ústavy. Za důležité však považujeme připomenout, že pan profesor nejprve připravil již zásady ústavní listiny, které byly v září 1919 schváleny vládou.

Z dostupných literárních pramenů lze dospět k závěru, že podíl profesora Hoetzela na textu ústavní listiny byl významný, ne-li někdy rozhodující, byť některé jeho návrhy, resp. formulace byly nepochybně korigovány. Nelze nicméně vyloučit, že někdo někdy v budoucnu vypátrá další zajímavé podrobnosti, třeba se nakonec objeví i původní „elaborát“ J. Hoetzela.

Může se objevit námitka, zda J. Hoetzel jako sekční šéf na ministerstvu vnitra nějak nevyužil pomoci svého odborného aparátu, ale nezdá se to příliš pravděpodobné. Ostatně již v jeho výše zčásti reprodukováné vzpomínce tvrdí, že návrh ústavní listiny připravil sám. Jinak tomu mohlo být u ostatních připravovaných zákonů.<sup>91</sup>

Jinou otázkou se však může jevit účast či vliv samotného „formálního“ zpracovatele pověřeného vládou, totiž ministra vnitra Antonína Švehly (též nadřízeného J. Hoetzela). Nelze to zcela vyloučit, i když pravdu se již asi nedozvíme. Faktem ovšem zůstává, že A. Švehla měl nesporný vliv na kompromisní řešení úpravy některých otázek.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Citováno podle KUKLÍK, J., c. d., s. 211.

<sup>90</sup> Tisk 2421, Revoluční Národní shromáždění, 1920: Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky, usnesená ústavním výborem podle § 14 a 17 jednacího řádu, s. 1.

<sup>91</sup> J. Hoetzel kupř. zmiňuje, že návrh určitého zákona připravoval „v mé sekci Mrhálek“. HOETZEL, J. Ku vzniku ústavní listiny, c. d., s. 563. Také např. konstatuje, že nepracoval na zákoně o volbě prezidenta republiky a zákoně o ústavním soudu (tamtéž, s. 562).

<sup>92</sup> „Po množství náročných jednání nejen ve výboru, ale i mimo něj – jednání představitelů politických stran – bylo nakonec dosaženo kompromisního řešení ve všech otázkách. Hlavním architektem těchto dohod byl ministr vnitra Antonín Švehla“ (KOBÉR, J., KUKLÍK, J., c. d., s. 332). Obdobně konstatuje i V. Pavlíček: „Autorem prvotního textu byl profesor Jiří Hoetzel, za politického tvůrce ústavy lze považovat jednoho z nejvýznamnějších státníků dvacátých let, Antonína

Zřejmě naposledy se k ústavní listině J. Hoetzel vyslovil v LIII. sešitu Slovníku veřejného práva, vydaném v prosinci 1938,<sup>93</sup> kdy nepřistoupil k zevrubnému výkladu<sup>94</sup> a vyjádřil jisté pochybnosti či rozčarování z tehdejší politické současnosti:<sup>95</sup> „*Za této situace, kdy se neví, kam dospějeme, resp. co z bude z dosavadní ústavy, nezdá se vhodným jít do podrobného líčení ústavní listiny. Konstatoval bych jen – jaksí nekrologicky – tolik, že ústavní listina vědomě se vyhýbala experimentování a novotvoření, protože by mohl být v sázce osud našeho státu bez tradic.*“<sup>96</sup>

## **I.3 K odkazu Slovníku veřejného práva československého (hesel prof. Hoetzela)**

### **I.3.1 Úvodní poznámky ke Slovníku**

Slovník veřejného práva československého (dále „Slovník“) vycházel v podobě sešitů tvořících celkem pět svazků, a to od roku 1927,<sup>97</sup> doslov, napsaný po vydání posledního svazku profesory Jiřím Hoetzlem a Františkem Weyrem, je datován červencem 1948. Vydávání Slovníku bylo přerušeno v době nesvobody, když v říjnu 1939 byl vydán sešit LIV. svazku V. až po heslo „Vodohospodářské fondy“, od roku 1946 pak vyšly zbylé sešity. Je cenné, že v posledním svazku

---

Švehlu“ (PAVLÍČEK, V. Československá ústava z roku 1920. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2015, s. 73).

<sup>93</sup> Později zahrnutého do pátého svazku Slovníku veřejného práva, vydaného v roce 1948.

<sup>94</sup> Výkladům k ústavní listině se J. Hoetzel podrobněji věnoval ovšem v dobách dřívějších. Srov. HOETZEL, J. Poznámky k ústavní listině republiky Československé. *Věstník ministerstva vnitra republiky Československé*. 1920, č. 4; HOETZEL, J. Ústavní listina Československé republiky. *Sborník věd právních a státních*. 20 (1920), s. 1–25; HOETZEL, J. Ústavní listina Československé republiky: zvláštní otisk ze *Slovníku národohospodářského, sociálního a politického*, Praha 1928.

<sup>95</sup> Šlo tedy o období po uzavření Mnichovské dohody a přijetí ústavního zákona č. 299/1938 Sb., o autonomii Slovenské krajiny, a ústavního zákona č. 328/1938 Sb., o autonomii Podkarpatské Rusi.

<sup>96</sup> Slovník, svazek V., s. 120.

<sup>97</sup> Vladimír Mikule v předmluvě k reprintu Slovníku, který v roce 2000 vydalo nakladatelství EUROLEX BOHEMIA s.r.o., uváděl, že byly sešity vydávány od 1. září 1927.

V. Slovníku je uveden též seznam autorů jednotlivých hesel a věcný rejstřík.<sup>98</sup> Autoři doslovu ke Slovníku uváděli, že si již krátce po roce 1918 uvědomovali, spolu s tehdejšími prvním prezidentem nejvyššího správního soudu dr. Emilem Háchou a profesorem Karlem Laštovkou, potřebu slovníkového souborného díla, když odkazovali na starorakouský „Österreichisches Staatswörterbuch“, vydaný profesory Ernstem Mischlerem a Josefem Ulbrichem.<sup>99</sup>

Slovník je významným zdrojem poznání o stavu veřejného práva v první polovině dvacátého století. Vzhledem k autorskému kolektivu tvořenému řadou profesorů z tehdejších právnických fakult, ale i z jiných vysokých škol, vyšších úředníků ústředních správních úřadů i soudců tehdejšího nejvyššího správního soudu, je zřejmé, že se na texty ve Slovníku odvolávala i aplikační správní a soudní praxe. Po roce 1948 jakoby Slovník ani jiné práce buržoazních autorů z období Československé republiky neexistovaly, resp. nebylo možné z nich vycházet. O určité renezanci používání Slovníku po roce 1989 svědčí např. množství citací odkazujících na Slovník v judikatuře správních soudů, jakož i v odborné literatuře.

Jiří Hoetzel je autorem 27 hesel či částí textu u některých hesel. Texty jednotlivých hesel se odlišují svou délkou, od nejkratších, jako je např. heslo „Vydržení“ na menší polovině jedné stránky, až po nejdelší z jeho textu, 41stránkové „Řízení správní“. Obsahově se řadí do různých oblastí obecné části správního práva, některých otázek řazených do části zvláštní části správního práva, vybraných úseků soudnictví ve věcech veřejného práva, text některých hesel by bylo možné řadit do oboru práva ústavního.

Čtenáře může zaujmout schopnost definovat základní právní instituty, provést srovnání s výklady podanými jinými autory, a to v minulosti či v době psaní Slovníku, především rakouskými, německými a francouzskými, text často obsahuje srovnání s tím, jak se odpovídající instituty vymezovaly v zahraničí. Hoetzelovým stylem bylo nejen vykládat právní úpravu, ale i provést její hodnocení, často i kritické (pokud úprava neodpovídala představám autora). Pro soudobého čtenáře mohou být zajímavé především ty výklady, které

---

<sup>98</sup> O době zpracování Slovníku mj. vypovídá, že mezi mnoha desítkami autorů byly pouze dvě ženy, Jarmila Veselá (autorka hesla „Třaskaviny“ ve svazku IV.) a Marie Pivoňková (autorka hesla „Ženy“ v poválečném období vydaném sešitu svazku V).

<sup>99</sup> První svazek vyšel v r. 1905 v nakladatelství A. Hölder.

se věnují obecným institutům, jako např. správní akt, volné uvážení, právní dualismus, samospráva. Pro porovnání se současným stavem jsou významné rozborů úředních postupů jako např. správního řízení, rozhodování kompetenčních konfliktů, vyvlastnění, když tehdejší postupy nebyly sice tak detailněji upraveny, jako je tomu dnes, ale o to více jsou významné teoretické výklady podstaty jednotlivých postupů, které právě i profesor Hoetzel učinil.

### **I.3.2 Hesla ve Slovníku napsaná profesorem Hoetzelem**

#### I.3.2.1 Adjacenti (svazek I., s. 10)

Hned první heslo, které Hoetzel napsal, se věnuje postavení specifické skupiny osob ve vztahu k obecnému užívání určitých veřejných statků, tehdy především veřejných silnic a ulic. A při jeho čtení si může dnešní čtenář klást otázky, které se nevyjasnily dosud. Adjacenty se rozumějí „*vlastníci pozemkových ploch a staveb při veřejném statku*“. A zásadní bylo, zda měli nějaké zvláštní postavení, „*jiné než obyčejný uživatel veřejné komunikace*“. Hoetzel se pokusil ukázat různé přístupy k řešení situací, kdy dochází ke zrušení nebo omezení možnosti veřejnou komunikaci užívat. Na rozdíl od přístupů v jiných právních systémech nepřipouštělo československé právo pro takové případy veřejnoprávní odškodnění adjacentů, Hoetzel ale nabádal k legislativnímu řešení postavení těchto osob.

#### I.3.2.2 Akt správní (svazek I., s. 34)

Z pohledu obecné části správního práva představuje zpracování tohoto hesla jeden z nejzásadnějších počínů celého Slovníku. Hoetzel v něm vymezil místo správních aktů mezi různými úkony veřejné správy, a to úkony vrchnostenskými. Základem pozitivní úpravy byl § 2 tzv. říjnového zákona č. 36/1876 ř. z.<sup>100</sup> užívající spřežku „*rozhodnutí a opatření*“. Hoetzel vymezil z recentní judikatury nejvyššího

---

<sup>100</sup> Zákon o zřízení správního soudu.

správního soudu, že „jde o projevy veřejné správy, které autoritativně, »judikujícím způsobem« upravují nebo zakládají právní poměry tak, že projev takový je schopen právní moci“.<sup>101</sup> Věnoval se vymezení nadřazenosti státu (jiných subjektů) při autoritativních (vrchnostenských) aktech vůči občanovi, resp. právní nerovnosti mezi nimi. Provedl i rozsáhlé negativní vymezení těch úkonů veřejné správy, které jsou jen menší právní intenzity než „rozhodnutí a opatření“ jakožto správní akt. V textu o aktech správních se Hoetzel věnoval vymezení druhů správních aktů, vedlejším ustanovením v nich, vadám správních aktů, ale rovněž i veřejným smlouvám.

Lze učinit rovněž poznámku, že jak literatura, tak i judikatura po roce 1989 se většinou vrátila k tradičnímu označení „správní akt“ vypuštěním přídavného jména „individuální“,<sup>102</sup> když konkrétnost (individuálnost) je znakem každého „správního aktu“, na rozdíl od abstraktních aktů.

### I.3.2.3 Bydliště. V právu veřejném (svazek I., s. 150)

Hoetzel připsal k heslu „Bydliště“, zpracovanému dr. Václavem Horou, krátký text o obecném významu bydliště ve veřejném právu. Při absenci všeobecné definice bydliště byla v tu dobu kladena váha na to, že „bydliště tvoří střed hospodářské činnosti dotčené osoby“.

### I.3.2.4 Dražba. Administrativní (dobrovolná) (svazek I., s. 489)

I v tomto heslu připsal prof. Hoetzel pojednání doplňující text dr. Hory. Základním pramenem právní úpravy dobrovolných dražeb byl licitační řád z 15. července 1786, který upravoval vedle dražby soudní i dražbu, k níž byly příslušné politické úřady, později i obecní úřady. Dobrovolné dražby se odlišovaly od dražeb exekučních, prováděných proti vůli vlastníka draženého statku. Dobrovolné dražby se ovšem uskutečňovaly i v případech, kdy byl úřad povinen dražbu provádět např. ve vztahu k zabaveným věcem.

---

<sup>101</sup> Slovník, svazek I., s. 35.

<sup>102</sup> Jak bylo užíváno např. v Lukešově učebnici z roku 1980. Viz ČERVENÝ, Z. In: LUKEŠ, Z. a kol. *Československé správní právo*, c. d., zejm. s. 160 a násl.

### 1.3.2.5 Dualismus právní (svazek I., s. 493)

Z hesla vychází přehled dobového zpracování problematiky členění oboru práva na oblast práva a veřejného a oblast práva soukromého. Na toto dělení navázala od 90. let minulého století i naše novodobá literatura a judikatura, byť i s přihlédnutím k novějším teoriím, jako zejména tzv. nové teorie subjektu podle Hanse Julia Wolffa.<sup>103</sup> Ne každý autor teorii právního dualismu uznával, proto si Hoetzel neodpusťil poznámku, že „*protože nám běží o výklad pozitivního práva s právním dualismem, nebudeme se obíratí těmi teoretiky (Weyr, Kelsen), kteří tvrdí právníckou nechápatelností dvojitosti práva*“.<sup>104</sup>

Hoetzel upozorňoval i na sporná místa dělení práva, když např. uváděl, že „*nejasnost hranice mezi právem veřejným a soukromým může zvláště nastat v právu správním. Musíme přiznati, že hranice ta je relativní v tom smyslu, že nelze o všech poměrech životních předem říci, že se hodí svou odstátou na tu neb onu právní úpravu. Rozhoduje tu historický vývoj a zřetel účelnosti*“.<sup>105</sup> Zajímavý dobový postřeh byl v tom, že Hoetzel upozornil na „*stále zřetelněji se projevující tendence publicisační, tj. snaha zákonodárcova, poměr dosud soukromoprávní dostávatí na koleje práva veřejného*“, toto viděl jako „*pronikavé důsledky práva hmotného*“.<sup>106</sup>

Podnětné je pak pojednání o poměru veřejného práva k předpisům práva soukromého, kdy „*při nedostatečné úpravě veřejného práva se přímo vnucuje otázka, možno-li předpisů občanského práva užítí také na poli práva veřejného, zdali přímo či jen analogicky. Tím se dostáváme k nejtěžším partiím veřejného práva, které nemá pozitivně upravených všeobecných otázek právních, jak je tomu v právu civilním*“.<sup>107</sup> A uvedl více příkladů použití civilněprávní úpravy i obor práva správního, a to zejména na podkladě judikatury.

---

<sup>103</sup> Viz WOLFF, H. J. Der Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Recht. *Archiv des öffentlichen Rechts*. 1950/51, č. 2 (76), s. 205 a násl.

<sup>104</sup> Slovník, svazek I., s. 493.

<sup>105</sup> Slovník, svazek I., s. 496.

<sup>106</sup> Slovník, svazek I., s. 497.

<sup>107</sup> Slovník, svazek I., s. 499.

### I.3.2.6 Dualismus správní (svazek I., s. 500)

Dualismem správním se rozuměla skutečnost, že vedle státních úřadů správních obstarávaly veřejnou správu svazy územní samosprávy, myšleno v historických zemích obce, okresy a země.

### I.3.2.7 Enklávy moravské na Slovensku (svazek I., s. 534)

Jednalo se o historicky vzniklou zvláštnost, že řada obcí ve Slezsku patřila do svazku země Morava, ač s ní nesouvisela. Tyto obce podléhaly moravským zemským zákonům, naproti tomu státní úřady moravské neměly vůči těmto tzv. enklávám žádné kompetence.

### I.3.2.8 Exekuce. Exekuce politická (svazek I., s. 560)

Hoetzel navazoval v tomto hesle opět na pojednání dr. Hory o exekuci. Na poměry Slovníku se jedná o podrobné vyložení exekuce prováděné politickými úřady, tehdy roztříštěně upravené ve více pramenech.

### I.3.2.9 Honební právo (svazek I., s. 722)

Pro dnešní poměry se může jevit zvláštní, že profesor práva, a nikoli třeba osoba profesně se specializující na problematiku myslivosti a honiteb, napsal tak rozsáhlé pojednání právě o honebním právu. Právní úprava byla přitom v tu dobu odlišná podle honebních zákonů platných v Čechách, na Moravě, ve Slezsku, na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Obecně se chápalo honební právo spíše jako samostatné právo (zejm. hájit, stíhat, chytat, usmrcovat v honebním revíru lovná zvířata nebo i jejich odloučené upotřebitelné části jako např. shozené parohy) než jen jako jeden z „výronů“ vlastnického práva k půdě. Toto právo mělo povahu jak práva soukromého, tak práva veřejného.

### I.3.2.10 Inkompatibilita (svazek II., s. 6)

Inkompatibilita nebo neslučitelnost spočívající v zákazu současného zastávání několika funkcí byla rozebírána ve vyloženém heslu v teoretickém smyslu a s ohledem na platnou legislativu byly rozebírány typické formy, a to s jakými veřejnými funkcemi, ale i s postavením v soukromých podnicích byla dána neslučitelnost pro členy sněmoven, a dále byl rozebírán problém neslučitelnosti členství v několika zastupitelských sborech.

### I.3.2.11 Jméno (svazek II., s. 96)

Napsání tohoto hesla ve Slovníku bylo zčásti dílem Jiřího Hoetzela a zčásti Bedřicha Andrese. Text v hesle je zaměřen na jméno fyzických osob, přičemž ale, jak uváděl Hoetzel, *„jméno znamená označení, kterým se od sebe liší osoby fyzické, osoby právnické a jiné kolektivy jakož i věci“*. Za zajímavé lze považovat to vymezení, že předpisy upravující užívání jména tvořily převážně součást objektivního práva veřejného a jen v omezené míře práva soukromého (jako příklad se uvádělo, že politické úřady nejsou příslušné věcně rozhodovat o nároku rozloučeného manžela, aby rozloučené manželce bylo zakázáno užívat jeho jména). Změnou jména se rozuměla nejen změna dosavadního jména za jiné, nýbrž i připojení dodatku k jménu dosavadnímu, resp. utvoření jména dvojitého.<sup>108</sup>

### I.3.2.12 Kancelář presidenta republiky (svazek II., s. 127)

Hoetzel vysvětloval význam toho, *„aby se kolem hlavy státu nevytvořila neodpovědná skupina osob, která by mohla provozovat osobní politiku ve státě. (...) Před soukromým sekretariátem dávala se přednost veřejnoprávní organizaci...“*<sup>109</sup> Zdůrazňoval, že kancelář vůbec nemá vrchnostenské pravomoci. Zajímavé je uvedení hlavní působnosti kanceláře, byť byla tato partie převzata do Slovníku z jiné publikace.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Slovník, svazek II., s. 98.

<sup>109</sup> Slovník, svazek II., s. 127.

<sup>110</sup> Slovník, svazek II., s. 128.

### I.3.2.13 Kauce (svazek II., s. 174)

Hoetzel mohl v tomto hesle navázat na svou monografii z roku 1915 Záruky a exekuční prostředky v rakouském právu správním. Kauci viděl jako druh zajišťovacího prostředku. Věnoval se problému, „*lze-li žádati složení kauce i mimo případy v právním řádě výslovně stanovené*“. Pokud jde o ukládání kauce vrchnostenským aktem, „*musíme trvati na tom, že takovéto příkazy by vyžadovaly zákonného zmocnění, leda že by adresát dal k příkazu takovému souhlas*“. Ovšem k otázce, zda může občan bez omezení přejímat dobrovolně závazky, platila podle Hoetzela zásada, že „*nic se nesmí díti contra bonos mores*“ (proti dobrým mravům).<sup>111</sup> Není-li nějakých jiných předpisů, má platit, že složení jistoty může být uloženo jen v rozsahu přiměřeném sledovanému účelu.

### I.3.2.14 Kompetenční konflikty (svazek II., s. 251)

Hoetzel psal část textu k tomuto heslu, a to „Úvod“ a „Kompetenční konflikty mezi zemským zastupitelstvem a nejvyššími vládními úřady, jakož i mezi autonomními zemskými orgány různých zemí“. I pro dnešního čtenáře může být zajímavé vymezení různých přístupů k řešení kompetenčních sporů mezi soudy a úřady správními. Hoetzel rozebíral francouzský systém vyvolaný poměry po francouzské revoluci separací funkcí soudcovských od funkcí správních, kdy jen veřejná správa mohla vznést kompetenční konflikt vůči tomu, že soud není v konkrétní věci příslušný, a v případě, že soud takové námitce nevyhověl, rozhodoval o ní zvláštní konfliktní soud (tribunál). Oproti tomu byl systém označený Hoetzelem jako systém státu justičního, kdy soudy mohly samy rozhodovat o otázce své příslušnosti a správní úřady byly vázány výrokem soudu o tom, že je příslušný.

---

<sup>111</sup> Slovník, svazek III., s. 175.

### I.3.2.15 Konkurence nákladové (svazek II., s. 327)

Heslo se věnuje jevu spočívajícímu v tom, že různé osoby (konkurenti) měly povinnost podílet se na nákladech veřejného zařízení, když z takového veřejného zařízení měly i zvláštní prospěch (jako příklady je uváděno zřízení chodníku, užívání přístaviště). Konkurenti netvořili jako celek samostatný právní subjekt, zpravidla měli vztah jednotlivě k veřejné správě, nikoli mezi sebou, Hoetzel však nevylučoval obecně konstruovat jiné poměry.

### I.3.2.16 Nařízení (svazek II., s. 793)

Hoetzel v tomto heslu rozebíral institut nařízení jako českého překladu německého *Verordnung*. V souladu i s dalšími autory vymezil nařízení v širším smyslu jako všeobecnou právní normu vydanou orgány výkonné moci, v užším smyslu jako „*všeobecné právní předpisy dotýkající se přímo občanů (právních subjektů)*“.<sup>112</sup> Věnoval se rozboru rozdílů zkoumaných již dlouhou dobu předtím v německé, resp. německy psané pravovědě mezi nařízeními právními (překlad německého *Rechtsverdnung*) a nařízeními správními (*Verwaltungsverordnung*). Zatímco právní nařízení obsahovalo právní normy, „*mohou se vydávati jen se zmocněním obsaženým v ústavě nebo v zákoně*“, správní nařízení „*neodvozují svého jména od toho, že je vydávají orgány správní, nýbrž že materiálně jsou pouhými správními akty. Jsou to nařízení, která upravují zařízení a činnost státu v mezích platného práva. Dotýkají se interna státního organismu, nechťejí a nemohou měniti právo objektivní, zasahovati do práv občanů (právních subjektů)*“.<sup>113</sup>

Literatura po roce 1989, představená především v Hendrychově učebnici,<sup>114</sup> se snažila vrátit pojmu nařízení, myšleno nařízení právnímu, jeho širší dosah než jen ve smyslu ústavy nařízení vlády, ale označení pro prováděcí normotvorbu výkonné moci, tedy pro produkty podle čl. 78 Ústavy České republiky, ale též podle čl. 79

---

<sup>112</sup> Slovník, svazek II., s. 798.

<sup>113</sup> Tamtéž.

<sup>114</sup> První vydání učebnice HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, vyšlo v nakladatelství C. H. Beck v roce 1994.

odst. 3. Pozitivní úprava se vrátila k tomuto chápání nařízení jen zčásti, a to v podobě prováděcích právních předpisů územních samosprávných celků vydávaných v přenesené působnosti podle obecního zřízení,<sup>115</sup> krajského zřízení<sup>116</sup> a zákona o hlavním městě Praze<sup>117</sup> z roku 2000 (když předtím obecní zřízení z roku 1990<sup>118</sup> označovalo právní předpisy obce vydávané jak v samostatné, tak i v přenesené působnosti za obecně závazné vyhlášky). Označení nařízení nesou rovněž prováděcí právní předpisy vydávané jinými než ústředními správními úřady, když prováděcí právní předpisy vydávané ústředními správními úřady (a rovněž Českou národní bankou) mají podle publikačního zákona název vyhláška.<sup>119</sup>

Pojem nařízení správní se v dnešní literatuře objevuje spíše sporadicky, odpovídá mu spíše označení vnitřní (interní) předpisy,<sup>120</sup> nahrazující dříve nejčastěji užívaný termín vnitřní či interní normativní instrukce.<sup>121</sup>

### I.3.2.17 Policie (svazek III., s. 163)

Nejen Hoetzel ve Slovníku, ale i další doboví autoři chápali pojem policie především jako druh činnosti veřejné moci, úkolem policie „*jest chrániti preventivně neb regresivně určité právní statky (...) ať úkony nevrchnostenskými (např. pozorování, varování, poučování) neb úředními zákazy a příkazy. Její úkol je v podstatě konservující: slouží jen k udržení dosavadních statků, nikoli k tvoření statků nových*“.<sup>122</sup>

---

<sup>115</sup> Viz § 11 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>116</sup> Viz § 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

<sup>117</sup> Viz § 44 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

<sup>118</sup> Srov. § 16 a 24 zákona České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>119</sup> Viz § 1 odst. 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, nahrazeného s účinností od 1. 1. 2024 zákonem č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlašovaných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv) – viz jeho § 2 odst. 2.

<sup>120</sup> Viz např. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2024, s. 234.

<sup>121</sup> Viz např. KNAPP, V. In: KNAPP, V. a kol. *Teoretické problémy tvorby československého práva*. Praha: Academia, 1980, s. 17-18; ČERVENÝ, Z. In: LUKEŠ, Z. a kol. *Československé správní právo*, c. d., s. 159-160.

<sup>122</sup> Slovník, svazek III., s. 165.

Hoetzel v tomto směru poukazoval na rozdíly mezi zdravotní policií a zdravotní péčí. Statky policejně chráněnými je „*např. veřejná bezpečnost, veřejný řád a klid*“,<sup>123</sup> ale „*policie nemá zakročovat na ochranu statků, o které mají pečovat jiné úřady, např. soudy*“.<sup>124</sup>

Ani doktrína, ani judikatura či legislativa po roce 1989 se nevrátila k širokému pojetí policie jako činnosti v různých oborech veřejné správy, policií se zpravidla chápou jen veřejné sbory či jiné instituce, které mají slovo policie ve svém názvu, tedy instituce určené k ochraně bezpečnosti v užším smyslu slova.<sup>125</sup> Činnosti řazené v minulosti pod pojem policie se skrývají pod různými činnostmi, jako je dozor či kontrola, které však mohou zahrnovat nejen činnosti spočívající v ochraně stávajících statků, ale mohou určovat i další žádoucí vývoj, což už je nad rámec činnosti policejní.

### 1.3.2.18 Řízení správní (svazek III., s. 920)

Text o správním řízení byl napsán po přijetí dobového správního řádu č. 8/1928 Sb.<sup>126</sup> a obsahuje výklad základních institutů tohoto procesního předpisu. Tím se ovšem Hoetzel neomezuje, protože se věnuje i historickým souvislostem vzniku právní úpravy správního řízení a úpravám ve zvláštních pramenech. Obecnější přesah může mít vymezení pojmu správního řízení, kterým se podle Hoetzela rozumí „*obyčejně řízení, jehož účelem je tvoření konkrétních rozhodnutí i tvoření aktů osvědčovacích (sčítání lidu), resp. aktů, jejich právní povaha jest hybridní (stále voličské seznamy). Zcela výjimečně správní řízení slouží ke vzniku nařízení ve smyslu abstraktních norem, a to tak, že v tomto řízení vystupují strany v technickém smyslu, mající i právo opravných prostředků (srov. finanční výsost obcí)*“.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> Slovník, svazek III., s. 165.

<sup>124</sup> Slovník, svazek III., s. 166.

<sup>125</sup> O vymezení pojmu policie včetně jeho historického chápání se pokusil např. V. Sládeček v učebnici zvláštní části správního práva. Viz SLÁDEČEK, V. In: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O., MADLEŇÁKOVÁ, L. a kol. *Správní právo. Zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 3. vyd. Praha: Leges, 2022, s. 439–443.

<sup>126</sup> Vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928 o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení).

<sup>127</sup> Slovník, svazek III., s. 920.

### I.3.2.19 Samospráva – Pojem samosprávy, Územní samospráva – Obce (svazek IV., s. 1)

Heslo „Samospráva“ je prvním heslem čtvrtého svazku Slovníku. Zahrnuje v souhrnu 167 stran, řadí se tedy mezi nejrozsáhleji zpracované heslo. Je zajímavé, že zatímco územní samosprávě je věnováno asi 160 stran, text o zájmové samosprávě obsahuje v podstatě jen výčet jednotlivých samosprávných svazků a pramenů jejich úpravy. Přesuneme-li se do současnosti, kdy naprostá většina publikací, které se věnují samosprávě, se věnuje územní samosprávě, zatímco souhrnných pojednání o zájmové samosprávě je jako šafránu a obdobně i judikatury k samosprávě zájmové je ve srovnání s judikaturou k ústavně zakotvené samosprávě územní také jen pomálu, je zajímavý povzdech Josefa Hoffmanna – autora těch pár stránek Slovníku věnovaných zájmové samosprávě: *„Samostatných pojednání o zájmové samosprávě není vlastně v právnické literatuře vůbec.“*<sup>128</sup>

Sám Hoetzel napsal k heslu pojem samosprávy zdůrazňující rozlišení mezi politickým a právním pojetím samosprávy. Politický pojem samosprávy vymezil jako pouhý organizační princip státní správy, kdy *„státní správu neobstarávají pouze úředníci z povolání, nýbrž také živlové občanští“*, právní pojem samosprávy značí, že *„spravuje někdo jiný než stát, tj. veřejnoprávní svaz, protože u nás není samosprávy individuální, jako např. v Haliči při vyloučených statkových obvodech“*. Hoetzel rozlišoval mezi samosprávou a autonomií – právem vydávat všeobecné právní normy.<sup>129</sup> Hoetzel pak napsal text o obcích, v němž lze z dnešního pohledu považovat za zajímavé srovnání, jaká byla úprava obcí v historických zemích a na Slovensku a v Podkarpatské Rusi; text je ovšem dosti stručný.

### I.3.2.20 Úřad veřejný (svazek V., s. 101)

Pojednání o tom, co je to úřad, jaký je jeho vztah ke státu, případně jiným subjektům veřejné správy, bylo inspirací k návratu tradičního chápání, kdo je a kdo není v případě státu a jeho úřadů osobou.

---

<sup>128</sup> HOFFMANN, J. Zájmová samospráva. In: *Slovník, svazek IV.*, s. 167.

<sup>129</sup> *Slovník, svazek IV.*, s. 1.

K tomu u nás došlo v plném rozsahu až zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, který podle § 51 přeměnil dosavadní státní rozpočtové organizace včetně ministerstev a jiných správních úřadů a orgánů státu, tohoto zákona organizační složky státu, tedy útvary, které nejsou právní osobou (viz § 3 odst. 2). To byla výrazná změna, neboť např. ve smyslu hospodářského zákoníku (zákon 109/1964 Sb., viz § 60) byla ministerstva a další orgány státní správy tzv. rozpočtovými organizacemi jako druhem státních organizací. Toto postavení jim zůstalo i podle rozpočtových pravidel (zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice). Ministerstva či jiné orgány státní správy (správní úřady) byly považovány za zaměstnavatele (organizace) v pracovněprávních vztazích.

Hoetzel vymezil úřad jako určitý komplex státních agend. *„Tyto agendy obstarávají fyzické osoby u úřadu ustanovené (činné). Tyto osoby jsou pouhými orgány státu nebo jiného subjektu veřejné správy. Úřady (ani osoby je tvořící) nejsou samostatnými subjekty úřední moci. Tím subjektem je stát (nebo jiný subjekt veřejné správy).“* Není přitom obvyklé užívat výrazu „úřad“ při zákonodárných sborech ani při samosprávných svazech: mluví se tu o zastupitelských sborech, radách apod. Rovněž nebývá zvykem mluvit o úřadu „v případech, kdy soukromníci jsou pověřeni výkonem veřejné správy“.

#### I.3.2.21 Ústavní listina (svazek V., s. 121)

Kdo by očekával od jednoho z tvůrců podrobné pojednání o ústavní listině vyhlášené dne 29. února 1920, u takto nazvaného hesla se ho nedočkal a ani dočkat nemohl. *„Mohla se dožít dvacetiletého jubilea, 1940, kdyby nebyla náš stát postihla katastrofa. Ústavní listina je v troskách, dosavadní státostruktura republiky jako jednotného státu je rozmetána v trialismus, jenž může být zlověstným znamením pro budoucnost.“* Ta dala Hoetzelovi za pravdu.

#### I.3.2.22 Volební soud (svazek V., s. 343)

V době, kdy Hoetzel heslo psal, byl již volební soud zrušen (ústavním zákonem č. 65/1946 Sb.).

### I.3.2.23 Volné uvážení (svazek V., s. 344)

Hoetzel se nebál občas využít expresivní výrazivo, nejznámější je asi označení paaktů (absolutně zmatečných správních aktů, tedy dnes označovaných jako nicotné), jako procesní potraty.<sup>130</sup> Ohledně volného uvážení v oboru vrchnostenské veřejné správy psal, že problém volného uvážení je pravá partie honteuse,<sup>131</sup> v překladu z francouzštiny ostudná část: „Bylo o něm řečeno, že čím více se o něm píše, tím je nejasnější a zamotanější, až k zoufání.“ Hoetzelův text vycházel spíše z chápání volné úvahy, v dnešní terminologii správního uvážení, jako prostoru pro správu předpisy neomezeného. V dnešní době vycházíme z toho, že absolutní volná úvaha v podstatě neexistuje, že i tam, kde je zákonem dán prostor pro správní uvážení, podléhá i tento prostor soudní kontrole, byť třeba jsou ve vymezeném rozsahu např. z toho hlediska, zda bylo správní uvážení užito, zda je užítí logické a zda neodporuje zákonu. Z Hoetzelova textu lze považovat za přínosné vyložení, co nespadá pod volnou úvahu. „*Jsou to především pružné, někdy příliš povšechné pojmy právní, s nimiž zákon operuje.*“ Jako příklady uvádí např. bezúhonný život, nepřekonatelná překážka, všeužitečnost, místní potřeba, veřejný zájem atd. „*Tyto a podobné, třeba velmi vágní právní pojmy musí si praxe vypracovati v pevné pojmy právní a zjistiti, která abstraktní skutková podstata jim odpovídá... Toto skutkové hodnocení není volným uvážením, stejně jako jím není hodnocení původů.*“<sup>132</sup>

### I.3.2.24 Výbory národní (svazek V., s. 350)

Z hesla je poznat kritický postoj Hoetzela ke konstrukci tehdy nového typu orgánů, jejichž právní úprava vycházela v té době především z ústavního dekretu prezidenta republiky č. 18 z 4. 12. 1944 Úř. věst. čsl. a nařízení vlády č. 4/1945 Sb. a 44/1945 Sb. Tehdejší právní podstatu národních výborů vyjádřil tak, že „*správními orgány obcí, okresů a zemí, jež jediné jsou samostatnými právními subjekty,*

---

<sup>130</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 1. vyd. Praha: Melantrich, 1934, s. 268, či *Slovník*, svazek I, s. 58.

<sup>131</sup> *Slovník*, svazek V., s. 345.

<sup>132</sup> *Slovník*, svazek V., s. 346.

*jejichž subjektivita zůstala nedotčena*“.<sup>133</sup> Hoetzel se zvláště vyjadřoval ke změnám v odborném výkonu správy dosud zajišťovanému byrokraticky a monokraticky organizovaným okresním úřadem, když odborný aparát „*klesl principiálně na úroveň pomocného a výkonného orgánu*“.<sup>134</sup> Text zakončil slovy: „*Při definitivní legislativní úpravě se jistě najde a musí najít cesta k uspokojivé úpravě. Heslem musí být: spravovati netoliko lidem, ale dobře pro lid.*“<sup>135</sup>

#### I.3.2.25 Vydržení (svazek V., s. 417)

Problematika vydržení ve veřejném právu, na kterou upozorňoval Hoetzel, příkladmo v souvislosti s dlouhodobým užíváním pozemku jako obecní (veřejné) cesty, není v současné literatuře rozebírána.

#### I.3.2.26 Vyvlastnění (svazek V., s. 487)

Hoetzel podrobně zpracoval především pojmové otázky spojené s vyvlastněním, chápaným jako „*zásah do majetkových práv, zvláště práva vlastnického, ve prospěch všeužitečného díla, kterým se práva ruší nebo omezují a zároveň pro jiného se práva zakládají, a to zpravidla za náhradu*“.<sup>133</sup> Vyvlastnění se neobešlo bez konstitutivního správního aktu, a to i tam, kde byl vydán speciální zákon nebo kde bylo vyvlastňovací právo propůjčeno zvláštním správním aktem. Cílem vyvlastnění bylo zříditi pro podnikatele všeužitečného díla práva, jež by mu umožnila provedení toho díla. Pozornost věnoval požadavku náhrady vyvlastňovanému. Za zajímavé pak lze považovat pojednání o tom, kdy pouze by zákonodárce měl přistoupit k přípustnosti vyvlastnění bez náhrady.

---

<sup>133</sup> Slovník, svazek V., s. 351.

<sup>134</sup> Slovník, svazek V., s. 354.

<sup>135</sup> Slovník, svazek V., s. 355.

### I.3.2.27 Zájmy veřejné (svazek V., s. 577)

Heslo se věnovalo institutu veřejných zájmů mimo rámec vyvlastnění (tomu bylo věnováno zvláštní heslo). Řeší potřebu porovnávání různých veřejných zájmů dle jejich intenzity. Za inspirativní pro současnost lze považovat názor, že *„při zjišťování existence veřejného zájmu nejde o volné uvážení, nýbrž o řešení otázky právní“*.

# II SPRÁVNÍ ORGÁNY A JEJICH ČINNOSTI

## II.1 Vztah ministra a ministerstva pohledem Jiřího Hoetzela

### II.1.1 Úvodní poznámky

Právní řády jak České republiky, tak Slovenské republiky zakotvují několik orgánů veřejné správy, které jsou monokraticky řízené, silně centralizované. Mezi takové orgány nesporně patří i ministerstvo v čele s ministrem. Ve Slovenské republice svěřuje legislativa většinu pravomoci ministerstvům, avšak některé pravomoci jsou svěřeny přímo ministrům. Při pravomocích svěřených přímo ministrům může vznikat otázka, do jaké míry a v jakém rozsahu může svěřit ministr vykonávání těchto pravomocí aparátu jemu podřízeného ministerstva.

Nastavení předmětného vztahu má výrazné dopady v aplikační praxi. Pokud by totiž za ministra jednalo ministerstvo tam, kde není oprávněné, jednotlivé úkony by byly nezákonné a v určitých případech by mohly být považovány i za nulitní. O aktuálnosti této problematiky svědčí i rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu SR, kde byla v konkrétních vztazích posuzována možnost zaměstnanců ministerstva jednat jménem ministra. V dalším textu poukážeme na jedno z rozhodnutí tohoto soudu, kde při vyhodnocování námítky spojené s jednáním zaměstnance ministerstva za ministra výrazně přispěly i právní názory prezentované Jiřím Hoetzelem.

Na příkladu řešené kauzy lze ukázat na aktuálnost odkazu a práce Jiřího Hoetzela i pro současnou aplikační praxi.

### II.1.2 Konkrétní problém řešený Nejvyšším správním soudem Slovenské republiky

Ve Slovenské republice je základ právní úpravy disciplinárních řízení ve věcech soudců, prokurátorů, soudních exekutorů a notářů

upraven disciplinárním soudním řádem.<sup>136</sup> V těchto řízeních má významné postavení i ministr spravedlnosti. Je oprávněn podat disciplinární návrh vůči soudci, soudnímu exekutorovi a notáři [§ 15 odst. 1 písm. a), § 17 písm. a), § 18 písm. a) disciplinárního soudního řádu]. Zároveň disponuje oprávněním vzít disciplinární návrh zpět [§ 20 odst. 1 disciplinárního soudního řádu]. Ve věcech, ve kterých podal disciplinární návrh, je účastníkem disciplinárního řízení (§ 21 disciplinárního soudního řádu). V řízeních soudců, soudních exekutorů, notářů, v nichž ministr nepodal disciplinární návrh, se uvědomuje o zahájení disciplinárního řízení (§ 23 odst. 2, 5, 6 disciplinárního soudního řádu), o nařízení ústního jednání (§ 28 odst. 1 disciplinárního soudního řádu) a o disciplinárním rozhodnutí (§ 36 odst. 2 disciplinárního soudního řádu).

Při jednotlivých oprávněních ministra se Nejvyšší správní soud SR musel vypořádat s tím, zda je ministr může vykonávat výlučně sám, nebo zda může pověřit zaměstnance, popřípadě nějaký útvar ministerstva. Zvláště se se vztahem ministerstva a ministra Nejvyšší správní soud SR vypořádal v řízení vedením pod sp. zn. 31D/16/2022. V tomto řízení byla vznesena námitka týkající se toho, že za ministra jednal na jednání zaměstnanec ministerstva. Nejvyšší správní soud SR v rozhodnutí ze dne 19. září 2023, sp. zn. 31D/16/2022,<sup>137</sup> tuto námitku vyhodnotil způsobem, podle kterého ministr může zastupovat i zaměstnanec ministerstva. Soud uvedl mimo jiné následující: „16. *Ministr jako člen vlády (čl. 109 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky č. 460/1992 Sb. v účinném znění) řídí a odpovídá za ministerstvo (§ 4 odst. 1 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizaci činnosti vlády a organizaci ústřední státní správy v platném znění)). Ze své funkce je monokratickým orgánem, přičemž už i starší odborná literatura ztotožňuje samotného ministra a plnění jeho úkolů s ministerstvem (Jiří Hoetzel uvádí: Ministerstvo a ministr je jedno a totéž, výjimečně určité úkony přísluší ministru osobně... Československé správní právo. Část všeobecná. Reprint původního vydání z roku 1934. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018).“*

---

<sup>136</sup> Zákon č. 432/2021 Z. z.

<sup>137</sup> Rozhodnutí je zveřejněné na [https://www.nssud.sk/web\\_object/Rozhodnutia\\_PDF/31D162022.pdf](https://www.nssud.sk/web_object/Rozhodnutia_PDF/31D162022.pdf), 9. 4. 2024.

## II.1.3 Řešení vztahu ministra a ministerstva v literatuře

Jiří Hoetzel ve své učebnici věnuje vztahu ministerstva a ministra poměrně krátkou, ale výstižnou část. V zásadě tento vztah shrnuje do věty citované Nejvyšším správním soudem SR – ministr je jedno a totéž, výjimečně určité úkony přísluší ministru osobně. Je však zvláštní, že vztahu ministra při výkonu vlastních kompetencí k ministerstvu se současné učebnice správního práva vyhýbají. Následně uvádíme krátký vzorek.

Učebnice Janky Hašanové a Ladislava Dudora uvádí: „*V čele ministerstva je ministr, který je členem vlády a je jediným zodpovědným za chod a fungování ministerstva.*“<sup>138</sup>

Soňa Košičiarová uvádí: „... *ministerstvo řídí a za jeho činnost odpovídá ministr (i když deleguje určité pravomoci na státního tajemníka). Má postavení jediného zodpovědného vedoucího.*“<sup>139</sup>

Kolektiv pod vedením Josefíny Machajové uvádí: „*V čele ministerstva je ministr. Ministr jednak řídí ministerstvo a odpovídá za jeho činnost (i v případě, že deleguje určité pravomoci například na státního tajemníka nebo generálního ředitele sekce), jednak je členem vlády; je tedy zároveň ústavní činitel.*“<sup>140</sup>

Kolektiv autorů pod vedením Petera Škultétyho uvádí: „*Ministr řídí veškerou činnost ministerstva a vykonává jeho pravomoc, a to buď osobně, nebo prostřednictvím jeho státních tajemníků.*“<sup>141</sup>

Kolektiv autorů pod vedením Mariána Vrabka uvádí: „*V čele každého ministerstva je ministr, který jako člen vlády má postavení ústavního činitele ústavně odpovědného Národní radě SR (může mu vyslovit nedůvěru) a kterého na návrh předsedy vlády jmenuje a odvolává prezident SR.*“<sup>142</sup>

Podobně je tomu i v případě současných českých učebnic, které se ministerstva a ministra při výkonu jeho vlastní působnosti nedotýkají.

---

<sup>138</sup> HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 31.

<sup>139</sup> KOŠIČIAROVÁ, S. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 123.

<sup>140</sup> MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správné právo*. Bratislava: Eurokódex, 2010, s. 135.

<sup>141</sup> ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2005, s. 53.

<sup>142</sup> VRABKO, M. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 131.

Kolektiv pod vedením Dušana Hendrycha uvádí: „*Ministerstvo je ústředním správním úřadem s dílčí věcnou působností. Ministerstvo je monokratickým orgánem v tom smyslu, že v jeho čele stojí ministr, který ministerstvo řídí, vykonává pravomoci v rozsahu působnosti ministerstva a odpovídá za jeho činnosti.*“<sup>143</sup>

Petr Průcha uvádí: „*V oblasti působnosti republiky působí jako ústřední orgány státní správy na jejích jednotlivých úsecích ministerstva, a to jako ústřední orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády...*“<sup>144</sup>

Martin Kopecký ve své učebnici uvádí: „*Ministerstvo je ústředním správním úřadem s celostátní územní a dílčí věcnou působností, v jehož čele stojí člen vlády (ministr).*“<sup>145</sup>

## II.1.4 Několik úvah o daném stavu

Na základě analýzy výše uvedené literatury je zřejmé, že i Jiří Hoetzel se ve své učebnici věnoval vztahu ministerstva a ministra jen krátce. Rozdíl v jeho pojetí a současné literatuře je však v tom, že zatímco současná literatura se zaměřuje na ministerstva jako ústřední orgány státní správy a vztah ministerstva s ministrem rozebírá z pohledu těchto ústředních orgánů státní správy, Jiří Hoetzel se věnoval, a zvláště ho zdůraznil, vztahu mezi ministerstvem a ministrem z pohledu ministra.

Při uvedeném vymezení se naskytá otázka, proč současné učebnice vztah ministra a ministerstva z pohledu ministra neřeší. Při hledání odpovědí na tuto otázku je nezanedbatelnou skutečností, že tento vztah do svých učebnic nezahrnují všechny zmíněné novodobé učebnice.

Důvody opomenutí předmětného vztahu mohou být různé. Možná tento vztah nezpůsobil právní problémy. Jiným důvodem může být, že je velmi specifický, a tak nemusí být vhodný v rámci učebních osnov obecné části správního práva hmotného, tedy předmětu, kterým se studenti uvádějí do problematiky správního práva.

---

<sup>143</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 80.

<sup>144</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 2024, c. d., s. 152.

<sup>145</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 85.

Je třeba také zdůraznit, že ani zákonodárce nevynechává, jak by měl ministr vykonávat úkoly, které jsou výslovně navázány na jeho osobu. V aplikační praxi je těžko představitelné, že by ministr jako vedoucí ústředního orgánu státní správy vedl správní řízení, psal rozhodnutí a prováděl další úkony spojené například s doručováním těchto rozhodnutí.

Při hledání exaktních odpovědí na nastavení vztahu mezi ministerstvem a ministrem bychom tak marně sahalo po současné právní úpravě, ale ani učebnicích. Celé nastavení je vázáno na již zažitě tradiční postupy, při kterých možná i trochu platí, že kde není žalobce, není ani žalovaný.

Ze systematického výkladu Ústavy Slovenské republiky v platném znění a slovenského kompetenčního zákona<sup>146</sup> lze vyvodit závěr, že ministr jako monokratický orgán řídí a odpovídá za činnost ministerstva (§ 14 odst. 1 kompetenčního zákona). Kompetenční zákon se však také vyhýbá tomu, aby výslovně pojmenoval vztah ministerstva k ministru v případech, kdy zvláštní právní úprava svěřuje působnost přímo ministrovi. Jeví se, že kompetenční zákon řeší a soustředí se na postavení ministerstva, a nikoli ministra. V kompetenčním zákoně nenacházíme ani zmínku o tom, zda může ministr jednat prostřednictvím ministerstva ve věcech, ve kterých je pravomoc svěřena výlučně ministrovi.

V tomto ohledu je také správné, že učebnice správního práva hmotného řeší vztah ministerstva a ministra v souladu se zákonou úpravou. Ve své podstatě konstatují skutečnosti vyplývající z účinné právní úpravy. Nepouštějí se však v tomto směru do oblasti, která není pokryta pozitivním právem a řídí se určitým obyčejem, resp. tradicí.

Význam hraje i pozice ministra ve vztahu k ministerstvu. Je totiž obtížné si představit, že by ministr s ohledem na své postavení na ministerstvu, určující náplň práce jednotlivých útvarů prostřednictvím organizačního řádu, vykonával úkoly svěřené výlučně do jeho působnosti mimo ministerský aparát a mimo sídlo ministerstva. Je si také těžké představit, že by zaměstnanci ministerstva odmítli participovat na úkolech, které jsou svěřeny přímo ministrovi s odůvodněním, že předmětné úkoly spadají do působnosti ministra.

---

<sup>146</sup> Zákon č. 575/2001 Z. z., o organizaci činnosti vlády a organizaci ústřední státní správy.

Při použití výsostně formalistického výkladu bychom však museli konstatovat, že právní úprava neříká, kde má mít ministr sídlo při výkonu úkolů mu přímo svěřených a jak by měl tyto úkoly vykonávat. Ministr totiž nesídlí na ministerstvu proto, že by mělo plnit přímo úkoly ministra, ale proto, že ministerstvo řídí a přímo za něj odpovídá.

Při striktně doslovném výkladu je ministr řídicím pracovníkem, funkcionářem ministerstva. Nevyplývá však z toho, že by mu ministerstvo mělo poskytovat zázemí tam, kde ministr vykonává výlučně svou osobní působnost.

## II.1.5 Závěrem

Při koncipování předchozích úvah o vztahu ministra a ministerstva narážíme na několik úskalí, která souvisejí s obvyčejí a právní tradicí. Není asi potřebné upravovat zákonem, že sídlem ministra je ministerstvo a ministerstvo může participovat i na úkolech svěřených přímo ministrovi. Navzdory uvedenému jak legislativa, tak i analyzované učebnice se vztahu ministerstva a ministra vyhýbají. Je velmi překvapivé, že jedině Jiří Hoetzel ztotožnil ministerstvo s ministrem, a tedy na rozdíl od současných učebnic a právní úpravy odpověděl na otázky tohoto vztahu.

Je k zamyšlení, proč meziváleční profesoři řešili ve svých pracích témata, kterým se v současnosti nevěnujeme. Opomínáme je úmyslně, nebo jsme si jich jen prostě nevšimli? Věci, které se nám mohou jevit jako jasné, však v aplikační praxi mohou způsobit vážné problémy. Někdy stačí jen jedna procesní námitka, která konstrukt založený na obvyčejí a tradici může výrazně zpochybnit. Případně ho úplně podkopat. Z tohoto důvodu má pro nás možná z hlediska celkového textu učebnice zanedbatelná větička Jiřího Hoetzela velký význam. Tento význam není jen v tom, že výrazně posouvá kvalitativní vztah na rámec toho, co je uvedeno v současných učebnicích. Je také v tom, že nám dává odpověď na to, jak by se měl vnímat vztah ministra a ministerstva. Že ministr zde není pro ministerstvo, ale ministerstvo je zde pro ministra.

## II.2 Pojem policie v díle Jiřího Hoetzela

### II.2.1 Úvodní poznámky

Výklad pojmu policie uváděl J. Hoetzel ve svojí učebnici i heslu ve slovníku Veřejného práva československého slovy: „*Není hned tak oboru právního, kde porozumění pozitivnímu právu jest odvislé od historického vývoje, jako je tomu v právu policejním. V průběhu vývoje měla policie různý význam.*“<sup>147</sup>

### II.2.2 Pojetí a funkce policie

Výraz policie interpretoval tak, jak byl traktován v dobovém právním řádu, kde si normotvůrce, ostatně v mnoha ohledech stejně jako dnes, s terminologickými nuancemi příliš „hlavu nedělal“, a jak k tomu, s jistou mírou rezignace, dodal, aplikujícím subjektům nezbývá než se pokoušet o pochopení, tedy i výklad. V zákonných a podzákonných předpisech přijímaných v období po vzniku republiky,<sup>148</sup> stejně jako v předpisech recipovaných z předchozího právního řádu, se s pojmem policie můžeme setkat v různých souvislostech. Dílem to bylo označení pro každou vrchnostenskou vnitřní správu, dílem pak pro ty její orgány, které měly na starost péči o ochranu toho, co je nazýváno policejními statky nebo odvrácení hrozeb uvnitř státu. Jakkoli označoval J. Hoetzel závěry normativisty A. Merkla ohledně nahlížení na pojem policie za „nechutně rozvleklé výklady“, shodoval se s ním v tom, že postupně docházelo k redukci pojmu police na pojmání ve smyslu organizačním a funkčním, tedy právě jen na označení veřejného sboru, který je nadán specifickými pravomocemi.<sup>149</sup> V historickém vývoji to bylo reflektováno v tom, že byla již

---

<sup>147</sup> HOETZEL, J. Policie. In: *Slovník, svazek III.*, s. 163; stejný text se objevuje v Hoetzelově učebnici obecné části správního práva z roku 1934, na který autor ostatně na její s. 13 odkazuje.

<sup>148</sup> Do jejich obsahu jakožto odborový přednosta na ministerstvu vnitra a poradce vlády v legislativní oblasti mohl ostatně prof. Hoetzel zasahovat.

<sup>149</sup> MERKL, A. *Obecné právo správní, díl druhý*. Praha–Brno: Orbis, 1932, s. 76; poznamenáváme na margo této kritické poznámky, že prof. Hoetzel jakožto nástupce J. Pražáka, který byl zásadním právním pozitivistou, nemohl mít normativní teorii a její představitele příliš v lásce.

od poslední čtvrtiny 18. století budována síť zvláštních policejních úřadů v čele s policejním ředitelstvím.<sup>150</sup>

Současně ovšem profesor Merkl chápal policii jako funkci, nikoli orgán, takže podle jeho názoru lze hovořit o policii všude tam, kde činnost kteréhokoli orgánu veřejné správy směřuje k udržení řádu. Nicméně neustával v hledání rozdílů mezi „policií“ a „policií“, když rozlišoval policii osobní, jejímž úkolem je odvracet nebezpečí hrozící ze strany fyzických osob, a policii věcnou, která má chránit veřejnost před útoky na věci, kam řadil ostatní správní činnosti, aby nakonec dospěl k závěru, že policejními jsou všechny orgány, jimž náleží vykonávat policejní funkce, a poněkud neurčitě končil tím, že záleží na konkrétní právní úpravě, komu je svěří. K témuž pak fakticky dospěl i Jiří Hoetzel.<sup>151</sup>

Snad se oba autoři pokoušeli vyřešit nevyjasněnou situaci v právní úpravě, která přes zmíněné posuny v pojmání policie tento termín používala nejen ve smyslu činnosti a instituce, přičemž ne vždy byl zcela patrný rozdíl mezi nimi, ale i v jiných souvislostech.<sup>152</sup> Např. podle § 13 nařízení ministra financí a ministra spravedlnosti č. 86/1919 Sb., o oколkování bankovek vydaných Rakousko-uherskou bankou a nalézajících se na území československého státu, se hovořilo o policejním přestupku postihovaném politickými úřady, v železničním zákoně č. 86/1937 Sb. se pak používá pojem policie *promiscue* jednak pro vymezení kompetencí v oblasti správního trestání, jednak pro označení příslušných vrchnostenských pravomocí a působností. V řadě dalších normativních aktů se hovořilo o policejních předpisech (např. v oblasti stavebněbezpečnostních, o ochraně zdraví), ale i o živnostenské, stavební, zdravotní atd. policii, tedy činnostech, které bychom dnes označili jako správní dozor nebo inspekci.

---

<sup>150</sup> MATES, P., SLABÝ, A., ŠKODA, J., ŠMERDA, R., VAVERA, R. *Zákon o policii s komentářem*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, s. 19–20; v tomto trendu bylo se zvýšenou intenzitou pokračováno i po vzniku republiky.

<sup>151</sup> MERKL, A., c. d., s. 79–80 a 99; HOETZEL J. Policie. In: *Slovník, svazek III.*, s. 164. Oproti nim J. Pošvár zřetelně rozlišoval mezi obecnou policií administrativní a zvláštní policií bezpečnostní (POŠVÁR J. *Nástin správního práva trestního II*. Brno: Československý akademický spolek Právníků, 1946, s. 34). Dále viz např. zákon. č. 1/1928 Sb., zákon směnečný.

<sup>152</sup> VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck 2014, s. 1–2.

Co všichni doboví (a samozřejmě současní) autoři zdůrazňují, je, že ke každé činnosti v oblasti policie pojímané v širším i užším smyslu, v podmínkách právního státu a *contrario* policejního státu, je třeba zákonného zmocnění, což lze vyčíst i z § 85 ústavy z roku 1920 a dnes výslovně z čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny. Jednota panovala a dodnes panuje také v tom, že je třeba od sebe odlišit policejní úkony povahy vrchnostenské a ostatní. K těm prvním má být zásadně dáno explicitní zákonné zmocnění, což ve svém souhrnu omezuje policii, resp. veškeré orgány veřejné moci v libovůli a zneužívání moci při výkonu jejich pravomocí, a jak dodal profesor Hoetzel, garantuje také větší možnost obrany dotčených subjektů proti případné nezákonnosti, zatímco u druhých (ostatních) lze akceptovat pouze obecnou úpravu či zmocnění.

U řady činností policie, chápané jakožto bezpečnostní sbor, je ovšem nutno respektovat povahu jejich činností, které nelze leckdy sevřít do konkrétně vymezeného právního rámce. Mimo ně musí totiž existovat obecná, rámcová, úprava, již J. Hoetzel označoval jako všeobecné autorizační doložky, které jsou používány tam, kde z povahy věci nelze předvídat všechny situace a podmínky, za nichž jsou činnosti policie realizovány. Tyto doložky bývají přitom formulovány mnohdy obecně, ale i tam, kde jsou konkrétnější, musí zákonodárce používat neurčité pojmy, jakými jsou veřejný pořádek, náležitá obezřetnost nebo okolnosti hodné zvláštního zřetele. Jak totiž konstatoval Hoetzel v jiné souvislosti, bez nich by nebylo možno reagovat na různorodé a nepředvídatelné životní situace.<sup>153</sup>

Zásada, že policie musí mít zákonné zmocnění alespoň v podobě všeobecné autorizační doložky či blanketních ustanovení, platí ovšem jen tam, kde zasahuje do práv subjektů, čili vystupuje jako mocenský činitel. Na druhou stranu tohoto zmocnění není třeba, jestliže policie realizuje různé servisní, informační a jiné pomocné činnosti, jakými jsou např. hledání zatoulaných dětí, seniorů nebo osob trpících duševní chorobou, byť i na tyto situace stávající úprava myslí [viz např. § 63 odst. 2, § 65 odst. 1 písm. d) nebo § 68 PolČR].<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> HOETZEL, J. Zájmy veřejné. In: *Slovník, svazek V*, s. 577–578; MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 110 a násl.

<sup>154</sup> To ostatně potvrdil Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/2002, a v nálezu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98; přehledně viz MATES, P., SLABÝ A., ŠKODA, J., ŠMERDA, R., VAVERA, F., c. d.

Na základě takových zmocnění může pak police postupovat i v případech, kdy neexistuje speciální zmocnění pro jiné orgány veřejné moci.

Možnému riziku ohrožení legality a nebezpečí libovůle, k němuž se v souvislosti se zmíněnou úpravou nutně vytváří prostor, je bráněno též tím, že při regulaci bezpečnostní policie, resp. veřejných sborů vůbec, existují určité obecné zásady. Těmi jsou například zásada přiměřenosti, nezbytné nutnosti, zdrženlivosti, restriktivního výkladu podmínek k zásahům do práv osob a zásada proporcionality, ale také iniciativy jejich příslušníků, které musí být vykládány ve vzájemných souvislostech.<sup>155</sup>

Základní a hlavní funkcí policie je, poněkud tautologicky řečeno, chránit tzv. policejní statky, k nimž patří veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, bezpečnost osob a majetku, veřejné zdraví a mravnost, jejichž okruh však není uzavřený a stále se spíše rozrůstá. Jestliže J. Hoetzel ještě mohl tvrdit, že rodinný život je až na výjimky principiálně vyloučen z policejní intervence, v současnosti to již dávno neplatí. Stačí zde pro příklad připomenout institut vykázání upravený v § 44–47 PolČR.<sup>156</sup> Toho si byl nepochybně vědom zákonodárce, který při koncipování stávajícího zákona o policii vymezil úkoly, které má policie zajišťovat obecně s důrazem na ochranu bezpečnosti a veřejného pořádku.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> MATES, P. VAVERA, F., ŠKODA, J., SLABÝ, A. *Veřejné sbory v České republice*. Praha: Leges, 2023, s. 20–21; VŠETIČKA, P. Zásada přiměřenosti a zásada iniciativy při realizaci bezprostředních zásahů uskutečňovaných ze strany Policie České republiky z hlediska teorie a praxe. *Časopis pro první vědu a praxi*. 2019, č. 1, s. 521; o tom, že snad nejde o něco, co zákonodárce objevil, až v postmoderní době svědčí, že je s odkazem na dobovou judikaturu vypočítal J. Hoetzel a zdůrazňuje v citované práci také A. Merkl a dodává, že pokud by nebyly přímo zakotveny v platném právu, pak by se musely uplatňovat jakožto právo přirozené; viz k tomu náleze Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 639/2000.

<sup>156</sup> MATES, P., VAVERA, F., ŠKODA, J., SLABÝ, A. *Veřejné sbory v České republice*, c. d., s. 166.

<sup>157</sup> Z tohoto funkčního nahlížení oprávněně dovozoval V. Mikule, že pod pojem policie je třeba řadit i činnosti ostatních ozbrojených a neozbrojených sborů, tedy vězeňskou a justiční stráž, celníky nebo hasiče [MIKULE, V. Policie jako činnost a jako instituce. In: ZOUBEK, V. (ed.) *Sborník z druhého mezinárodního vědeckého semináře k vědecko-výzkumného úkolu č. 214 „Bezpečnost České republiky“*. Praha: Policejní akademie, 1998, s. 54 a násl.]. Dále viz MATES, P. SLABÝ, A., ŠKODA, J., ŠMERDA, R., VAVERA, R. *Zákon o policii s komentářem*, c. d., s. 41–43.

Otázkou je, má-li policie zakročovat při ochraně policejních statků vždy, nebo jen v případech, kdy není založena pravomoc jiných orgánů veřejné moci. Lze říci, že i dnes platí Hoetzelův závěr, že policie samozřejmě nemůže suplovat zejména soudy nebo státní zastupitelství, nicméně na druhé straně musí intervenovat prostředky, jimiž disponuje všude tam, kde jiné orgány veřejné moci, např. orgány obcí, z nejrůznějších důvodů nemohou zasáhnout a přitom hrozí nebezpečí z prodlení.

Mezi imanentní znaky činnosti policie nepochybně patří oprávnění použít donucení, jsou-li ohroženy hodnoty, které má chránit, aniž by k tomu bylo třeba – na rozdíl od exekučních úkonů – nějakého předchozího formalizovaného aktu. Současně však nelze tento znak a zmocnění považovat za výlučné a dominující. Stále totiž platí, že úkolem policie je plnit svoje funkce nejen prostřednictvím zákazů, příkazů, omezování a přímým donucením, ale také úkony nevrchnostenskými, jakými je pozorování, varování nebo informování, jejichž posláním je udržovat dosavadní stav a chránit jej před narušováním.

### II.2.3 Veřejný pořádek a bezpečnost

Pomyslným svorníkem mezi rozmanitými úkoly policie, jakož i jiných veřejných sborů, je ochrana bezpečnosti a veřejného pořádku. Jde o hodnoty související a vzájemně se podmiňující, jimiž si zákonodárce vypomáhá tam, kde nemá možnost konkretizovat hypotézu normy, jejímž účelem je chránit určité veřejné statky.<sup>158</sup>

Pojem bezpečí/nebezpečí je proměnlivý a záleží na posouzení policie, zda stav bezpečí existuje, nebo naopak zda je ohrožen, či dokonce zda došlo k jeho porušení. Např. půjde-li o demonstraci odborů proti sociálním poměrům, nebude s ní zpravidla spojeno riziko vzniku nebezpečí, naproti tomu s paralelním pochodem hooligans či rowdies dvou znepřátelených fotbalových či hokejových klubů je takové riziko spojováno více méně automaticky. Tak jako tak, jde o pojem neurčitý, který musí být vykládán ad hoc.

---

<sup>158</sup> MATES, P. VAVERA, F., ŠKODA, J., SLABÝ, A. *Veřejné sbory v České republice*, c. d., s. 21–22.

Posláním všech veřejných sborů je starat se o to, aby nebezpečí vůbec nevznikalo, a nastane-li, má být co nejdříve odstraněno, což je možno vyjádřit tak, že jejich úkolem je v podstatě zachování (konzervace) stávajícího, tj. bezpečného stavu. Specifikum policie, na rozdíl jiných orgánů veřejné správy, spočívá v tom, že jde o činnost hlavní a permanentní, kterou realizuje v rámci průběžného dozoru, v podobě monitorování, zásahů, faktických pokynů a dalších obdobných úkonů.<sup>159</sup>

S touto funkcí úzce souvisí další, již je ochrana veřejného pořádku. Lze říci, že pojetí veřejného pořádku, tak jak jej vymezil prvorepublikový Nejvyšší správní soud, jakožto souhrnu právních i dalších pravidel, jejichž dodržování je podmínkou spořádaného společenského soužití, platí dosud. Příkladem v tomto směru budiž rozsudek současného Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006-64, v němž konstatoval, že veřejný pořádek je neurčitým právním pojmem, jehož obsah je proměnlivý, a zdůraznil, že jej neobsahují jen normy morální nebo pouze normy právní, ale oba tyto druhy, jejichž posláním je zajistit optimální fungování společnosti. Veřejným pořádkem je podle tohoto rozsudku také faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno.<sup>160</sup>

Pro členy společnosti samozřejmě znamená dodržování veřejného pořádku nutně určitá omezení, k čemuž J. Hoetzel trefně poznamenal, že v tomto smyslu je každý stát více či méně „policejní“, protože uvedené statky musí chránit. Nicméně to, zda tak činí ve prospěch státní moci, nebo svobody občanů, vypovídá o charakteru jeho režimu, tedy jakožto policejního, či dokonce totalitního nebo liberálnědemokratického.

Z toho, že je použito sousloví veřejný pořádek, plyne, že chráněny jsou ty statky a hodnoty, které mají veřejnou povahu. Co se jimi rozumí, je opět záležitostí proměnlivou, závisící na tom, co zákonodárce za takovou záležitost označí, čili zda jde o věc konečkonců právně-politické povahy. Ústavní soud se k tomu vyjádřil tak, že pro veřejné statky je typické, že prospěch z nich je nedělitelný

---

<sup>159</sup> MATES, P. VAVERA, F., ŠKODA, J., SLABÝ, A. *Veřejné sbory v České republice*, c. d., s. 24.

<sup>160</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 17; LUKEŠ, Z. *Základy bezpečnostního práva*. Praha: Akademie, 1971, s. 38–43.

a jednotlivci z něho nemohou být vyloučeni, a jako příklad uvedl národní bezpečnost, veřejný pořádek a zdravé životní prostředí. Veřejným statkem se tedy podle něj stává ten aspekt lidské existence, který splňuje podmínku, že jej není možno rozložit pojmově, věcně ani právně na části a ty pak přiřadit jednotlivcům jako jejich podíly. V každém případě musí jít o ohrožení závažné, podstatné, aktuální a dostatečné, a nikoli jen běžné, banální s tím, že ohrožení bezpečnosti je třeba vykládat spíše restriktivně.<sup>161</sup>

Oba pojmy, tedy veřejný pořádek a veřejná bezpečnost, jsou pojmy legálními, protože jsou v zákonné úpravě používány jak ve smyslu materiálním, tak i kompetenčním. Nutno přitom zdůraznit, že neexistuje veřejná bezpečnost a veřejný pořádek vůbec, nejde o abstraktní kategorie, ale zásadně je třeba tyto pojmy vykládat v kontextu příslušné právní úpravy, jakož i konkrétní situace a chráněných hodnot, čili, jak říkal prof. Hoetzel, může se závadnou stát ta která činnost, je-li vykonávána v určité době – typicky hudební produkce v nočních hodinách, nikoli tedy během dne.<sup>162</sup> V tomto duchu vyznívá např. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2018, č. j. 1 As 189/2018-22, v němž bylo konstatováno, že pachatelka naplnila skutkovou podstatu přestupku rušení nočního klidu, když nezabránila opakovaným hlasitým projevům svých psů v noci čili v době od 22. hodiny do 6. hodiny.

## II.2.4 Závěrem

Je nepochybné, že od 30. let minulého století, kdy byly publikovány dnes již klasické monografie, resp. učebnice a komentáře z pera jubilanta (ale také např. K. Laštovky, J. Pošváře, E. Háchy, F. Weyra či F. Havelky), se chápání termínu policie posunulo od pojetí funkčního k pojetí institucionálnímu. Nicméně, jak snad bylo prokázáno, můžeme z prací těchto autorů čerpat i v přítomné době, což se ostatně děje.

---

<sup>161</sup> Nález ÚS ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96; usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151.

<sup>162</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151.

## II.3 Propůjčování formy správním aktům

### II.3.1 Úvodní poznámky

Tradičně je jako základní projev činnosti veřejné správy chápáno rozhodování, resp. správní rozhodnutí. V praxi se však lze setkat s celou řadou dalších „produktů“ úřední činnosti veřejné správy různého právního významu. Vedle toho se lze setkat také s tím, co starší literatura označuje jako „správu hospodářskou“,<sup>163</sup> kdy stát či jiné tzv. veřejné subjekty spravují svůj majetek či na každodenní bázi poskytují tzv. veřejné služby. Jak výstižně uváděl profesor Hoetzel: *„Správní úřady jsou povolány ke všem způsobům státní činnosti: vydávají abstraktní nařízení (sekundární zákonodárství), nalézají a tvoří právo (rozhodují správní spory, vydávají trestní nálezy, udílejí, obmezují a ruší práva), ale vyvíjejí rozsáhlou činnost nevrchnostenskou: stavějí a provozují veřejné nemocnice, školy, zřizují a udržují veřejné komunikace atd.“*<sup>164</sup>

Při pohledu na tuto šíři aktivit veřejné správy je ale patrné, že na všechny tyto činnosti lze sotva aplikovat shodné právní požadavky, jelikož ty by byly pro některé aktivity veřejné správy příliš mírné, a pro některé naopak příliš přísné. To by vedlo zejména k nedostačným garancím zákonnosti veřejné správy na straně jedné nebo na druhé straně k její „přeregulovanosti“ (a tím také nižší efektivnosti).

Z tohoto důvodu je zřejmě prakticky nezbytná určitá diferenciacie, zkoumání a následné právní ukotvení různorodých činností veřejné správy. To samozřejmě není nijak převratný závěr, jelikož činnost veřejné správy je zřetelným předmětem zájmu domácí teorie. Zde se hovoří o dynamickém pojetí veřejné správy (oproti statickému pojetí v podobě její organizace) či o nauce o správních činnostech.<sup>165</sup>

V domácích počátcích zájmu o formy činnosti veřejné správy stojí taktéž či možná především J. Hoetzel. Určité charakteristiky a klasifikace přineslo již dílo J. Pražáka,<sup>166</sup> Hoetzelova učebnice

---

<sup>163</sup> Srov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý. Právo správní. Rakouské právo správní*. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1905, s. 107.

<sup>164</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 13.

<sup>165</sup> Srov. např. HENDRYCH, D. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 173.

<sup>166</sup> PRAŽÁK, J., c. d., s. 106 a násl.

(Československé *správní právo*) šla však co do rozsahu i hloubky ještě dále, přičemž v mnohém je inspirativní dodnes. Následující text se nicméně nezaměřuje na zcela obecnou rovinu forem správních činností, nýbrž na jeden z jejich aktuálních fenoménů – tzv. *propůjčení* či *propůjčování formy*.<sup>167</sup>

### II.3.2 Formy činnosti veřejné správy jako teoretické kategorie

Propůjčování formy pochopitelně úzce souvisí s tím, jak chápeme *formu* činnosti veřejné správy. Je proto vhodné se u tohoto poněkud mnohovýznamového pojmu blíže zastavit.

Pro úplnost je třeba dodat, že „forma“ není jediné možné označení zkoumaného,<sup>168</sup> nicméně v domácím kontextu má své uplatnění i jistou tradici,<sup>169</sup> text se jej proto přidržuje. Pod pojmem forma činnosti veřejné správy si můžeme představit zpravidla vnější projev veřejné správy, jehož prostřednictvím naplňuje své úkoly a cíle. Či přesněji vyjádřeno jde o „*cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy výsledku ve výsledek sám*“.<sup>170</sup>

Důsledně vzato nemusí jít výhradně o projevy veřejné správy směřující navenek.<sup>171</sup> Formy činnosti veřejné správy jsou přesto zpravidla spojovány právě s jejím vnějším působením, jelikož přirozeně až svým vnějším působením veřejná správa účinkuje na společenské vztahy. Sekundárně je větší pozornost tradičně věnována formám

---

<sup>167</sup> Přičemž text kapitoly vychází z části z již dříve publikovaného textu (SVOBODA, T. Jaké jsou důsledky tzv. *propůjčování formy* ve správním soudnictví? In: SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022, s. 137-149. Dostupné z: <https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/svoboda-zalobni-typy.pdf>).

<sup>168</sup> Srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, c. d., s. 153 a literatura zde citovaná.

<sup>169</sup> Takto již MERKL, A., c. d., s. 1 a násl.

<sup>170</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo*. 2024, c. d., s. 225.

<sup>171</sup> Může jít také o různé „interní akty“ veřejné správy, které jsou jako samostatné formy správní činnosti rozlišovány teorií (srov. např. HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 81-82). Dodejme, že někdy může jít o akty vysokého právního významu, typicky v případech aktů jmenovacích (srov. text P. Černého v této monografii).

činnosti tzv. vrchnostenské (výsoštné, autoritativní, mocenské) veřejné správy, které lze s ohledem na „silnější“ postavení správních orgánů vůči adresátům veřejnosprávního vztahu přirozeně přikládat vyšší právní význam.

Situaci poněkud komplikuje, že na správní činnosti lze pohlížet různými způsoby. Nejobecněji je můžeme chápat doktrinálně. Formy správní činnosti dle teorie lze charakterizovat jako *obecné teoretické kategorie*, jejichž obsahem jsou podoby možného působení veřejné správy dovoditelné racionálně či empiricky. Mohou vycházet jak z uvažování o možnostech veřejnosprávního působení na společnost, tak z abstrakce právní reality (zobecnění toho, jak veřejnosprávní působení probíhá v realitě). V tomto pojetí jde o teoretické kategorie zkoumané naukou o správních činnostech.

Výsledkem teoretického zkoumání jsou zpravidla typologické přístupy vedoucí k určitým *klasifikacím* a vymezováním navazujících charakteristik správních činností. Základem je totiž již naznačená mnohost forem činnosti veřejné správy, která vyvěrá v určitý systém.<sup>172</sup> Konkrétněji se v domácí teorii hovoří zejména o správních aktech (jakožto jednostranné a nejvýznamnější autoritativní formě správní činnosti), veřejnoprávních smlouvách a faktických úkonech.<sup>173</sup> Dodejme, že předvídanou formou činnosti, byť se v domácí doktríně zpravidla neuvádí, může být i záměrná nečinnost veřejné správy.<sup>174</sup>

Různé doktrinální přístupy sice vykazují určité (přínejmenším terminologické) odlišnosti,<sup>175</sup> zpravidla však vedou k obdobným klasifikacím, resp. systémům správních činností. Dílčí odlišnosti proto zřejmě nejsou klíčové. Podstatnější je to, že kategorie správních

---

<sup>172</sup> Srov. HOETZEL, J. *Československé správní právo*, 1937, c. d., s. 259 a násl.

<sup>173</sup> Srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo*, 2023, c. d., s. 153 a násl.; PRŮCHA, P. *Správní právo*, 2024, c. d., s. 230 a násl.; HENDRYCH, D. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*, 2016, c. d., s. 171 a násl.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 114. a násl. Obdobné kategorie rozlišovala již starší literatura, srov. HOETZEL, J., c. d., s. 259 a násl.; MERKL, A., c. d., s. 1 a násl.; či VOŽENÍLEK, B. K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 1980, č. 2, s. 95–117.

<sup>174</sup> Srov. např. DRAGOS, D., KOVAČ, P., TOLSMA, H., D. (eds.). *The Sound of Silence in European Administrative Law: Legal and Empirical Insights in Selected Jurisdictions*. London: Palgrave Macmillan, 2020.

<sup>175</sup> Např. tzv. brněnská škola člení správní akty na další podkategorie (srov. PRŮCHA, P. *Správní právo*, 2024, c. d., s. 230 a násl.), kdežto převažující část doktríny spíše nikoli, resp. chápe správní akt jako užší kategorii odpovídající správnímu rozhodnutí.

činností ve smyslu teorie představují určité „typizované formy“, které slouží určitému účelu a ke kterým se vážou určitá specifika, pro která je má smysl rozlišovat (jelikož jak již bylo uvedeno, pro všechny činnosti veřejné správy nemá platit totéž).

Vydeme-li z praktické potřeby mnohosti forem činnosti veřejné správy, tyto formy by měly být uvnitř budovaného systému dostatečně vnitřně diferencované, aby je mělo smysl odlišovat. Jinak řečeno, teoretické formy by se měly ve svých charakteristikách dostatečně lišit. Současně by se ze systémového pohledu zřejmě měl uplatňovat určitý ideál bezrozpornosti těchto forem. Obecně by totiž mělo platit, že různé formy sledují různé cíle, přičemž jejich překryv je omezený (byť jistě ne vyloučený, jsou-li pro to důvody).

Jde-li o rozlišování mezi jednotlivými teoretickými formami činnosti veřejné správy, jsou využívána určitá *hraniční hlediska*, ze kterých lze odvozovat pojmové znaky jednotlivých forem. Za pozornost stojí zejména distinkce mezi činnostmi v rámci vrchnostenské a nevrchnostenské veřejné správy. Obdobně lze činnost veřejné správy dělit na správní činnosti, které přímo zakládají práva či ukládají povinnosti (činnosti právně závazné a vynutitelné), a ty, které na něj takto nepůsobí; nebo na činnosti, které směřují navenek (vůči adresátům stojícím vně veřejné správy) či dovnitř veřejné správy (v rámci vytváření podmínek pro její vnější působení). Nabízí se ale celá řada dalších dělení, např. na činnosti jednostranné, či konsenzuální, konstitutivní, či deklaratorní, s procesní stránkou, či tzv. bezformální, *in rem*, či *in personam* atd.<sup>176</sup> Na tomto místě zřejmě není potřeba doktrinální kategorizace forem činnosti veřejné správy podrobněji představovat (nýbrž lze odkázat), jelikož ostatně vykazují určitou stabilitu a podobnost (neboť formy působení veřejné správy v právním státě nejsou neomezené).

Samozřejmě věcí další je, která teoretická rozlišení jsou ještě účelná a která již nikoli, jelikož některé kategorie mohou být obtížně uchopitelné („obvyklým podezřelým“ je v domácím kontextu relativně nová kategorie smíšených aktů, resp. konkrétněji forma opatření obecné povahy). Např. A. Merkl byl názoru, že *„všecka snaha o systemisaci správních aktů je málo více než neplodná*

---

<sup>176</sup> S mnohými těmito hraničními hledisky pracuje také Hoetzelova klasifikace (viz HOETZEL, J., c. d., s. 262 a násl.).

hříčka“.<sup>177</sup> Jistá skepse k možnostem úplnosti a bezrozpornosti teoretických klasifikací forem správních činností je tedy namístě.<sup>178</sup>

Tato skepse by ale zřejmě neměla vést k závěru o jejich úplné nepotřebnosti. Předně rozlišované teoretické formy jsou výsledkem vědecké abstrakce, jež usiluje o deskripci a vysvětlení vzájemných vztahů v rámci veřejné správy ústících v tyto klasifikace. Důvody pro klasifikace tu s ohledem na současnou komplexnost veřejné správy (která si dnes sotva vystačí jen s vydáváním správních aktů apod.) budou vždy. Ostatně klasifikace forem správních činností není doménou pouze domácí právní nauky.<sup>179</sup>

Nejasnosti ohledně forem činností veřejné správy mohou jistě souviset s problémem jejich teoretického uchopení, zejména teoretické kategorie mohou být z pohledu praxe neaktuální. Problém ale může spočívat také v něčem jiném, a to v nesprávném užívání „právní formy“ (v aplikační praxi i na úrovni legislativní), které může vést k nesouladu mezi teoretickým a praktickým pojmáním správních činností.

### II.3.3 Právní formy činnosti veřejné správy a související kategorie

Vedle teoretického náhledu můžeme činnosti veřejné správy chápat také jako činnosti předvídané právní řádem, typicky zákonnou regulací veřejné správy. Pak můžeme hovořit o *právních* (či konkrétněji *zákonných*) *formách*. Ty jsou v jejich širším okruhu taktéž předmětem zájmu teorie, izolované jsou však reflektovány spíše praktičtěji pojatou (typicky komentářovou) literaturou.

Je to tak zejména proto, že zatímco pro teoretické formy činností veřejné správy platí, že je lze nahlížet spíše materiálně (jako možné nástroje pro regulaci společenských vztahů, a tedy naplňování

---

<sup>177</sup> Jak reprodukuje Merklův postoj Hoetzel (HOETZEL, J., c. d., s. 266).

<sup>178</sup> Srov. HENDRYCH, D. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 173 a zde odkazovaná literatura.

<sup>179</sup> Srov. např. v německém kontextu MÜLLER, B. *Verwaltungsrecht: schnell erfasst*. 3. vyd. Berlin: Springer, 2004, s. 54 a násl.; v polském kontextu BŁAŚ, A. a kol. *Prawne formy działania administracji*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, 2013; či ve slovenském kontextu KOŠIČIAROVÁ, S. *Správné právo hmotné: všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 165 a násl.

určitých úkolů a cílů veřejné správy), právní formy jsou spíše procesněprávními konstrukty, pro které je charakteristická právní (zákonná) regulace jednak určitého procesního postupu a jednak procesního „výsledku“ (typicky určitého správního úkonu).

Právní formy se pochopitelně s výše zmíněnými teoretickými kategoriemi prolínají či se někdy překrývají.<sup>180</sup> Zpravidla jsou však teoretické kategorie širší a právní formy tvoří jejich různé podmnožiny (jedné teoretické formě činnosti proto může odpovídat řada právních forem<sup>181</sup>). Ani zde bychom se však nemuseli zastavit. Na právní formy, které jsou určitým praktickým odrazem forem teoretických v činnosti správních orgánů, navazují dále zejména kategorie přezkumné<sup>182</sup> či odpovědnostní.<sup>183</sup>

Pro všechny tyto kategorie pak platí, že zde dochází k více či méně obtížným volbám odpovídajících právních a navazujících forem. Toto podřazování by pochopitelně – v ideálním světě – mělo být bezproblémové. Obecně totiž platí, že správní a jiné orgány (zejména soudy) by si měly být vědomy (jelikož se vychází ze zásady *iura novit curia* – u soudů přímo a u správních orgánů analogicky), kterými právními formami správní orgány disponují, které mají v konkrétních věcech aplikovat a jaké jsou právní následky této aplikace. Realita je samozřejmě poněkud složitější. Jak již před více než sto lety poukazoval J. Pražák, „není sobě ani úřad, jenž ten který akt vydal, vždy vědom vlastní jeho povahy“.<sup>184</sup>

---

<sup>180</sup> Např. u právní formy opatření obecné povahy, která je současně chápána také jako forma činnosti veřejné správy v teorii (srov. např. SLÁDEČEK, V., c. d., s. 164 a násl.).

<sup>181</sup> Např. ve správním řádu lze identifikovat několik kategorií tzv. individuálních správních aktů (srov. § 67, § 76 či § 151 SpŘ).

<sup>182</sup> Zejména jde o kategorie podle soudního řádu správního (srov. § 4 SŘS).

<sup>183</sup> Zejména jde o kategorie podle zákona o odpovědnosti za škodu (srov. § 5 OdpŠk).

<sup>184</sup> PRAŽÁK, J., c. d., s. 110.

## II.3.4 Propůjčení formy činnosti veřejné správy

### II.3.4.1 Obecná charakteristika

Naznačený problém, kdy si správní orgány nemusí být jisté, jakou činnost realizují, nemusí spočívat jen na straně správních orgánů (a limitu jejich schopností). Problém může být již na straně moci zákonodárnou vytvořeného systému forem a jeho „přívětivosti“.

Problém může působit jednak nedostatečná zákonná úprava. Obecně by totiž mělo docházet ke *korelaci* teoretických a právních forem činnosti veřejné správy (neboli ke korelaci teorie a právní reality či „obsahu a formy“). Pohled na strukturu správního řádu však velmi rychle napoví, že tomu tak není. Tento obecný procesní předpis totiž upravuje jen některé formy činnosti rozeznávané teorií a užívané v praxi. Obecným teoretickým formám proto neodpovídají obecné formy právní (zákonné). Obdobné platí také pro navazující formy přezkumu či odpovědnosti, kde např. „rozhodnutí“ napříč kategoriemi neznamená vždy totéž.<sup>185</sup> Obecněji lze hovořit o problému *nesouladnosti forem*, který je produktem určité nekonceptčnosti či neaktuálnosti právního řádu (ale i nedostatečné kultivace legislativní praxe doktrinární zpětnou vazbou apod.).

K určitému „zmatení“ (nejen správních orgánů, ale i adresátů jejich působení) ovšem může vést také nesoulad mezi formami činnosti veřejné správy rozlišovanými teorií a právními formami v praxi, který bychom mohli označit za *propůjčení formy*.

Nejedná se o koncept, se kterým by jakkoli zřetelně pracovala starší (před- či prvorepubliková) literatura. Zde sice lze na pojem „propůjčení“ narazit, nikoli však ve smyslu propůjčení formy správní činnosti. Např. J. Hoetzel a A. Merkl užívali toto označení ve shodném významu jako koncese.<sup>186</sup> J. Pražák označuje propůjčení za druh konstitutivního správního aktu či hovoří o propůjčení úřadu.<sup>187</sup> Ve *Slovníku veřejného práva československého* heslo propůjčení zastoupeno není. Stejně tak zde není ani heslo „forma“ v návaznosti na činnost veřejné správy.<sup>188</sup>

<sup>185</sup> Srov. např. VEDRAL, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*. 2012, č. 1-2, s. 1-60.

<sup>186</sup> HOETZEL, J., c. d., s. 268 a porůznu; MERKL, A., c. d., s. 20.

<sup>187</sup> Viz PRAŽÁK, J., c. d., s. 109, 111.

Nicméně propůjčování formy systematictěji nereflektuje ani současná literatura. Spíše jen poukazuje na jeho existenci a uvádí některé příklady.<sup>189</sup> Stejně jako dříve platí, že propůjčovat lze ve správním právu mnohé, nejen formu správní činnosti.<sup>190</sup>

Jde-li o podstatu propůjčení formy, není výsledkem omylu ve výběru odpovídající formy správním orgánem, nýbrž jde o víceméně *záměrný nesoulad* mezi formou činnosti veřejné správy předpokládanou teorií pro realizaci toho kterého úkolu a formou, kterou poskytuje právní řád. Jde tedy o projev vůle zákonodárce realizovat určitou činnost veřejné správy (správní úkon) *procesně jinak*, než je pravidlem. Funkce propůjčení je založena na primátu výslovného stanovení formy. Tedy i když zákonodárce vytvoří určité obecné právní formy (např. ve správním řádu), nepochybně může ve zvláštních případech tuto obecnou regulaci prolomit; resp. stanovit, že se tyto formy neuplatní a předmětná správní činnost bude realizována v právní formě jiné.

Praktickým důsledkem propůjčení formy je propůjčení nejen právem předvídaného „výsledku“ správní činnosti (včetně jeho obsahových a formálních náležitostí), ale při absenci zvláštní úpravy také propůjčení celého procesního režimu této právní formy. Z toho plynou jednak odlišné požadavky na správní orgán a jednak odlišné postavení adresátů (či osob touto činností jinak právně dotčených). Konkrétněji může docházet k tomu, že pro správní orgán je realizace určitého úkonu *zjednodušena* a snížena je také míra participace dotčených osob *či naopak*. S jinou právní formou jsou zpravidla spojeny odlišné prostředky ochrany práv a někdy i odlišná pravidla pro náhradu újmy způsobené správní činností.

Nelze vyloučit, že propůjčení formy bude důsledkem legislativní vady, kdy zákonodárce zvolí odlišnou formu bez zjevného důvodu

---

<sup>188</sup> Ve Slovníku (v prvním svazku) zastoupeno pouze obsahově jinam směřující heslo „Formy státní“ (zpracované F. Weyrem).

<sup>189</sup> Např. STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 200; či VEDRAL, J., c. d.

<sup>190</sup> Např. v kontextu propůjčení právního postavení, zejména postavení vykonavatele veřejné správy (v teorii se v této souvislosti hovoří o autorizaci; srov. STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 164). Někdy je propůjčení užíváno přímo právními předpisy, opět ovšem ve specifickém významu (např. propůjčení služební či vojenské hodnosti, srov. § 39 odst. 2 SÍPoBez či § 7 odst. 6 a násl. VojZ).

nebo ji zvolí nejasně.<sup>191</sup> Takové nakládání s formami činnosti veřejné správy je samozřejmě problematické. Zpravidla ale propůjčení formy bude sledovat určitý záměr, který může ústít buď ve zvýšení míry formalizace správní činnosti oproti předpokládanému stavu, anebo k jejímu snížení. Jinak řečeno, o propůjčení lze nejobecněji uvažovat jako o změně právní formy na právní formu „přísnější“, než která by náležela, či naopak na formu „mírnější“.

#### II.3.4.2 Příklady a podoby propůjčování formy

Jde-li o propůjčení na formu „mírnější“, to obecně vede k menší formalizaci správní činnosti. To se zpravidla odráží ve zrychlení, zpružnění a obecně zefektivnění činnosti veřejné správy (či může být toto zjednodušení jinak žádoucí), avšak na druhou stranu pravidelně vede k oslabení právního postavení dotčených osob. Příkladem takového propůjčení formy z poslední doby může být zejména vydávání souhlasů podle stavebního zákona z roku 2006. Ty totiž byly vydávány jako tzv. jiné úkony podle části IV. SpŘ (srov. např. § 96 či 106 StavZ 2006), ačkoli obsahově šlo o procesně zjednodušené alternativy ke správnímu rozhodnutí (jakožto akty autoritativně aprobující určitý stavební záměr). To se ovšem na druhé straně projevuje nižší mírou ochrany dotčených osob než v případě stavebního povolení vydávaného ve stavebním řízení.

Jde-li o propůjčení formy realizované opačným směrem, lze její zpravidla ztotožňovat s propůjčením za účelem zvýšení ochrany adresátů předmětné správní činnosti (úkonu), resp. zlepšení právního postavení dotčených osob. Jako takovou ji reflektuje i dosavadní literatura. Typickým příkladem takového propůjčení formy může být vydávání správního úkonu neregulativní povahy (tzv. jiného úkonu, procesně již zmíněného úkonu podle IV. SpŘ) jako správního rozhodnutí, ačkoli tento úkon nemusí mít obsahově povahu rozhodnutí.<sup>192</sup> Obecně se může jednat zejména o situace, „kdy se ‚pozitivní úkon‘ (např. provedení registrace nebo vydání osvědčení o vzniku či

---

<sup>191</sup> Srov. např. HUBEŠOVÁ, S., SKLÁDALOVÁ, D. K právní formě a soudnímu přezkumu nařízení izolace a karantény krajskou hygienickou stanicí. *Právní rozhledy*. 2023, č. 2, s. 39–47.

<sup>192</sup> Viz zejména VEDRAL, J., c. d., s. 58 a porůznu.

*existenci práva) provádí jako jiný úkon, zatímco negativní má podobu správního rozhodnutí (správního aktu)*<sup>193</sup>

Možné podoby propůjčování „ve prospěch“ dotčených osob ale mohou být různé. Typickým příkladem propůjčení formy bude propůjčení formy uvnitř systému správních aktů, tedy z jednoho druhu správního úkonu na druhý. Zřejmě dosud nejvýznamnějším takovým příkladem v praxi je propůjčování v kontextu zvládání onemocnění COVID-19. Zde došlo k propůjčení formy opatření obecné povahy činnosti, která obsahově byla právním předpisem, což mělo pozitivní dopady zejména v rovině poskytované soudní ochrany.<sup>194</sup>

Nicméně propůjčování formy může mít různé podoby v širším kontextu správních činností. Může jít o propůjčení formy jiného správního úkonu činnosti, která odpovídá správnímu rozhodnutí.<sup>195</sup> Může jít o propůjčení formy činnosti vnější pro činnost veřejné správy, která je obecně chápána jako činnost vnitřní (nesměřující navenek vůči adresátům).<sup>196</sup> Může jít i o propůjčování formy napříč hranicemi mezi vrchnostenskou a nevrchnostenskou veřejnou správou.<sup>197</sup>

Propůjčování formy může probíhat i mimo prostor správních činností, avšak stále s přímými dopady na realizaci veřejné správy. Může jít např. o propůjčení přezkumné kategorie ve správním soudnictví<sup>198</sup> či o propůjčení odpovědnosti kategorie v rámci oblasti odškodňování.<sup>199</sup>

### II.3.4.3 Problémy a limity propůjčení formy

Jakkoli může propůjčení formy sledovat legitimní a racionální cíl, jde o určité *narušení* systému forem, které s sebou pochopitelně

---

<sup>193</sup> STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 164.

<sup>194</sup> Viz HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 22 a násl.

<sup>195</sup> Např. § 4a SvInf.

<sup>196</sup> Např. § 25 odst. 5 VodZ.

<sup>197</sup> Např. § 14m RozPr.

<sup>198</sup> Např. § 64 odst. 3 PatZást.

<sup>199</sup> Náhrady za tzv. nucené sterilizace byly původně zvažovány ve formě jejich *ad hoc* podřazení pod kategorii nesprávného úředního postupu (§ 13 OdpŠk), nicméně tento záměr nebyl realizován (namísto toho byl přijat zvláštní zákon č. 297/2021 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky osobám sterilizovaným v rozporu s právem a o změně některých souvisejících zákonů).

může přinášet některé více či méně závažné problémy. Ty se mohou lišit v závislosti na důsledcích propůjčování.

Jde-li o propůjčení za účelem snížení formalizace určité správní činnosti, zpravidla s sebou bude přinášet zjednodušení procesní stránky této činnosti. Jinými slovy, obsah určité správní činnosti (včetně účinků na adresáty) zůstává, avšak proces je redukován. To sice může vést k posílení efektivity této předmětné správní činnosti, na druhou stranu však může dojít také k oslabení ochrany subjektivních práv adresátů. Takto pojeté propůjčení tak může vést k přenášení neefektivnosti určité správní činnosti na adresáty (v duchu přenosu důsledků nevhodně nastavené „základní“ formy či – hůře – motivace k obcházení nastavených forem za účelem snížení standardu ochrany pro určitou skupinu adresátů). Limitem zde zjevně budou právě veřejná subjektivní práva a zejména ústavní požadavky na jejich ochranu.

Řešení by v této situaci zřejmě mělo spočívat na *materiálním nahlížení* na předmětné správní činnosti, a to zejména z pohledu přezkumu a právní odpovědnosti. V tomto pojetí sice zákonodárce může disponovat správním procesem, nemůže ale disponovat následnou úrovní (zejména) soudní ochrany a odpovědnosti za újmu, které realizované správní činnosti obsahově odpovídají.

Jde-li o propůjčení za účelem zvýšení formalizace určité správní činnosti, zpravidla s sebou bude přinášet složitější procesní stránku. To může (analogicky) vést k posílení ochrany subjektivních práv, ale současně také ke snížení efektivity předmětné správní činnosti. Na zvýšení ochrany prostřednictvím propůjčení formy můžeme pohlížet jako na principiálně neproblematické „legislativní dobrodíní“, i zde ovšem mohou nastat problémy. Problémem může být např. vytváření nerovností mezi adresáty veřejné správy, kdy budou někteří zvýhodňováni tím, že budou propůjčením formy více chráněni, než by bylo obecně odpovídající. Ještě větším problémem ale může být ona neefektivnost veřejné správy, která má taktéž svůj praktický význam, či dokonce až ústavní rozměr (jelikož neefektivní veřejná správa nemusí plnit ústavně předpokládané úkoly).<sup>200</sup> Řešení by zde mohlo spočívat na omezeném *ad hoc* přístupu, tedy na dostatečné opodstatněnosti propůjčování, resp. na zdrženlivosti k uplatňování tohoto nástroje.

---

<sup>200</sup> Srov. např. náleží ÚS ze dne 8. 10. 2019, sp. zn. IV. ÚS 2287/18.

### II.3.5 Závěrem

Propůjčení formy správní činnosti bychom mohli chápat nikoli jako právní institut, nýbrž spíše jako legislativní techniku, jejíž podstatou je výjimka z pravidla. Tímto „pravidlem“ je systém forem činnosti veřejné správy. Máme-li hovořit o tomto systému (v rovině teoretických kategorií, právních forem a případně i navazujících kategorií), asi nedává příliš smysl jej nejdříve obecně vystavět a pak následně jeho konstrukty nevyužívat v praxi. To by vedlo spíše ke zmatení nežli přehlednosti správních činností. To už by bylo vhodnější na strukturování forem činnosti veřejné správy víceméně rezignovat.<sup>201</sup>

Toto strukturování je ovšem typickým projevem vědeckého přístupu, který dle mého názoru má své opodstatnění; resp. činnost veřejné správy je opodstatněné zkoumat z pohledu předmětných forem, jelikož pro tyto formy nemá co do různých právních i mimoprávních požadavků platit totéž. Proto má i smysl trvat na systému forem správních činností v praxi. Na druhou stranu zřejmě nelze popřít, že i dílčí výjimky z tohoto systému mohou být opodstatněné. Mohou být praktičtější než vytváření nových (kazuistických) kategorií pro ojedinělé případy. Propůjčení formy proto může být odrazem určité (zejména procesní) racionality.

Propůjčení formy by ovšem mělo být nejen záměrné, ale i dobře zákonodárcem promyšlené a vysvětlené (typicky v důvodové zprávě). Nemělo by být produktem omylu moci zákonodárné a následně „hádankou“ pro aplikující správní orgány či adresáty veřejné správy. Stejně tak by nemělo být využíváno nevhodně. Pod tím si lze představit zejména nesystémové „záplatování“ nevyhovujících právních forem uplatněním forem jiných namísto řešení skutečného problému. Pochopitelně by půjčení formy nemělo být ani nástrojem zneužívaným (zejména k účelovému snižování standardu ochrany subjektivních práv).

---

<sup>201</sup> Jak víceméně činí např. angloamerický právní systém.

## II.4 Správní akt mezi doktrínou, legislativou a judikaturou

### II.4.1 Úvodní poznámky

Správní akt, jedno z témat doslova emblematických pro obor správního práva, které je dlouhodobě předmětem výzkumu a uvažování publicistů, bylo vlastní i Jiřímu Hoetzelovi. Správní akt tak byl předmětem zájmu jeho první větší odborné publikace, a sice *Nauky o správních aktech. Zároveň studie k pojmu veřejné správy* z roku 1907.<sup>202</sup> Byl to také J. Hoetzel, který ve *Slovníku veřejného práva československého* zpracoval jak obsáhlé heslo *Akt správní*,<sup>203</sup> tak rovněž heslo *Nařízení*<sup>204</sup> a heslo *Řízení správní*,<sup>205</sup> jehož součástí je i pojednání o formě (podobě) správních aktů a o jejich právní moci. Paralelně obdobný text, který je shodný svou strukturou a vykazuje spíše jen méně významné odchylky a úpravy, J. Hoetzel uplatnil i ve své slavné učebnici *Československé právo správní. Obecná část*. Tyto – zjednodušeně řečeno – dva texty od sebe dělí zhruba čtvrt století, první pochází z raných časů Hoetzelovy akademické kariéry, druhý potom Hoetzel vytvořil v jejích vrcholných letech. Máme tak možnost sledovat to, jak se pohled našeho předního administrativisty první poloviny 20. století na dané téma postupně vyvinul. Konstatovat přitom lze, že v náhledu na stěžejní otázky nedošel Hoetzel k nějakému zásadnějšímu obratu, byť určité posuny v jeho nazírání na danou problematiku lze vysledovat.

Není naší ambicí zde představit komplexně Hoetzelovo nazírání na fenomén správního aktu (v tomto ohledu bude lepší čtenáře odkázat na originál), ani na něj poskytnout nějaký ucelený pohled. Cílem je přispět dílčími poznatky a úvahami k současnému přemýšlení o pojmu správního aktu (či rozhodnutí), a navázat tak na řadu autorů, kteří se tomuto tématu zevrubně věnovali. Zcela přirozeně, někdy přímo, někdy zprostředkovaně, při tom budeme narážet právě na teze J. Hoetzela.

---

<sup>202</sup> HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech. Zároveň studie k pojmu veřejné správy*. Praha: Bursík & Kohout, 1907.

<sup>203</sup> Slovník, svazek I., s. 34–58.

<sup>204</sup> Slovník, svazek II., s. 793–807.

<sup>205</sup> Slovník, svazek III., s. 920–960.

## II.4.2 Pojem správní akt v historickoprávní perspektivě

Předně je namístě učinit terminologickou poznámku o tom, co rozumíme pojmem správní akt. Vcelku známá je dodnes přetrvávající „terminologická roztržka“ mezi pražskými a brněnskými administrativisty, která má ale hlubší kořeny a souvisí vůbec s doktrinálním a terminologickým ustanovováním oboru správního práva, které lze charakterizovat jako dobu určitého hledání se (zejména druhá polovina 19. a první polovina 20. století). Přidržíme se toho pojetí, které užívá pojem správní akt výlučně pro jednostranné, závazné, konkrétní,<sup>206</sup> formalizované a vně působící akty (rozhodnutí)<sup>207</sup> a nezahrnuje pod tento pojem akty abstraktní a akty smíšené (opatření obecné povahy)<sup>208</sup> a konečně ani tzv. neregulativní úkony, faktické úkony a veřejnoprávní smlouvy. Činí tak odlišně od „brněnského“ přístupu, který pracuje s pojmem správní akt jako s pojmem zastřešujícím v zásadě pro všechny jednostranné, formalizované a vně působící formy správní činnosti (tedy pro všechny s výjimkou veřejnoprávních smluv a tzv. faktických úkonů a s výjimkou aktů působících pouze interně).<sup>209</sup> Abstraktní akty potom označuje, pokud jde o právní předpisy, namísto tradičního pojmu „nařízení“ jako normativní správní akty; rozhodnutí, ale rovněž přinejmenším některé tzv. neregulativní úkony<sup>210</sup> potom označuje jako individuální správní akty; opatření obecné povahy označuje jako smíšené správní akty.

---

<sup>206</sup> Konkrétní jak z hlediska předmětu regulace (objektu), tak z hlediska adresátů (subjektu) – tedy adresné.

<sup>207</sup> Viz STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 133. Obdobně také např. KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, c. d., s. 152–154; nebo SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2019, c. d., s. 116–117.

<sup>208</sup> Zřejmě spíše z důvodu zachování původního členění učebnice je v Hendrychově učebnici tato svého času nová či alespoň nově pozitivně-právně upravená forma správní činnosti řazena ještě mezi abstraktní akty, viz HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 126.

<sup>209</sup> Viz dělení, se kterým pracuje ve své učebnici Petr Průcha, viz PRŮCHA, P. *Správní právo*. 2024, c. d., s. 224–229 a dále celá kapitola Správní akty a další formy činnosti veřejné správy.

<sup>210</sup> V tom přitom, odhlédneme-li od rozdílné terminologie, zřejmě spočívá jeden z nejvýraznějších rozdílů „brněnského“ kategorizace od té „pražské“. Máme za to, že zde je diferenciací namíste, protože smíšená kategorie individuálních správních aktů zahrnující jak „rozhodnutí“, tak tzv. jiné či neregulativní úkony (které spojuje především individuální zaměření) je příliš široká a příliš vnitřně rozdílná. Zavedení samostatné kategorie se tak jeví jako účelné. Viz PRŮCHA, c. d., s. 238–239.

#### II.4.2.1 Merklovo pojetí

Široké pojetí pojmu správní akt, obdobné právě zmíněnému, má přitom tradici. Např. rakouský administrativista Adolf Merkl, představitel normativní právní školy (v čemž si byl blízký právě s mezinárodní brněnskou právní akademií) pojem správní akt používal fakticky jako synonymum dnes užívaného spojení *formy správní činnosti*, které ostatně sám také užívá v nadpisu třetího oddílu své učebnice,<sup>211</sup> následně ale celý výklad o jednotlivých formách v § 12 zastřešuje jeho nadpisem „správní akty“. Při svém výkladu přitom postupoval stupňovitě a zdůrazňoval různé přístupy, které pojem správní akt postupně zužují (což se jeví jako vcelku instruktivní).

Na prvním místě tedy hovořil o tom, že v nejširším možném chápání může pojem správní akt zahrnovat veškerá „správní jednání“ jak z oblasti výsostné (vrchnostenské), tak hospodářské (nevrchnostenské) veřejné správy,<sup>212</sup> ty druhé přitom dále nerozebíral, protože nebyly předmětem jeho zájmu (zájmu správního práva). Dále postupoval k dalšímu zužujícímu dělení (které je podle něj ve správně-právní vědě typické) na *správní akty právní* a *správní akty ryze faktické* (ty podle něj zahrnují jak „státní správu hospodářskou“, čímž se poněkud vrací k předchozímu dělení, dále ale i „manipulační činnost v oblasti výsostné správy“ čili „policejní donucovací výkony“ jako zatčení nebo použití zbraně). Toto dělení ale kritizoval, neboť podle něj navozovalo dojem, jako by ryze faktické akty neměly či nemusely mít právní základ, což není pravdivé (odporovalo by to zásadě zákonnosti).

Přišel – a zde se citelně projevilo jeho normativistické stanovisko – s obdobnou dichotomií *správních aktů ryze exekutivních* a *správních aktů právotvorných (či normotvorných)*. První z nich podle něj pouze vykonávají určitou normu, ale samy žádnou novou normu nevytvářejí (např. donucovací exekuce či výkon policejní donucovací pravomoci), zatímco druhé sice vykonávají vyšší normu, ale zároveň vytvářejí vlastní normu nižší povahy (jedná se zejména o *nařízení* a o *individuální výsostné správní akty*).<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> MERKL, A., *Obecné právo správní. Díl druhý*, c. d., s. 1.

<sup>212</sup> MERKL, A., c. d., s. 1–2.

<sup>213</sup> Toto dělení potom A. Merkl dále dával do souvislosti s dělením na správní akty formální a bezformální, které s předchozím významně koreluje, ale má samostatnou

Dodával potom, že v užším pojetí lze pojem správní akt pojímat právě ve smyslu uvedených právotvorných aktů.<sup>214</sup> Právě těmto aktům potom věnoval největší pozornost ve svém výkladu. Současně ale upozornil na to, že podle některých přístupů je pojem správní akt užíván ještě úžeji, a to tak, že „*vylučují se [z něj] všechny ony akty, které vytvářejí normy platné pro více případů, a pojem správních aktů omezuje se toliko na akty zakládající právo pro jednotlivé konkrétní případy*“,<sup>215</sup> což v zásadě odpovídá současnému „pražskému pojetí“.<sup>216</sup>

Obdobně široce jako A. Merkl užíval pojem správní akt i brněnský autor Jaroslav Pošvář, který se Merklových tezí přidržel.<sup>217</sup>

#### II.4.2.2 Pražákovo a Hoetzelovo pojetí

V tzv. „pražské linii“ je před Hoetzelem třeba ještě zmínit stanovisko Jiřího Pražáka, zakladatele české administrativistiky. Ten pracoval s pojmem „*úkony správní*“ (což lze asi chápat jen jako jazykovou variantu pojmu správní akt), přičemž jejich prvotní rozčlenění vedl rovněž mezi úkony, „*při kterých nejde o osvědčení nějaké moci veřejné, nýbrž o vykonávání běžných funkcí správních*“ a které „*připouštějí analogii s úkony, jednotlivci a soukromými korporacemi (spolky) při obstarávání jich vlastních záležitostí předsevzatými, od nichž liší se*

---

podstatu. Obé MERKL, A., c. d., s. 2–4. Uvedené dělení v jistých aspektech zachycuje podstatný rozdíl mezi rozhodnutími (správními akty) a faktickými úkony.

<sup>214</sup> Tamtéž, s. 4.

<sup>215</sup> Tamtéž. A. Merkl zde odkázal zejména na významného německého administrativistu Ottu Mayera a citoval jeho vymezení pojmu správní akt: „*výsostný výrok správy, který určuje poddanému, co v tom kterém jednotlivém případě pro něho podle práva platí*“.

<sup>216</sup> Z četby těchto starších autorů, a to včetně J. Hoetzela, lze nabýt dojmu, že nekladli větší důraz na odlišování dalších forem správní činnosti jako zejména neregulativních úkonů, které stály spíše na okraji jejich zájmu. Současná právní věda dovedla dělení forem činnosti k větší vyříbenosti (což lze vnímat jako přirozené pokračování v díle předchůdců). A. Merkl např. věnoval jen kratší poznámku osvědčením a veřejnoprávním smlouvám na s. 21, které obě řadil mezi správní akty v nejužším pojetí. Osvědčení přitom označoval za podskupinu deklaratorních správních aktů (v nich je podle něj právotvorný či konstitutivní prvek přítomen v tom, že jim svědčí presumpce správnosti).

<sup>217</sup> POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946, s. 74–83.

*nikoliv věcně, nýbrž toliko co do subjektu, jenž akt běře před se“, a autoritativními úkony čili „úkony správních úřadů, jimiž osvědčují tito moc sobě náležející jakožto orgány veřejné správy“.*

Prvními byly myšleny nejen úkony tzv. hospodářské správy, ale i úkony spojené s plněním různých veřejných úkolů, jako např. zřizování veřejných ústavů (typicky škol; tedy činností, které bychom zahrnuli do tzv. pečovatelské správy), zajištění ochrany hranic apod. Druhé potom Pražák členil do různých forem a hovořil tak o nařízeních (tedy „povšechných normách na úpravu poměrů životních“), o dobrozdáních (ta podle něj spočívala v posouzení různých otázek skutkových či právních, nicméně měla pouze informativní, a nikoliv závazný charakter), o osvědčeních (v podstatě v dnešním významu) a konečně o aktech konstitutivních a aktech deklaratorních (až tyto poslední lze tedy označit za správní akty v úzkém významu).<sup>218</sup> Toto Pražákovo dělení pak – ve stručnější podobě – přebíral i František Weyr, který užíval zastřešující pojem „*správní akt (úkon)*“.<sup>219</sup>

Samotný Hoetzel výslovně nezaujal kategorické stanovisko stran užití pojmu *správní akt*, byť ze struktury jeho zejména vrcholných děl na dané téma je zřejmé, že tento pojem užívá pro označení konkrétních autoritativních aktů (což odpovídá současnému „*pražskému pojetí*“). V *Nauce o správních aktech* z r. 1907 přitom ještě (s bohatými odkazy na zahraniční autory) užívá pojem *správní akt* jako zastřešující pojem podobně jako výše citovaní autoři (rozřazení správních aktů věnuje čtvrtou kapitolu své práce).

Vedle toho, že podle něj v teorii nepanovala shoda na tom, zda pod pojem *správní akt* řadit jak činnosti vrchnostenské, tak nevrchnostenské,<sup>220</sup> přičemž tuto kontroverzi označoval za „*v podstatě terminologickou, ježto nikomu neujdou rozdíl mezi oběma kategoriemi úkonů správních*“, zde Hoetzel pracoval se základním členěním správních aktů 1) podle toho, „*upravují-li konkrétní případy či regulují-li celou řadu typických skutkových jednotek*“, a 2) dle

---

<sup>218</sup> PRAŽÁK, J., c. d., s. 106 až 112.

<sup>219</sup> Viz WEYR, F. *Československé právo správní. Část všeobecná (Organisace veřejné správy a řízení správní)*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1922, s. 76–78.

<sup>220</sup> Zde Hoetzel odkázal zejména na francouzskou teorii odlišování, tzv. *acte d'autorité* (čili *acte de puissance publique*) a *acte de gestion*, a na německé teoretiky. Viz HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*, c. d., s. 63–65.

toho, „*spočívá-li causa efficiens ve vůli více subjektů, nebo ve vůli jednoho subjektu*“. V prvním případě pak hovořil o dichotomii *nařízení – správní akt individuální*, v druhém případě pak o dichotomii *akty dvoustranné (smlouvy) – akty jednostranné*.<sup>221</sup>

Poté, co velkou pozornost věnoval veřejným, resp. veřejnoprávním smlouvám, se zaměřil na akty jednostranné (kapitola pátá), přičemž se výlučně věnuje aktům, „*které autoritativním způsobem upravují konkrétní poměr právní v mezích řádu právního jednostranně, bez konstitutivní vůle adresátovy*“ (tedy správní akty v nejužším pojetí čili rozhodnutí).<sup>222</sup> Z této kategorie přitom vyděluje Pražákem zmiňovaná dobrozdání, ale rovněž osvědčení, která podle něj sice mají určitý právní význam, zejména „*pokud k nim právní řád připíná právní účinky, kupř. možnost výkonu práva nebo právních jednání*“,<sup>223</sup> to ale nic nemění na tom, že osvědčení „*nemá za účel rozhodovati o právních relacích*“.

Ve svém vrcholném díle na dané téma, tedy ve Slovníku a v učebnici Československé správní právo, nicméně J. Hoetzel přešel k užšímu užívání pojmu správní akt (jako rozhodnutí). Nebyl v tom sice zcela důsledný, ale tato tendence je zcela patrná. Ve Slovníku tak máme samostatná hesla *Akt správní* a *Nařízení*; stejně tak v učebnici se pojednává o nařízeních odděleně v úvodní části v kapitole věnované pramenům správního práva, zatímco o správních aktech pojednává v části II. nazvané *Prostředky a výkony veřejné správy*. V úvodu příslušné kapitoly *Správní akty* potom Hoetzel tento pojem sice definuje velmi široce jako „*projevy správních úřadů, podléhající předpisům veřejného práva*“,<sup>224</sup> nicméně s takto širokou definicí dále nepracuje. Po úvodu, ve kterém Hoetzel vyjádřil své stanovisko k normativní teorii, následuje část nadepsaná jako *Vrchnostenské (úřední) akty správní a jejich dělení*, ve kterém za „*vrchnostenské akty ve vlastním smyslu*“ označuje *rozhodnutí a opatření*, tak jak jej užívá § 2 zákona č. 36/1876 ř. z. (tedy rozhodnutí čili správní akt v úzkém „pražském pojetí“).

---

<sup>221</sup> HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*, c. d., s. 65.

<sup>222</sup> Tamtéž, s. 93 a násl.

<sup>223</sup> Zde např. uvádí příklad honebního lístku, kterým se musí prokázat ten, kdo chce provozovat myslivost; obdobně by platilo i o jiných dokladech či průkazech. Tamtéž, s. 93–94.

<sup>224</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 259.

### II.4.2.3 Smíření?

Jak vyplývá z výše uvedeného, současné rozdíly v nakládání s pojmem správní akt mají pevný základ již v dobách ustanovování oborů. Jako poněkud nespravedlivý se proto jeví Stašův odsudek širokého užívání termínu správní akt (brněnského třídění na normativní správní akt, smíšený správní akt a individuální správní akt) v tom smyslu, že se jedná o produkt právní teorie 50. let odstřižené od klasické terminologie.<sup>225</sup> Konečně, lze spíše říci, že samotná zvolená terminologie nemá zásadní význam. Stěžejní je spíše provedení poctivé a funkční kategorizace forem správní činnosti na úrovni teorie, která bude oporou pro legislativu a právní praxi, a podpoří tak příléhavé nakládání s různými výsledky činnosti veřejné správy, zejména pokud jde o poskytnutí adekvátní míry procesních práv jimi dotčeným osobám a současně zajištění efektivního výkonu veřejné správy.

## II.4.3 Definice správního aktu (rozhodnutí)

### II.4.3.1 Prvorepublikové a současné definice

Nyní se tedy již podrobněji zaměříme na správní akt samotný. Namísto je navázat na předchozí výklad o pojetí správního aktu u J. Hoetzela. Ten tento pojem (resp. *vrchnostenské akty ve vlastním smyslu*) ztotožňoval s legislativní spěškou *rozhodnutí a opatření*<sup>226</sup> užitou v § 2 zákona č. 36/1876 ř. z., o správním soudním dvoře.<sup>227</sup>

---

<sup>225</sup> STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 133.

<sup>226</sup> J. Pražák vysvětluje, že původně se pod pojmem *rozhodnutí* obvykle rozuměly deklaratorní (správní) akty a pod pojmem *opatření* konstitutivní (správní) akty. Tato terminologie byla zavedena základním zákonem státním č. 144/1967 ř. z., o moci soudcovské (jeho § 15 odst. 2, který přislíbil zřízení správního soudnictví). Pražák přitom spíše zpochybňuje, že by za použitím spojení *opatření a rozhodnutí* byla nějaká větší úvaha a naznačuje, že se jedná o pleonasmus. Viz PRAŽÁK, J., c. d., s. 109. Konečně ani pozdější česká literatura se vysvětlení rozdílů mezi těmito pojmy prakticky nevěnuje.

<sup>227</sup> První odstavec § 2 recipovaného rakouského zákona (a modifikovaného zákonem č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, který zřídil nejvyšší správní soud jakožto náhradu za vídeňský Správní soudní dvůr), který vymezoval působnost správního soudnictví, zněl následovně: „*Nejvyšší správní soud rozhoduje ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným*

Ve vztahu k ní pracoval s definicí, kterou extrahoval z judikatury tehdejšího nejvyššího správního soudu, podle níž se jedná o „*projev veřejné správy, které autoritativně, ‚judikujícím způsobem‘ upravují nebo zakládají právní poměry tak, že projev takový je schopen právní moci*“. Dále zdůraznil, že se klade i váha na exekuční proveditelnost.<sup>228</sup>

V této souvislosti lze potom odkázat i na konkrétní rozhodnutí tehdejšího nejvyššího správního soudu, např. nálezh. Boh. A 1827/23, který rozhodnutí definoval následovně: „*Rozhodnutím nebo opatřením ve smyslu § 2 zákona o ss. rozuměti jest takový výrok, kterým se autoritativním způsobem zakládá nebo řeší konkrétní poměr právní, neboť jen výrok tohoto druhu jest právní moci schopen a jen takový výrok může se práv. strany směřodatným způsobem dotýkati.*“ Podobně také např. nálezh. Boh. A 8644/30 dovozoval: „*Rozhodnutím nebo opatřením dle § 2 zákona o ss. je jen taková emanace úřadu, kterou úřad autoritativním a právní moci schopným způsobem s konečnou platností konstitutivně zakládá nebo deklaratorně upravuje právní situaci strany.*“<sup>229</sup>

V současnosti přitom máme k dispozici i legální vymezení pojmu rozhodnutí, jednak ve správním řádu, kde je podaná dokonce na dvou místech (§ 9 a § 67 odst. 1), a jednak v soudním řádu správním (§ 65 odst. 1). Tyto předpisy nicméně nepracují přímo s pojmem správní akt, který tak zůstává ukotven pouze v doktríně správního práva, byť ho lze s pojmem rozhodnutí užitým v uvedených předpisech v zásadě ztotožnit. Není přitom bez zajímavosti, že původní vládní návrh správního řádu,<sup>230</sup> který byl v Parlamentu projednáván paralelně s návrhem soudního řádu správního, nakonec ale

---

*rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu byl ve svých právech poškozen.*“ Přejímáme zde překlad uvedeného zákona uveřejněný v publikaci RÁDL, Z. (ed.) *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Československý kompas, 1933. Ten byl, jak je uvedeno v předmluvě, jen drobně upraveným překladem dříve zveřejněným J. Hoetzlem. Autentický překlad nebyl k dispozici; původní úřední překlad říšského zákoníku potom autor nepovažoval za kvalitní.

<sup>228</sup> Viz HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 262.

<sup>229</sup> Jejich reprezentativní přehled např. v publikaci RÁDL, Z., c. d., s. 75–77.

<sup>230</sup> Sněmovní tisk č. 1070, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, volební období 1998–2002.

nebyl Poslaneckou sněmovnou v závěrečném hlasování schválen,<sup>231</sup> s pojmem správní akt pracoval. Jeho definice byla formulována v zásadě shodně, jako je tomu v případě definice rozhodnutí, tak jak nakonec byla zakotvena v přepracovaném návrhu správního řádu (v § 67 odst. 1), který již byl v r. 2004 Parlamentem přijat. Tento návrh (ve svém § 10) potom mezi správní akty zahrnoval rozhodnutí (klasický meritorní správní akt), příkaz (meritorní správní akt vydaný bez předchozího řízení či bez plnohodnotného předchozího řízení) a usnesení (procesní správní akt).

Ve výsledku přijatý správní řád tedy s pojmem správní akt nepracuje a jako zastřešující užívá právě pojem „rozhodnutí“. To definuje jako akt, jímž *správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*<sup>232</sup> V SŘS je potom definice obdobná; rozhodnutí je v něm definováno jako *úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují* (jeho – tedy konkrétní osoby, která tvrdí zkrácení v právech) *práva nebo povinnosti*. Obě definice jsou – jak vidno – v podstatě totožné, pouze s těmi rozdíly, že definice v SŘS výslovně nezmiňuje, že je rozhodnutí vydáváno v konkrétní věci a vůči jmenovitě určené osobě [nevyjadřuje tedy striktně vzato ani konkrétnost (věcnou), ani adresnost takového úkonu – slovo „jeho“ totiž nutně nemusí značit individualizaci samotného aktu co do subjektu, ale spíše individuální působení do práv jednotlivce – takto

---

<sup>231</sup> Hlasování ve III. čtení (č. 608) proběhlo 15. 2. 2002; pro přijetí návrhu se vyslovilo 79 poslanců, přičemž pro schválení bylo v danou chvíli třeba 83 hlasů.

<sup>232</sup> Textace obou ustanovení SpŘ, které obsahují definici rozhodnutí, je až na jinou konstrukci větěti shodná. V § 67 odst. 1 potom ještě přibývá douška, že je to také akt, jímž se *v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách*; je tedy třeba vzít na vědomí i existenci procesních správních aktů (zpravidla označovaných jako usnesení – viz § 76 SpŘ), které se primárně vztahují k procesním právům, resp. postavení účastníků řízení či jiných osob na řízení nějak zúčastněných (byť mnohdy i s přesahem do hmotných práv – např. usnesení o zastavení řízení), nicméně ta nyní nebudou v centru naší pozornosti. V § 9 je přitom rozhodnutí vymezeno jako součást definice správního řízení (účelem vedení správního řízení je totiž právě vydání meritorního správního aktu), v § 67 odst. 1 potom samostatně. Lze tak říci, že s pojmem rozhodnutí SpŘ pracuje dvojakým způsobem; primárně jako s označením pro meritorní správní akt (bez odlišení příkazů jakožto samostatné kategorie), vedle toho i šířeji (tak jak to činil původní, neschválený návrh správního řádu) jakožto se správním aktem meritorním i procesním (to zejména v § 67 až § 70).

přímo nicméně může působit i abstraktní akt či opatření obecné povahy; uvedené přímo nevyjádřené elementy lze nicméně dovodit výkladem],<sup>233</sup> a naopak zdůrazňuje *závažnost* určení existence práv a povinností v dílčí definici deklaratorního rozhodnutí. Uvedené rozdíl ovšem nemají substantivní význam.<sup>234</sup>

#### II.4.3.2 Právní moc jako nejvlastnější z vlastností správních aktů

Ve srovnání s prvorepublikovými judikatorními definicemi rozhodnutí potom u obou jeho současných legálních definic schází poukaz na způsobilost rozhodnutí nabývat právní moci. Už tehdejší literatura nicméně upozorňovala, že zdůraznění způsobilosti nabývat právní moci neříká fakticky nic navíc, než že se jedná o „*akty vrchnostenské, jimiž se dané individuální právní situace autoritativně určují nebo nově zakládají, mění nebo ruší*“.<sup>235</sup> Takové konstatování sice může mít své opodstatnění, ale přesto máme za to, že poukazem na právní moc můžeme definici rozhodnutí udělat jasnější či jednoznačnější.

Právní moc (resp. schopnost jí nabývat) lze totiž označit za nejvlastnější z vlastností správních aktů, která je také zásadně odlišuje od jiných forem správní činnosti, nejvýznamněji asi od tzv. neregulativních úkonů, ale i faktických zásahů (naopak v případě opatření obecné povahy či veřejnoprávních smluv sice o právní moci

---

<sup>233</sup> To už jen užitím slova *rozhodnutí*, které má v teorii jasný význam – jedná se o správní akt. Vedle toho i systematicky: režim přezkumu opatření obecné povahy je upraven samostatně v § 101a až 101d SŘS, přezkum podzákoných právních předpisů je potom vyhrazen Ústavnímu soudu. Teoreticky by tak připadal do úvahy přezkum jiných abstraktních aktů (v rozsahu, v jakém by přímo stanovovaly práva a povinnosti jednotlivců), tedy zejména statutárních předpisů veřejných vysokých škol a profesních komor. To by byl nicméně výklad, který by šel zřejmě i proti historickému výkladu a konečně by se dostal do jasného rozporu s pojmem *rozhodnutí*, jak již bylo řečeno.

<sup>234</sup> To nicméně neznamená, že dosah obou definic je nutně stejný; každá je totiž zasazena do kontextu jiného zákona; této problematice nicméně nebude v tomto textu věnována další pozornost. Lze odkázat na podrobný rozbor pojetí rozhodnutí ve SpŘ a v SŘS od Josefa Vedrala, viz VEDRAL, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním, c. d.

<sup>235</sup> RÁDL, Z., c. d., s. 74.

nemluvíme, nicméně i u nich bychom mohli vidět některé účinky značně podobné, ne-li shodné). Tím máme na mysli především tzv. materiální právní moc.<sup>236</sup> Tu ještě J. Hoetzel označoval za „*hotovou sfingu*“,<sup>237</sup> poeticky tak vyjádřil, že materiální právní moc je na jedné straně majestátním fenoménem, jehož podstata a zdroj ale zůstávají opředeny nejasností.

Ve svém výkladu se přitom zaměřoval zejména na aspekt závaznosti pro samotného původce správního aktu (tedy otázku jeho odvolatelnosti či změnitelnosti správním orgánem, který správní akt vydal), potažmo pro jiné správní orgány či orgány veřejné moci, ten byl v tehdejší doktríně nejspornější; zvláště sporná pak byla otázka této závaznosti v případě aktů konstitutivních.<sup>238</sup> Hoetzel přitom kontinuálně setrval na stanovisku, že i konstitutivní akty by v principu měly být závazné pro orgán, který je vydal;<sup>239</sup> existence právní moci pak vyplývá ze samotné podstaty správního aktu.<sup>240</sup> Vedle toho ale pochopitelně zdůraznil, že součástí materiální právní moci je i závaznost rozhodnutí pro jeho adresáty;<sup>241</sup> poukázal nicméně na dvě odchylky.

První je dobře známa (odráží ji konečně i současná doktrína a i pozitivní úprava účinků právní moci ve čtvrté větě § 73 odst. 2 SpŘ) v podobě tzv. správních aktů *in rem*. Druhá se potom týká aktů, které mají fakticky závazné účinky vůči všem (a zřejmě by tak byly podřazeny pod odkazující ustanovení věty druhé § 73 odst. 2 SpŘ, podle něhož *je pro jiné osoby pravomocné rozhodnutí závazné v případech stanovených zákonem v rozsahu v něm uvedeném*).<sup>242</sup>

---

<sup>236</sup> Vedle toho se pravidelně hovoří ještě o tzv. formální právní moci, která značí završenost řádného procesu, ve kterém se správní akt vydává, nelze ho tak dále napadat řádnými opravnými prostředky (jedná se tedy o jeho konečnost či nenařikatelnost).

<sup>237</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 365.

<sup>238</sup> Zjednodušeně řečeno se jednalo o spor mezi stanoviskem zdůrazňujícím právní jistotu (a legitímní důvěru) jednotlivce v takový akt a stanoviskem zdůrazňujícím, že stát má mít volnost v hájení veřejných zájmů a s ohledem k nim má mít možnost např. odebrat dříve poskytnutá oprávnění apod.

<sup>239</sup> Viz HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*, c. d., s. 106–114, a HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 369–370.

<sup>240</sup> Tamtéž.

<sup>241</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 369–370.

<sup>242</sup> Hoetzel jako příklad uváděl prohlášení určité cesty nebo školy za veřejnou. Podobné příklady bychom našli i v současnosti. Typickým příkladem je ochrana památných stromů (viz § 46 OchPřKr) nebo kulturních památek (viz § 2 a 3 StPamP). V obou

V současnosti přitom – na rozdíl od doby první republiky<sup>243</sup>– již máme pozitivněprávní úpravu právní moci (§ 73 SpŘ); s odkazem na ni tak potom Martin Kopecký přiléhavě shrnuje, že materiální právní moc vyjadřuje závaznost správního aktu pro jeho adresáty, ale i pro vykonavatele veřejné správy<sup>244</sup> (z toho plyne jeho nezměnitelnost) a v souvislosti s tím znamená vytvoření překážky věci rozhodnuté (rei iudicate).<sup>245</sup> V tomto smyslu nicméně nemusí být materiální právní moc absolutní; zákon ji může různými způsoby (a třeba jen dočasně) zmírňovat – např. instituty mimořádných opravných prostředků a dozorčích prostředků (nehledě na možnosti ochrany ve správním soudnictví) atd.

Specificky jsou pak účinky materiální právní moci omezeny v případě negativních správních aktů, a to užším pojetím překážky věci rozhodnuté, která je upravena v § 48 odst. 2 SpŘ a která se tak na tyto akty (typicky zamítnutí žádosti o přiznání určitého práva) nevztahuje.<sup>246, 247</sup> Tato skutečnost dokonce vede M. Kopeckého

---

případech se o takovém statusu (a tedy příslušné právní ochraně) podle platné právní úpravy disponuje rozhodnutím, správním aktem *in rem*, jehož důsledky sice nejvýznamněji dopadají na vlastníka (který je adresátem takového rozhodnutí – esenciálním účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 1 SpŘ), nicméně v menší intenzitě se dotýkají všech (resp. všem stanovují určitou povinnost). Všem je totiž uloženo počínat si tak, aby památné stromy či kulturní památky nepoškozovali či nezničili (v podrobnostech § 46 odst. 2 OchPřKr a § 9 odst. 3 StPamP), čemuž odpovídají i příslušné přestupky. Podobná rozhodnutí se tedy na pomyslné škále materiálně chápaných forem správní činnosti přesouvají někam mezi správní akt a opatření obecné povahy. V uvedených případech zákonodárce zcela legitimně určil příslušnou formu, a tedy zejména příslušný procesní režim vydání aktu (kdo a v jakém rozsahu bude mít v tomto procesu účast – procesní práva). Pokud by tak nicméně neučinil, potom by se otázka formy činnosti v těchto případech mohla stát předmětem polemiky. Byť máme za to, že bychom stále dovodili, že se jedná o rozhodnutí, neboť právotvorný význam takového aktu vůči jiným osobám, než je vlastník, zůstává spíše marginální.

<sup>243</sup> Srov. vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení).

<sup>244</sup> Popř. i pro jiné orgány veřejné moci, byť ta není upravena přímo ve správním řádu.

<sup>245</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, s. 176. Podrobně se potom problematice právní moci správních aktů, a to i z historické perspektivy, věnuje M. Kopecký ve svém článku KOPECKÝ, M. Význam materiální právní moci a rei iudicatae v právu správním. *Právník*. 2016, č. 10.

<sup>246</sup> Tomu dále odpovídá úprava v § 101 písm. b) SpŘ; „ochranu“ správního orgánu před nutností opakovaně meritorně rozhodovat o shodné žádosti (a tedy ochranu hospodárnosti) zaručuje § 102 odst. 4 SpŘ, který pro případ opakovaných žádostí zavádí zvláštní důvod pro zastavení řízení.

<sup>247</sup> J. Hoetzel se přitom na tuto problematiku díval opačně; podle něj měly i negativní

k závěru, že tyto akty materiální právní moci vůbec nenabývají,<sup>248</sup> což lze ovšem upřesnit. I tyto akty si totiž ponechávají svou závaznost (byť značně oslabenou). Konstitutivní akty totiž standardně působí *ex nunc a pro futuro* (zákon jejich účinky nicméně může posunout i v čase zpět). Pokud tedy bude pozdějším rozhodnutím přiznáno žadateli právo, které mu bylo dřívějším rozhodnutím odepráno (i za předpokladu nezměněných okolností jak skutkových, tak právních), tak toto právo žadateli nevzniká zpětně již k okamžiku právní moci původního zamítavého rozhodnutí (nemění se tak rozhodnutí o původní žádosti). Zamítavé rozhodnutí si tak ponechává své účinky (svou závaznost) alespoň ve vztahu k době, kdy nabylo formální právní moci, resp. pokud jde o období od okamžiku jeho právní moci do okamžiku právní moci nového rozhodnutí (kterým bylo právo přiznáno). Nic se tedy nemění na tom, že zde po uvedené dobu příslušný správněprávní vztah neexistoval, což má své právní konsekvence.<sup>249</sup>

Na uvedenou skutečnost by sice možná bylo možné nahlížet i jen jako na prostý důsledek kombinace zachování výchozího právního stavu ve spojení s plynutím času (tedy *de facto* jen jako na důsledek formální právní moci negativního správního aktu), nicméně autor tohoto textu se spíše kloní k první variantě, neboť právní řád již neumožňuje zpětně do tohoto stavu zasahovat. Specifická je pak samozřejmě situace, kdy zákon speciálně omezuje možnost podání nové žádosti nějakou lhůtou.<sup>250</sup>

I kdyby přitom správní řád neobsahoval úpravu materiální právní moci správních aktů, bylo by třeba její existenci dovodit výkladem.<sup>251</sup>

---

konstitutivní akty zakládat překážku *rei iudicatae*; možnost podat shodnou žádost znovu tedy odmítal. Činil tak zejména s argumentem hospodárnosti, jednak s argumentem autority veřejné moci. K tomu viz HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*, c. d., s. 111.

<sup>248</sup> KOPECKÝ, M. *Význam materiální právní moci*, c. d., s. 858. Shodně konečně také LUKEŠ, Z. *Československé správní právo*, c. d., s. 170.

<sup>249</sup> Jako příklad si lze představit přiznávání různých dávek sociálního zabezpečení. Neúspěšný žadatel o určitou dávku sice může podat novou žádost, pokud ale bude takové nové žádosti vyhověno, tak mu nárok na její výplatu vznikne pouze do budoucna (případně ke dni podání žádosti – jak mnohdy zákon stanoví), nikoliv zpětně. Nic se tedy nemění na tom, že žadatel nemá nárok na výplatu dávky za předcházející období.

<sup>250</sup> Např. v případě žádosti o udělení státního občanství (viz § 25 StObč). Shodně viz VEDRAL, J., c. d., s. 5.

<sup>251</sup> Bylo by tedy třeba dovodit jejich závaznost; nikoliv zcela nutně absolutní (tedy

Konečně tato otázka není ryze akademická. Připomeňme již notoricky známý problém tzv. souhlasů podle StavZ 2006 (tento institut StavZ opustil), které sice byly správním aktem,<sup>252</sup> nicméně nebyly vydávány ve správním řízení (a ve vztahu k nim byla vyloučena celá část druhá a třetí SpŘ). Tyto souhlasy jakožto správní akty by tak přirozeně měly nabývat právní moci, jen tak se totiž mohla realizovat jejich pravá povaha (tedy to, že svému adresátovi založily příslušné oprávnění). Ve výsledku (vzhledem ke komplexitě správního řádu) se přitom uvedené souhlasy dostaly do režimu části čtvrté správního řádu (viz § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 SpŘ); právě ustanovení o právní moci (§ 73 SpŘ) bylo ustanovením potřebným ve smyslu § 154 SpŘ, které se v jejich případě nutně muselo přiměřeně použít. Nešťastný a nesystematický nicméně byl jiný důsledek podřazení těchto správních aktů pod režim části čtvrté SpŘ, který u nich do jisté míry negoval účinky právní moci. Jednalo se o časově neomezenou možnost jejich zrušení v tzv. kvazi přezkumném řízení podle § 156 odst. 2 SpŘ.<sup>253</sup>

#### II.4.3.3 Jak tedy definovat správní akt?

Pokud přemýšlíme, jak nejlépe definovat správní akt jakožto formu správní činnosti, tak jako zvláště přiléhavá se nám jeví definice M. Kopeckého, který správní akt vymezuje jako „*jednostranný právně zavazující úkon, kterým vykonavatel veřejné správy rozhoduje o právních poměrech individuálně (jmenovitě) vymezené osoby nebo okruhu osob v konkrétní věci*“. V této definici (v níž si za spojení *rozhoduje o právních poměrech* můžeme dosadit dílčí definice konstitutivního a deklaratorního aktu)<sup>254</sup> je totiž zdůrazněna metoda,

---

úplnou nemožnost správní akt změnit – ze strany správního orgánu), ale alespoň v určité míře.

<sup>252</sup> K tomu konečně dospěl po jistém zaváhání i Nejvyšší správní soud, viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43 („Souhlasy II“), kterým bylo překonáno usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76 („Souhlasy I“).

<sup>253</sup> Konečně možnost provedení přezkumného řízení zákonodárce následně omezil (viz novela stavebního zákona č. 183/2006 Sb. uskutečněná zákonem č. 350/2012 Sb.).

<sup>254</sup> Ty jsou výstižně obsaženy ve výše citovaných legálních definicích rozhodnutí ve SpŘ a SŘS. J. Staša pak nabízí možná ještě pregnantnější definice, když

s jakou se správní akt primárně vztahuje k právní realitě (ke sféře práv a povinností) čili jaké má vůči ní účinky – o právech a povinnostech *rozhoduje*, a to nutně *závazně* (lze říci, že bez závaznosti by nešlo hovořit o rozhodování), tedy tak, že takové rozhodnutí je způsobilé právní moci.<sup>255</sup> Správní akt tak z moci sebe sama<sup>256</sup> (pochopitelně opřenou o zákon) právní realitu konstruuje čili ji jako právotvorná skutečnost vytváří (nebo ji naopak závazně odmítne vytvořit v případě negativních správních aktů – k tomu viz dále). To je zvláště patrné v případě konstitutivního správního aktu, je tomu tak ale i v případě správního aktu deklaratorního. O tom konečně psal i J. Hoetzel, když uváděl, že deklaratorní akty sice „*netvoří nového poměru právního*“ jako akty konstitutivní, ale „*i potud mají ‚moc tvůrčí‘, že bez nich zpravidla imperativy zákonné proti jednotlivci nebo pro něho neúčinkují*“.<sup>257</sup> Nebo na jiném místě: „*Je nesporno, že i deklaratorní akty představují něco nového: odklizení nejistoty, pevné zjištění, co je právem, a tvoření titulu exekučního*“.<sup>258</sup>

---

konstitutivní akty definuje tak, že „*zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva*“, a deklaratorní akty tak, že „*autoritativně zjišťují a prohlašují existenci nebo vlastnosti (...) již existujících vztahů správního práva*“. Viz STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 134.

<sup>255</sup> Právě zdůrazněním závaznosti jsou do definice správního aktu vtaženy stěžejní účinky materiální právní moci. Tím, že v souladu se staršími definicemi hovoříme toliko o způsobilosti nabyt (materiální) právní moci, máme na mysli to, že skutečnost, zda správní akt ve výsledku právní moci – závaznosti nabyde, je věcí procesního vývoje (správní akt může být např. zrušen v odvolacím řízení). Jinými slovy podmínkou materiální právní moci (závaznosti) je formální právní moc; viz KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, s. 176.

<sup>256</sup> Právě v tom lze spatřovat element rozhodování. Můžeme se totiž setkat i s takovými zákonnými konstrukcemi, kdy určité právo vzniká v návaznosti na provedení určitého úkonu, to ale mocí zákona a nikoliv samotného aktu. Příkladem mohou být některé registrační úkony (např. zapsání absolventa práv do seznamu advokátních koncipientů podle § 36 a násl. AZ, který je považován za prostý registrační úkon, s nímž ale zákon spojuje nabytí postavení – práv a povinností advokátního koncipienta). K této problematice viz STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 197.

<sup>257</sup> HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*, c. d., s. 111.

<sup>258</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 259. Uvedenou problematiku také podrobněji tematizuje A. Merkl, viz MERKL, A., c. d., s. 17.

## II.4.4 Správní akt (rozhodnutí) v judikatuře NSS – kritika jednoho rozhodnutí rozšířeného senátu

II.4.4.1 Usnesení RS NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, a pojetí rozhodnutí jakožto úkonu, jímž se zasahuje do právní sféry jednotlivce

Podívejme se nyní, jak se s definicí správního aktu, resp. rozhodnutí dle § 65 odst. 1 SŘS vyrovnal současný Nejvyšší správní soud. Ten se – stejně jako ostatní správní soudy – k posuzování toho, zda určitý úkon správního orgánu považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS (tedy správní akt), dostává relativně často.

Na tomto místě se ale zaměříme na jedno z raných a zásadních (protože v následné judikatuře názorově vlivných) rozhodnutí rozšířeného senátu, a sice na jeho usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42. S určitou mírou nadsázky lze uvést, že v tomto rozhodnutí rozšířený senát při výkladu § 65 odst. 1 SŘS doslova habaroval. Rozšířený senát si totiž sám vytvořil problém, který v podstatě neexistoval (ani není známo, že by byl do té doby odborně tematizován), a to z důvodu, že definici rozhodnutí v § 65 odst. 1 SŘS nahlížel striktně jazykově (a bez tolerance k tomu, že se jedná o ne nutně pregnantní pokus o to, rozhodnutí – správní akt definovat). Dospěl tak k dílčímu závěru, že striktně vzato tato definice nezahrnuje negativní správní akty; uvedl přitom následující:

*„Je nasnadě, že u řady správních aktů, které soudy již dnes běžně přezkoumávají, by při striktním doslovném výkladu tohoto ustanovení nebylo možno žádné takové subjektivní právo nalézt. Tato situace může nastat typicky tam, kde správní orgán rozhoduje o žádosti účastníka řízení o vydání konstitutivního rozhodnutí: pokud žádosti vyhoví, jeho konstitutivní rozhodnutí je z hlediska hmotného práva zároveň právní skutečností, tj. teprve jím je založeno subjektivní hmotné právo, ovšem naproti tomu jestliže žádosti nevyhoví (zamítne ji), nemá takové zamítavé rozhodnutí z hlediska hmotného práva právotvornou povahu, tedy žádné subjektivní právo nebylo založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno. Např. vyhoví-li stavební úřad žádosti o vydání stavebního povolení, zakládá tím stavebníkovi subjektivní hmotné právo stavět (či*

*provádět změny staveb a udržovací práce na nich); pokud naopak stavební povolení neudělí, není tím žádné subjektivní hmotné právo založeno, změněno, zrušeno či závazně určeno.“*

Rozšířený senát pochopitelně nemohl dospět k závěru, že negativní správní akty (typicky rozhodnutí o zamítnutí žádosti) nejsou podle SŘS rozhodnutími, a nejsou tedy soudně přezkoumatelné. Takový závěr by byl absurdní, ze soudního přezkumu by tak byla vyloučena ta skupina správních aktů, ve vztahu k nimž je její poskytování naopak zcela typické. Rozšířený senát proto hledal způsob, jak nastíněný problém interpretačně vyřešit. Přišel proto s termínem *právní sféra* jako s alternativou k pojmu veřejných subjektivních práv (viz § 2 SŘS);<sup>259</sup> tento termín přitom nebyl zcela nový, objevoval se i v prvorepublikové doktríně a judikatuře.<sup>260</sup> Rozhodnutí potom definoval jako úkon, jímž dochází k *dotčení právní sféry*:

*„Z předestřených úvah tedy vcelku jednoznačně vyplývá neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. (...) Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (srov. i uvedený Hoetzelův názor), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně*

---

<sup>259</sup> Např. Zdeněk Kühn ale tento termín kritizuje jako příliš vágní a ve výsledku znejasňující to, proti čemu se ve správním soudnictví tedy poskytuje ochrana. Viz KÜHN, Z. Komentář k § 2. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 7–9.

<sup>260</sup> Zde sám rozšířený senát odkazuje na J. Hoetzela, konkrétně na: HOETZEL, J. *Soudní kontroly veřejné správy*. 2. vyd. Praha: Všehrd, 1926, s. 22. Tento obrat (či obdobný obrat „dotčení právní posice“) se potom vyskytuje i v judikatuře prvorepublikového nejvyššího správního soudu, viz např. nálezh Boh. A 2810/23.

*a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“*

Takový závěr je ovšem krajně problematický. Rozšířený senát v něm totiž výslovně odmítl standardní pojetí rozhodnutí (jak bylo představeno výše) a namísto toho nabídl koncept, který je značně širší a zahrnuje v podstatě veškeré úkony, ve vztahu k nimž správní soudy poskytují jednotlivcům ochranu (viz § 2 a zejména § 4 SŘS). Úkonem, jímž dochází k dotčení právní sféry (či veřejných subjektivních práv), totiž může být stejně tak i jakýkoliv faktický zásah, neregulativní úkon, může jím být i opatření obecné povahy (a při extenzivním chápání i nečinnost); ve všech těchto případech se může jednat o úkony, které mají potenciál dotýkat se právní sféry (veřejných subjektivních práv) jednotlivce. Proti těmto úkonům se ale ochrana ve správním soudnictví poskytuje prostřednictvím jiných žalobních typů (nespadají pod definici v § 65 odst. 1 SŘS). Rozšířený senát, když podával uvedenou definici, definoval rozhodnutí prostřednictvím toho, do čeho působí (do sféry práv a povinností); jak už ale bylo uvedeno, do sféry práv a povinností nějakým způsobem působí i jiné formy správní činnosti (a rovněž nečinnost). Podstata rozlišení rozhodnutí od jiných forem správní činnosti přitom spočívá právě v tom, jakým způsobem působí do sféry práv a povinností (jaké má vůči ní účinky) – závazně o nich rozhoduje.

Rozšířený senát zajisté neměl v úmyslu vtáhnout pod režim žaloby proti rozhodnutí fakticky celé správní soudnictví. To konečně vyplývá i z toho, že v jednom ze tří případů, ve kterých v citovaném odstavci vyjadřuje tezi o dotčení právní sféry, se vyjádřil o něco přesněji, když hovořil o jejím dotčení závazným a autoritativním (tím lépe vyjadřuje podstatu rozhodnutí, byť stále mlhavě). Ve výsledku máme tak za to, že rozšířený senát tímto svým rozhodnutím přispěl spíše k nepochopení pojmu rozhodnutí (správního aktu); jeho teze totiž od té doby v judikatuře správních soudů zakořenily a v rozhodovací činnosti přispívají k obtížím při rozeznávání rozhodnutí od jiných forem správní činnosti (být asi lze říci, že ve většině případů správní soudy ve výsledku zařadí určitý úkon jako rozhodnutí či zásah přílehlavě).<sup>261</sup>

---

<sup>261</sup> Pracovně lze načrtnout tezi, že právě rozostření chápání materiální povahy rozhodnutí

Zdůrazňování definice rozhodnutí jakožto úkonu zasahujícího do právní sféry jednotlivce v judikatuře správních soudů dokonce vedlo Lukáše Potěšila ke konstatování, že se (alespoň z některých rozhodnutí) zdá, že byl „koncept ‚rozhodnutí‘ nahrazen konceptem zásahu do právní sféry“.<sup>262</sup>

#### II.4.4.2 Jak naložit s negativními správními akty?

Jak tedy ale naložit s uvedeným interpretačním problémem, který před sebe rozšířený senát postavil? Někteří autoři přicházejí s tezí, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti lze považovat za deklaratorní správní akt, „neboť se jím (přínejmenším nepřímo) deklaruje, že žadatel nespňuje podmínky pro vydání rozhodnutí“. Toto východisko nabízejí zejména Josef Vedral<sup>263</sup> nebo Zdeněk Kühn.<sup>264</sup>

Autor tohoto textu má za to, že i tato teze je chybná. Podstata deklaratorního aktu totiž spočívá v tom, že deklaruje (ne)existenci práv či povinností (tedy ne/existenci určitého správněprávního vztahu), nikoliv existenci předpokladů pro jejich založení konstitutivním aktem (naplnění těchto předpokladů se posuzuje v řízení *de facto* jako předběžná otázka, o které se ale samostatně nerozhoduje). Pokud bychom tedy chtěli zamítavé rozhodnutí o nějaké žádosti (např. právě o stavební povolení, resp. povolení záměru) chápat jako

---

(i v souvislosti s užíváním konceptu „zásahu do právní sféry“, byť nejen) nakonec NSS přivedlo k tzv. materiálně-formálnímu pojetí rozhodnutí, neboť mu materiální pojetí nepřišlo jako dostatečně rozlišující (zejména od zásahů). Jak ale ukazuje např. Denisa Skládálová, judikatura NSS v zásadě není schopna přesvědčivě vymezit, jaké formální znaky jsou pro rozhodnutí (správní akt) konstitutivní, tyto znaky vymezuje v podstatě kazuisticky spíše podle právního citu v té které situaci. Viz SKLÁDALOVÁ, D. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. *Právní rozhledy*. 2021, č. 12. Otázka tedy je, jestli by nebylo lepší vrátit se k materiálnímu pojetí, s tím ale, že bude třeba poctivěji toto materiální pojetí vymezit.

<sup>262</sup> POTĚŠIL, L. Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*. 2015, č. 10.

<sup>263</sup> VEDRAL, c. d., s. 5–6; současně odkazuje na obdobnou tezi Petra Svobody, viz SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice – právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, s. 183.

<sup>264</sup> KÜHN, Z. Komentář k § 65. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol., c. d., s. 513. Ten svou tezi formuluje tak, že zamítavé rozhodnutí deklaruje, „že tu určité právo (např. právo umístit v daném území určitou stavbu) není“.

deklaratorní rozhodnutí, pak by se jednalo fakticky o rozhodnutí pouze o tom, že žadatel právo stavět nemá (příslušný správněprávní vztah neexistuje). O tom se ale řízení nevedlo, to bylo jasné už od začátku, a proto také žadatel žádost vůbec podával.

Bylo by samozřejmě možné se na věc dívat i tou optikou, že se zamítavým rozhodnutím deklaruje neexistence právního nároku (veřejného subjektivního práva) na přiznání povolení pro nesplnění zákonných podmínek. S tím je ale dvojitá potíž. Předně to, co takto běžně ve správním právu označujeme jako právní nárok (či veřejné subjektivní právo) na přiznání určitého oprávnění, nepředstavuje žádný správněprávní vztah (vzhledem k zákonné konstrukci nepostačí ke vzniku oprávnění stavět čili příslušného správněprávního vztahu pouze naplnění zákonných předpokladů; právní skutečností vedoucí k jejich vzniku je právě až příslušné rozhodnutí).<sup>265</sup> Pokud v tomto kontextu hovoříme o právním nároku na stavební povolení, tak se pohybujeme na jakési metaúrovni (bavíme se zde o právu na přiznání práva či oprávnění); tato metaúroveň (existence právního nároku) ale není předmětem řízení – o ní se nerozhoduje (byť existuje a do řízení se promítá – jak bylo řečeno, spíše jako předběžná otázka). Za druhé, tato konstrukce by mohla fungovat pouze v případě, že by se jednalo o rozhodování, ve kterém by zákon nedával správnímu orgánu žádný prostor pro správní uvážení (splnění zákonných předpokladů by tedy bylo jedinou podmínkou pro vydání povolení), tedy jen v omezeném okruhu případů z těch, o které nám jde. Absurdně totiž již vyznívá představa, že by zamítavé rozhodnutí o žádosti mělo být vlastně deklarací toho, že správní orgán v souladu se svou pravomocí uvážil, že z určitých legitimních důvodů není namístě žadateli právo poskytnout (udělit povolení), byť splnil zákonné předpoklady.

Ve výsledku máme tudíž za to, že jediný možný závěr je ten, že se v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti nadále jedná o konstitutivní akt (označovaný jako negativní, tedy neměnicí právní pozici adresáta).<sup>266</sup> Autor tohoto textu si je vědom toho, že se jedná o závěr

---

<sup>265</sup> J. Staša má tuto problematiku podrobněji rozpracovanou, když hovoří o různých režimech správního práva (pro oprávnění stavět tak – v některých případech, které zde máme na mysli – zákon nepočítá s tzv. volným režimem, ale naopak s režimem povolovacím). Viz STAŠA, J. Režimy správního práva. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2021, č. 4.

<sup>266</sup> STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 137.

poněkud neintuitivní, neboť samotným negativním správním aktem se žádná práva ani povinnosti nezakládají, nemění nebo neruší (nic nového se ve sféře práv adresát nekonstituuje). V tom ale podle našeho názoru nespočívá podstata věci. Máme naopak za to, že podstata konstitutivního aktu tkví nikoliv nutně v tom, že by jím musely být práva či povinnosti založeny, změněny či zrušeny, ale v tom, že o tom (o jejich založení, změně nebo zrušení) bylo rozhodnuto (ať už pozitivně, či negativně). Pro klasifikaci správního aktu jako konstitutivního je tak touto optikou podstatné to, jaký předmět mělo řízení, které k jeho vydání vedlo, čili jaký byl v konkrétním případě potenciál meritorního rozhodnutí (tak jak to stanoví zákon). Pokud předmětem konkrétního řízení (rozhodování) byla otázka, zda konkrétní osobě má být založeno, změněno či zrušeno právo nebo povinnost, potom rozhodnutí o této otázce bude mít principiálně stejnou povahu, ať už bude pozitivní, nebo negativní.<sup>267</sup> Na podporu tohoto závěru konečně hovoří i jiná část doktríny, která právě dělení správních aktů na pozitivní a negativní (tedy na právní pozici buď měnící, nebo neměnicí) standardně uvádí jako jedno z dělení konstitutivních aktů, byť v této souvislosti širší úvahy nerozvíjí.<sup>268</sup> V podobném duchu přitom mluvil i J. Hoetzel, který – byť se nevyjadřoval k problému řešenému rozšířeným senátem, ale k aktům pozitivním vydávaným bez prostoru pro správní uvážení – si rovněž povšiml toho, že konstitutivní akty v sobě obsahují jakousi deklaraci ohledně splnění podmínek pro jejich vydání. Konkrétně uváděl: „*Jsou možny případy, že volnému uvážení úřednímu není dáno vůbec žádné místo. Úřadu nezbyvá, tu než nálezem, t.j. logickou subsumpcí konkrétních okolností pod právní pravidlo vysloviti, že splněna jest podmínka uplatňování nároku žadatelova (tedy v podstatě táž činnost jako při aktech deklaratorních). (...) Ani akty konstitutivní neobejdou se bez logických úsudků, od aktů deklaratorních odlišuje je pouze jejich účinek zákonem samým chtěný: konstatování práva, resp. právního poměru již existujícího, nebo tvoření nových právních relací...*“<sup>269</sup> Podobně si této skutečnosti povšiml i A. Merkl (který se nicméně

---

<sup>267</sup> V opačném případě by zřejmě bylo třeba rozlišení správních aktů na konstitutivní a deklaratorní doplnit ještě o samostatnou kategorii správních aktů negativních.

<sup>268</sup> STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 137. Shodně také KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, c. d., s. 160.

<sup>269</sup> HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*, c. d., s. 112.

snažil ukázat, že rozdíl mezi konstitutivními a deklaratorními akty není kvalitativní): „V důsledku toho, že jest nutně výkonem normy, předpokládá tudíž i tzv. konstitutivní správní akt, že bylo nejdříve zjištěno, zda jsou zde podmínky, za kterých může být uskutečněn; tato deklaratorní činnost však zaniká úplně v další činnosti konstitutivní. Tak např. udělení živnostenské koncese (...) předpokládá, že se nejdříve zjistilo, zda jsou splněny všechny podmínky, pro udělení této koncese zákonem stanovené, a udělení koncese obsahuje tedy v sobě implicitně i zjištění, že podmínky byly splněny.“<sup>270</sup>

Vedle negativních správních aktů se potom rozhodnutí rozšířeného senátu NSS odvolávalo i na případy procesních správních aktů s hmotněprávními účinky, konkrétně zejména na usnesení o zastavení řízení. Takové rozhodnutí pochopitelně zasahuje do právní sféry účastníka řízení (typicky žadatele), proto se proti němu bude možné bránit ve správním soudnictví. Skutečnost, že se proti němu lze bránit žalobou proti rozhodnutí (podle § 65 odst. 1 SŘS) potom vyplývá z toho, že se jedná o rozhodnutí (buť procesní povahy a zákonem označované jako usnesení); definice v § 65 odst. 1 SŘS totiž není striktně navázaná pouze na materiální správní akty (tak jako definice v § 9 SpŘ). Pokud tedy i procesní rozhodnutí bude zasahovat (finálně) do hmotných práv, tak proti němu bude žalobní legitimace podle uvedeného ustanovení založena. S tím konečně souvisí ta skutečnost, že ust. § 65 odst. 1 SŘS v sobě kombinuje jak vymezení návrhové legitimace, tak vymezení rozhodnutí – k tomu ještě viz dále.

#### **II.4.5 Závěrem – pokus o zpřesnění definice rozhodnutí (správního aktu) v § 65 odst. 1 SŘS**

Ve světle provedených úvah se tedy můžeme pokusit načrtnout, jakým způsobem by bylo namíste definici rozhodnutí (správního aktu) v § 65 odst. 1 SŘS číst tak, abychom se napříště vyvarovali některých interpretačních nesnází. Zdůraznit je třeba, že na uvedenou zákonnou definici není vhodné nahlížet jako na v podstatě solitérní produkt vůle zákonodárce a k jako takovému k ní přistupovat při

---

<sup>270</sup> MERKL, A., c. d., s. 16–17.

její interpretaci (tedy i výrazně textualisticky). Mnohem přiléhavější je na ni hledět jako na ne nutně dokonalý pokus o legální definici určitého fenoménu již bohatě rozpracovaného v doktríně správního práva (a také v předchozí aplikační praxi). Interpretaci uvedeného pojmu, resp. jeho definice je tak třeba provádět právě v úzké vazbě na poznání, ke kterému došla právní doktrína.<sup>271</sup> Právě o takovouto interpretaci cestou reformulace zákonné definice by se na tomto místě autor rád pokusil, a to tak, aby jednak i jazykově zahrnovala negativní správní akty, jednak aby pregnančně vyjadřovala konkrétnost správního aktu (jak z hlediska objektu, tak subjektu, viz výše).

Předtím ale ještě jedna poznámka. Nelze si nevšimnout, že uvedená zákonná definice v § 65 odst. 1 SŘS obsahuje ještě jednu formulační nepřesnost, která vyplývá z toho, že dané ustanovení v sobě kombinuje jednak definici rozhodnutí, jednak vymezení legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. V definici rozhodnutí jsou tak prostřednictvím slova „jeho“ vztaženy založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv nebo povinností k tomu, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen...“. Takto se tedy zdá, že legitimaci k podání uvedené žaloby má jen ten, jehož práva a povinnosti jsou předmětem rozhodnutí, které má být v řízení přezkoumáno (ten, o jehož právech a povinnostech bylo rozhodnutím rozhodnuto).

Ve skutečnosti je ale návrhová legitimace pochopitelně širší; můžeme si to ukázat odkazem na SpŘ, který je v tomto ohledu preciznější. Uvedené vymezení (osoby, jejichž práva a povinnosti jsou předmětem rozhodnutí) totiž odpovídá tzv. esenciálním účastníkům řízení podle § 27 odst. 1 SpŘ (odhlížíme zde pochopitelně od otázky, zda konkrétní rozhodnutí je výsledkem správního řízení a jestli tedy vůbec můžeme hovořit o jeho účastnících). Vedle nich jsou tu ale ještě osoby, jejichž práva a povinnosti sice nejsou předmětem rozhodnutí, ale mohou být takovým rozhodnutím (tedy rozhodnutím o právech někoho jiného) přímo dotčena; ve správním řízení mají tyto osoby postavení tzv. vedlejších účastníků (§ 27 odst. 2 SpŘ).

---

<sup>271</sup> To konečně zdůrazňuje i sám Nejvyšší správní soud, když se při rozlišování toho, zda jde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, či zásahu ve smyslu § 82 SŘS, odvolává na to, zda přezkoumávaný úkon má „obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva“; viz hojně citované usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 19.

Typickým příkladem takové osoby by byl vlastník sousedního pozemku ve stavebním řízení (resp. v současnosti podle úpravy StavZ v řízení o povolení záměru) – jeho práva nejsou předmětem rozhodování (tím je právo souseda – stavebníka – stavět), ale povolení záměru (tedy udělení práva stavět sousedovi – stavebníkovi) by do jeho práv (práva vlastnického) sekundárně zasáhlo. Tyto osoby jsou pochopitelně také legitimovány k podání žaloby podle § 65 odst. 1 SŘS.

A nyní tedy samotný (akademický) pokus o slibovanou reformulaci § 65 odst. 1 SŘS: *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž bylo v určité věci rozhodováno o založení, změně nebo zrušení práv nebo povinností jmenovitě určené osoby nebo jímž byla práva nebo povinnosti takové osoby závazně určena (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.* Popř. by bylo možné z uvedeného ustanovení extrahovat pouze definici rozhodnutí; ta by mohla znít takto: *Úkon správního orgánu, jímž se v určité věci rozhoduje o založení, změně nebo zrušení práv nebo povinností jmenovitě určené osoby nebo jímž se její práva nebo povinnosti závazně určují.*

Jak již bylo naznačeno, nepovažujeme za nutné, aby se v uvedeném smyslu měnila právní úprava;<sup>272</sup> ta představuje dostatečnou oporu pro přílehlavou interpretaci toho, co rozumět pojmem rozhodnutí pro účely soudního řízení správního. Jedná se spíše právě o podnět k tomu, jak současné znění zákona přílehlavě interpretovat.

---

<sup>272</sup> Konečně lze upozornit, že ani vládní návrh novely soudního řádu správního aktuálně projednávány v Poslanecké sněmovně (č. tisku 777, IX. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR) naznačený problém nijak netematizuje a změnu definice rozhodnutí v § 65 odst. 1 SŘS nenavrhuje.

## II.5 Elektronický systém tvorby právních předpisů

### II.5.1 Úvodní poznámky

Do diskuse nad tématem „Správní orgány a jejich činnosti“ je jistě možné zařadit i několik krátkých úvah nad novinkou, která má velmi významný potenciál ovlivnit tvorbu legislativy v České republice na centrální úrovni. Konkrétně se jedná o elektronický nástroj pro tvorbu legislativy označovaný dále jako „e-Legislativa“. Jeho postupné zavádění a postupný ostrý start ode dne 1. července 2024 se velmi významně projeví i na znění zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Ambicí následujícího textu tedy je, alespoň v krátkosti, e-Legislativu představit, kriticky zhodnotit její právní úpravu podle SbZ a skutečnosti vztahující se ke způsobu jejího používání v praxi a přinést návrhy de lege ferenda.

### II.5.2 Co je e-Legislativa?

e-Legislativa je součástí širšího projektu zvaného eSeL, který je tvořen elektronickou Sbírkou zákonů a mezinárodních smluv, tzv. e-Sbírkou, a právě e-Legislativou. Projekt eSeL by přitom měl přinést zásadní modernizaci tvorby práva<sup>273</sup> a přístupu k němu pro širokou veřejnost. Celková cena projektu eSeL přitom podle dat Ministerstva vnitra činila 719 000 000 Kč.<sup>274</sup> Co se týče e-Legislativy samotné, mělo by se podle intence zákonodárce jednat o přelomovou elektronickou a digitální platformu pro realizaci legislativního procesu, jinak řečeno používání e-Legislativy v praxi by mělo vést k posílení elektronizace, digitalizace<sup>275</sup> a sjednocení legislativního procesu od

---

<sup>273</sup> K problematice elektronizace normotvorby ve veřejné správě podrobně viz např. HORČIČKA, E., VAVERA, F. a kol. In: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 227–341.

<sup>274</sup> MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Elektronická sbírka a elektronická legislativa (eSeL) – shrnutí, FAQ* [online]. 19. 12. 2023 [cit. 2024-10-13]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/soubor/shrnuti-a-faq-e-sbirka-a-e-legislativa>.

<sup>275</sup> K problematice elektronizace a digitalizace veřejné správy podrobně viz např.

počátku přípravy návrhu právního předpisu až po jeho publikaci ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (dále jen „Sbírka“). Měla by se tak zvýšit přehlednost legislativního procesu pro instituce tvořící právní předpisy i pro další aktéry, kteří legislativní proces sledují, což by v konečném důsledku mělo posílit i jeho transparentnost.<sup>276</sup>

Dále je nutné uvést, že e-Legislativa by měla propojit existující informační systémy institucí, které se podílejí na legislativním procesu, např. tedy informační systém Úřadu vlády oDok/eKLEP, informační systémy Poslanecké sněmovny a Senátu a další. e-Legislativa by konkrétně měla sloužit jako zdroj textů právních předpisů a podkladů vztahujících se k jejich návrhům, což znamená, že např. informační systém Poslanecké sněmovny by z ní měl přebírat podklady pro tvorbu sněmovních tisků. Další funkce e-Legislativy by měla spočívat v zajišťování přístupu ke strukturovaným, provázaným a garantovaným, účinným i minulým zněním právních předpisů a mělo by skrze ni být možné vyhledávání a zjišťování celých kontextů právních předpisů, jako jsou vazby na jiné vnitrostátní právní předpisy a právo EU, dále na novely, výkladové slovníky práva, důvodové zprávy, vazby na agendy státní správy a další souvislosti.<sup>277</sup>

Celkově shrnuto, e-Legislativa by měla zajišťovat všechny činnosti legislativního procesu v elektronizované a digitalizované podobě a jejími hlavními funkcionalitami by měly být: tvorba právních předpisů ve všech fázích legislativního procesu ve strukturované podobě; podpora legislativních procesů od přípravy návrhu právního předpisu přes jeho projednávání a schválení až po jeho vyhlášení ve Sbírce a propojení všech zainteresovaných institucí v rámci jednoho legislativního procesu; zveřejňování návrhů právních předpisů

---

MANOHARAN, A. P., MELITSKI, J., HOLZER, M. Digital Governance: An Assessment of Performance and Best Practices. *Public Organization Review*. Vol. 23(1), 2022, s. 265–283; CAVES, R., W. *Encyclopedia of the City*. 1<sup>st</sup> ed. London: Routledge, 2004, s. 180; HAI, J., C. and @IBRAHIM. *Fundamental of Development Administration*. 1<sup>st</sup> ed. Selangor: Scholar Press, 2007, s. 214; dále např. BOKŠA, M. a kol. *Digitální Česko v digitální Evropě*. Mladá Boleslav: ŠKODA AUTO VYSOKÁ ŠKOLA, o. p. s., 2019, s. 33–50; KOLAŘIKOVÁ, L., HORÁK, F. *Umělá inteligence & právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 29–40; PAVLIK, M. a kol. *Moderní veřejná správa. Zvyšování kvality veřejné správy, dobrá praxe a trendy*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 81–92; ŠTĚDROŇ, B. a kol. *Právo a umělá inteligence*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021.

<sup>276</sup> MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Elektronická sbírka a elektronická legislativa (eSeL) – shrnutí, FAQ* [online], c. d.

<sup>277</sup> Tamtéž.

v jednotlivých stavech legislativního procesu; podpora pro připomínková řízení, pro vytváření pozměňovacích návrhů, pro vyhlášení dalších aktů ve Sbírce a pro další specifické uzlové body legislativního procesu.<sup>278</sup>

Co se týče technické stránky věci,<sup>279, 280</sup> e-Legislativa by měla mít vlastní portálové řešení, přes které by měli mít uživatelé možnost do e-Legislativy přistupovat, přičemž portál by měl mít veřejnou a neveřejnou část. Ve veřejné části by měly být k dispozici všechny informace určené ke zveřejnění o jednotlivých návrzích právních předpisů v legislativním procesu a o stavu legislativních procesů jejich přijímání, dále texty návrhů právních předpisů (ve formě revizí v úplných zněních i ve formě novelizačních bodů), připomínky k nim vznesené v legislativním procesu, pozměňovací návrhy k nim, s nimi související právní předpisy nebo doprovodné dokumenty, aktuální a historická znění platných, účinných a zrušených právních předpisů a další. K veřejným informacím e-Legislativy by měl být možný strojový přístup přes veřejné API e-Legislativy postavené na principech Open Data. Neveřejná část by měla být přístupná po přihlášení a měla by být určena pro zaměstnance státní správy a členy Poslanecké sněmovny a Senátu a jejich zaměstnance. Každá kategorie uživatelů by měla mít svou sadu oprávnění jednak pro přístup do e-Legislativy a jednak pro určité operace, které by měli mít možnost v jejím rámci realizovat.<sup>281</sup>

Vlastní práce při tvorbě nebo novelizacích právních předpisů by se měla odehrávat pomocí editoru právních předpisů zvaného e-Šablona, která by měla umožňovat tvorbu nebo novelizaci právních předpisů podle všech legislativních pravidel, resp. e-Šablona

---

<sup>278</sup> MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Elektronická sbírka a elektronická legislativa (eSeL) - shrnutí, FAQ* [online], c. d.

<sup>279</sup> K technickým záležitostem fungování systému e-Legislativa podrobně viz MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Detailní návrh technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa* [online]. 29. 6. 2018 [cit. 2024-10-13]. Dostupné na: [https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/9402067/Ver\\_P2\\_1ANON.pdf](https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/9402067/Ver_P2_1ANON.pdf).

<sup>280</sup> K teoretickým, k technickým a také k ústavněprávním záležitostem fungování systému e-Legislativa viz i STUPKA, V. *E-Sbírka a e-Legislativa. Revue pro právo a technologie*. 2014, roč. 5, č. IX, s. 191–195.

<sup>281</sup> ULČ, P. *Projekt e-Sbírka a e-Legislativa* [online]. Brno: Masarykova Univerzita v Brně. 25. 8. 2021 [cit. 2024-10-13]. Dostupné na: <https://is.muni.cz/vyhledavani/?ag=th&search=e-Legislativa>.

by měla automatizovaně kontrolovat dodržování legislativně-technických pravidel. E-Šablona by měla standardně používat, kromě práce se slovy a textem, i nadefinovanou strukturu právních předpisů, tzn. pracovat s hlavy, paragrafy nebo číslovanými odstavci. E-Šablona by se nadto kromě právních předpisů měla používat i při tvorbě souvisejících dokumentů, jako jsou důvodové zprávy k nim a další. Při tvorbě novely stávajícího právního předpisu by se v rámci e-Legislativy nemělo pracovat pouze s textem změn paragrafů, jak tomu bylo do nynějška, ale mělo by se pracovat s plným textem právního předpisu, v němž by měly být pouze zvýrazněny změny, které daná novela právního předpisu přináší. Pro bližší představu, jedná se o obdobný princip, který uživatel editoru MS Word používá po zapnutí funkce „Revize“. Ze změn v textu právního předpisu by potom mělo být automaticky generováno znění novelizačních bodů, mělo by být možné zobrazit více změn v textu právního předpisu najednou a zjistit tak důsledky současného přijetí různých pozměňovacích návrhů. E-Legislativa by také měla být schopna automaticky detekovat kolize návrhů právních předpisů a zpracovatele na ně upozornit.<sup>282</sup>

E-Legislativa by také měla uživatelům umožnit zobrazení vazeb na další vnitrostátní právní předpisy a právo EU. Zákonodárci by přitom měli mít možnost interně sdílet a konzultovat připravovaný právní předpis se svými kolegy a experty, které požádají o jejich stanovisko. V rámci e-Legislativy by mělo být možné stažení informativních znění právních předpisů v různých formátech, jako např. PDF, XML, JSON, DOCX a ZIP. Před samotným seznamem souborů ke stažení by mělo být vždy umožněno přejít na Open data, což znamená odkaz na jiný web, který zobrazí aplikaci Open data.<sup>283</sup>

Nad rámec výše uvedeného, e-Legislativa by měla být propojena se systémem Slovníku právních pojmů CzechVOC (tezaurus) obsahujícím pojmy, které se standardně vyskytují v obsahu právních předpisů českého práva, tzn. pojmy, které jsou v českém právu užívané a zažitě. Prostřednictvím CzechVOC by tedy mělo být možné využívat rejstřík právních pojmů a pokročilé vyhledávání, jako jsou např. našeptávač, fulltext, definice rozšířené vyhledávací podmínky

---

<sup>282</sup> ULČ, P. *Projekt e-Sbírka a e-Legislativa* [online], c. d.

<sup>283</sup> Tamtéž.

nebo fasetové filtrování. Vyhledávaný pojem by měl být uživateli zobrazen včetně atributů, souvisejících právních předpisů a případně i návazných pojmů ve Slovníku právních pojmů Evropské unie EuroVOC. Z toho vyplývá, že e-Legislativa by měla být propojena i se Slovníkem právních pojmů Evropské unie EuroVOC (tezaurus) obsahujícím pojmy, které se standardně vyskytují v obsahu právních předpisů Evropské unie.<sup>284</sup>

Ve výše uvedených souvislostech je samozřejmě nutné si uvědomit, že zavedení e-Legislativy do praxe nepřinese pouze významné technologické změny, ale také významné procedurální změny. Všechny instituce vytvářející návrhy právních předpisů budou muset zejména používat technické nástroje (editory textů), které by měly být dodávány jako součást e-Legislativy. Tato povinnost se přitom bude týkat i tvorby pozměňovacích návrhů a připomínek k návrhům právních předpisů, tzn. že technické nástroje e-Legislativy budou muset používat i aktéři působící mimo rámec veřejné správy. V tomto duchu je ostatně nastavena i právní úprava podle § 16 a souvisejících SbZ. Jak již bylo naznačeno výše, na druhou stranu je třeba zdůraznit, že se počítá s tím, že stávající informační systémy, např. tedy informační systém Úřadu vlády oDok/eKLEP, informační systémy Poslanecké sněmovny a Senátu a další, budou i nadále řídit projednávání návrhů právních předpisů v jednotlivých institucích působících v legislativních procesech. V rámci e-Legislativy by měl být sledován formální legislativní proces. To znamená, že se počítá s tím, že věcně bude stav projednávání návrhů právních předpisů i nadále řízen stávajícími informačními systémy institucí působících v legislativních procesech, které by tak měly skrze e-Legislativu primárně podávat informace o změnách jejich formálních stavů. K této skutečnosti se kriticky vyjádříme dále.<sup>285</sup>

Podle našeho názoru nelze opominout ani časový rámec postupného zavádění a postupného ostrého startu e-Legislativy. Konkrétně ode dne 1. července 2024 ostrý start e-Legislativy pro akty mezinárodního práva a jiné právní akty vyhlašované ve Sbírce, ode dne 1. října 2024 pro prováděcí právní předpisy vydané vládou, ministerstvy,

---

<sup>284</sup> ULČ, P. *Projekt e-Sbírka a e-Legislativa* [online], c. d.

<sup>285</sup> MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Elektronická sbírka a elektronická legislativa (eSeL) – shrnutí, FAQ* [online], c. d.

jinými ústředními správními úřady nebo Českou národní bankou, tzn. vyhlášky a nařízení vlády, a ode dne 1. ledna 2025 pro zákony, ústavní zákony, zákonná opatření Senátu a nálezy Ústavního soudu. Procesy spojené s postupným ostrým startem e-Legislativy byly zařazeny do následujícího časového rámce. Konkrétně k březnu 2024 zpracování plánu školení e-Legislativy a úvodní školení ambasadorů e-Legislativy, k dubnu 2024 představení e-Legislativy off-line a sběr podnětů od odborné veřejnosti, ke květnu 2024 školení uživatelů e-Legislativy, představení veřejné části portálu e-Legislativy a sběr podnětů od zainteresované veřejnosti a také seminář s odbornou veřejností o problematice elektronického legislativního procesu I, k červnu 2024 semináře pro uživatele e-Legislativy se zaměřením na mezinárodní smlouvy, k červenci 2024 školení pro uživatele e-Legislativy z institucí státní správy se zaměřením na vyhlášky a nařízení vlády, k září 2024 pravidelná konference eGovernmentu, k říjnu 2024 školení pro poslance a senátory a jejich asistenty a školení se zaměřením na zákony a nálezy Ústavního soudu a konečně k prosinci 2024 seminář s odbornou veřejností o problematice elektronického legislativního procesu II. K těmto skutečnostem se kriticky vrátíme níže.<sup>286</sup>

### II.5.3 Kritické zhodnocení právní úpravy e-Legislativy podle SbZ

Pro začátek je rozhodně možné uvést, že samotné zavedení e-Legislativy, jakož i zavedení e-Sbírký, je jistě pozitivním krokem v procesu bez pochyby přínosné elektronizace a digitalizace veřejné správy. K platformám analogickým k e-Legislativě se ostatně v pozitivním duchu ve svém nálezu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, vyjádřilo i plénum Ústavního soudu, které uvedlo, že „... orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. (...) O povinnosti poskytnout každému přístup k informačnímu systému obsahujícímu úplné znění právních předpisů v elektronické podobě zákon mlčí.

---

<sup>286</sup> MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Elektronická sbírka a elektronická legislativa (eSeL) – shrnutí, FAQ [online]*, c. d.

*Přítom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné. (...) Zmíněná zásada je sice nutnou podmínkou efektivity každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec činit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit“.<sup>287</sup>*

Nejenom v reakci na tento nálezný pléna Ústavního soudu, ale i v reakci na očekávání spojená s e-Legislativou, která byla v základu popsána výše, se v dalších částech pokusíme odpovědět na otázku, zda je fungování e-Legislative zasazeno do kvalitního právního rámce, který je v jádru tvořen § 16 odst. 1 až 3 SbZ a s nimi úzce souvisejícími § 17 až § 21 SbZ. Už na tomto místě je možné uvést, že tento právní rámec byl v procesu připomínkového řízení k věcnému záměru a následně i k návrhu SbZ podroben z mnoha míst – mezi která patřily např. Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Rada vlády pro lidská práva, Úřad vlády České republiky, Český telekomunikační úřad, Národní bezpečnostní úřad, Česká národní banka a další – poměrně tvrdé kritice. V této souvislosti předepisujeme, že z valné většiny s touto kritikou,<sup>288</sup> podrobně rozvedenou dále, v drtivé většině názorově souzníme.

### II.5.3.1 Kritické zhodnocení právní úpravy podle § 16 SbZ

Jak bylo uvedeno výše, jádro právního rámce fungování e-Legislative je obsaženo v § 16 odst. 1 až 3 SbZ, ze kterých zejména vyplývá, že tvorba návrhu právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce, jeho předložení k projednávání, jeho podepsání, jeho předložení

---

<sup>287</sup> Nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

<sup>288</sup> Tyto kritické připomínky jsou shrnuty v dalších částech, II.5.3.1 až II.5.3.6 a II.5.4, a podrobně k nim viz VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY. *Připomínky k vládnímu návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv* [online]. 26. 10. 2015 [cit. 2024-10-13]. Dostupné na: <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/RACK9W3J8WDA/>.

k vyhlášení ve Sbírce zákonů a úprava jeho textu probíhají prostřednictvím e-Legislativy. Je-li k části projednávání návrhu právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce využíván jiný informační systém, je právní předpis vyhlášený ve Sbírce předložen okamžikem přijetí tohoto návrhu v jiném informačním systému. Tato pravidla se přitom použijí obdobně i pro tvorbu stanovisek, připomínek nebo pozměňovacích návrhů k návrhu právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce a jejich předložení k projednávání. Ze SbZ také vyplývá, že e-Legislativa je informačním systémem veřejné správy, jehož správcem je Ministerstvo vnitra.

Právní úprava podle § 16 odst. 1 až 3 SbZ působí na první pohled bezproblémově, ale není tomu tak. Jak bylo rozvedeno výše, právní úprava podle § 16 odst. 1 a také na dalších místech SbZ totiž výslovně počítá s tím, že budou využity stávající informační systémy, zejména tedy eKLEP, informační systém Poslanecké sněmovny a informační systém Senátu, resp. tyto systémy budou s e-Legislativou propojeny. V žádném z materiálů vztahujících se k e-Legislativě však nebyla provedena bližší specifikace použití těchto stávajících informačních systémů, a to zejména s ohledem na jejich možnou duplicitu s e-Legislativou ohledně vykonávaných činností.

Toto technické řešení spočívající v propojení e-Legislativy s dalšími informačními systémy však naprosto neodpovídá pojetí a obsahu obecné části důvodové zprávy k návrhu SbZ,<sup>289</sup> která identifikuje a popisuje řadu negativních stránek dosavadní legislativní činnosti a jejich výsledků v ČR, jako jsou např. vnitřní rozpornost, nepřehlednost, nepřesnost a nejednoznačnost právního řádu, jeho obecně problematická kvalita atd. Tímto je sice implicitně, ale zcela jasně plédováno za používání e-Legislativy jakožto jediného informačního systému, avšak nastavení právní úpravy podle § 16 odst. 1 SbZ tuto ambici zcela bojí. Dochází totiž k naprosto absurdní situaci, kdy právní úprava podle § 16 odst. 1 SbZ ponechává funkční informační systémy, jejichž využívání jistě přispělo ke vzniku stavu, který by měl být SbZ řešen.

---

<sup>289</sup> POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Sněmovní tisk 646/O – vládní návrh zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv* [online]. 4. 11. 2015 [cit. 2024-10-13]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=646&CT1=0>.

Dále je nutné uvést, že SbZ naprosto nedostatečně řeší vazbu na reálné fungování legislativního procesu. Typicky se to projevuje na příkladu vlády, kdy se jeví jako zcela nelogické, aby meziresortní připomínkové řízení k legislativním materiálům pro její jednání probíhalo v e-Legislativě, zatímco připomínkové řízení k nelegislativním materiálům v informačním systému eKLEP. Stejně tak je těžko představitelné zdvojení připomínkového řízení v obou systémech, a to s ohledem na související zbytečnou administrativní zátěž. Nadto z § 16 odst. 1 SbZ vyplývá, že návrh právního předpisu bude vkládán do e-Legislativy až ve fázi jeho předložení k projednání. Je však nutné si uvědomit, že tomuto kroku v rámci legislativního procesu předcházejí mnohé jiné kroky. Právní úprava podle § 16 odst. 1 SbZ by tak měla být doplněna o základní schéma standardního legislativního procesu, tzn. od sběru podnětů k tvorbě nového právního předpisu nebo novelizaci stávajícího právního předpisu přes přípravu jeho návrhu ministerstvem nebo ústředním správním úřadem, meziresortní připomínkové řízení, projednávání v Legislativní radě vlády a obou komorách Parlamentu ČR až po vyhlášení ve Sbírce, a to ve vazbě na propojení všech dotčených informačních systémů.

Konečně je nutné uvést, že SbZ ani v náznaku systematicky neřeší problematiku různých pravidel normotvorby u různých institucí podílejících se na tvorbě právních předpisů ani jejich různou formu, např. zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, a Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy ve formě metodického doporučení Ministerstva vnitra.

### II.5.3.2 Kritické zhodnocení právní úpravy podle § 17 SbZ

Z § 17 odst. 1 a 2 SbZ vyplývá, že tvorba návrhu právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce, který je novelou právního předpisu, probíhá vyznačením změn do platného znění právního předpisu, který je novelizován. Systém e-Legislativa potom, po volbě způsobu promítnutí vyznačených změn, převede vyznačené změny v text návrhu novely právního předpisu.<sup>290</sup> V případě rozdílu mezi textem návrhu

---

<sup>290</sup> K tomu podrobně viz MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. Detailní návrh

novely právního předpisu a vyznačením změn do platného znění právního předpisu, který je novelizován, má přitom přednost text návrhu novely právního předpisu.<sup>291</sup>

I k právní úpravě podle § 17 odst. 1 a 2 SbZ lze vznášet poměrně zásadní připomínky. Zejména totiž z SbZ jasně nevyplývá, jaké způsoby promítnutí vyznačených změn přicházejí v úvahu. Jestliže se jedná o doposud užívané novelizační formulace, tzn. „se vkládá“, „se doplňuje“ atd., potom není jasný smysl automatizovaného provádění tvorby změny právního předpisu, když i nadále zřejmě bude muset být formulace každého novelizačního bodu promyšlena odborníkem v oblasti legislativy. Nedojde tak k úspoře člověkohodin a naopak vzniká hrozba technických problémů, se kterými se instituce činné v tvorbě právních předpisů doposud vypořádávat nemusely. Jedná se zejména o případy nutnosti nestandardních legislativních řešení, na které žádný informační systém nemůže u všech myslitelných variant a potřeb pamatovat. Pokud e-Legislativa bude mít rozbalovací seznam s možnostmi promítnutí dané změny, bylo by logické nastavení možnosti tuto funkci vypnout a nechat tvůrce novely návrhu právního předpisu formulovat daný novelizační bod „ručně“. Pokud by tato možnost v e-Legislativě nastavena nebyla, dříve nebo později by vznikaly situace, kdy by se celá legislativní práce na návrhu právního předpisu nebo jeho novelizaci mohla zastavit na tom, že e-Legislativa bude tvůrci vnucovat formulace, které nejsou vhodné nebo možné. Z tohoto důvodu by měl tvůrce vždy mít možnost alespoň v individuálních případech automatizaci deaktivovat.

Dále je nutné uvést, že SbZ umožňuje vznik situací, kdy bude mít přednost jiná právní úprava než ta, která byla záměrem tvůrce návrhu právního předpisu nebo jeho novely, a to v případě, že jím zadaný text do platného znění právního předpisu bude chybně převeden do textu jeho novely. Také není zřejmé, zda bude v případě zjevné chyby v rámci e-Legislative možný lidský zásah, který zajistí

---

technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa. In: *Registr smluv* [online]. S. 193. 29. 6. 2018 [cit. 2024-10-13]. Dostupné na: [https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/9402203/Imp\\_P2\\_1\\_ANON.pdf](https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/9402203/Imp_P2_1_ANON.pdf).

<sup>291</sup> V návaznosti na právní úpravu podle § 17 odst. 2 SbZ viz i POLČÁK, R. *Internet a proměny práva*. Praha: Auditorium, 2012, s. 210. SVOBODA, J. Rok 2020, publikace práva a projekt e-Sbírka. *Soukromé právo*. 2020, roč. 8, č. III, s. 21; CVRČEK, F., NOVÁK, F. *Legislativa. Teoretická východiska a problémy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 119–120.

odstranění této chyby. Pokud by e-Legislativa takový lidský zásah neumožňovala, potom by v případě rozporu v obou dokumentech měl mít přednost ten, ze kterého by byl patrnější úmysl tvůrce právního předpisu nebo jeho novely. Současné nastavení právní úpravy podle SbZ tak může vést k naprosto neproduktivní diskreditaci e-Legislativy v očích jejích uživatelů.

#### II.5.3.3 Kritické zhodnocení právní úpravy podle § 18 SbZ

Z § 18 odst. 3 písm. e) bod 1. a 2. SbZ vyplývá, že správci e-Legislativy poskytne při vkládání právního předpisu nebo jeho návrhu a dokumentů souvisejících s projednáváním návrhu právního předpisu do systému e-Legislativy součinnost mj. i příslušný člen vlády, vedoucí jiného ústředního správního úřadu, guvernér České národní banky a předseda Legislativní rady. Z právní úpravy podle SbZ přitom nevyplývá, o jakou součinnost by se mělo jednat. Dále je nutné uvést, že právní úprava podle § 18 odst. 3 písm. e) bod 1. a 2. SbZ nesprávně bez bližšího vysvětlení spojuje postavení orgánu Legislativní rady vlády, kterým se zřejmě myslí její pracovní komise, a Legislativní rady vlády samotné. Pracovní komise Legislativní rady vlády jakožto orgány Legislativní rady vlády totiž návrhy vyhlášek projednávají pouze na základě Legislativních pravidel vlády. Projednání vyhlášky v pracovní komisi Legislativní rady vlády tak není totožné s projednáním právního předpisu v Legislativní radě vlády, která má svůj statut. Není také jasné, kdo má zasílat stanovisko pracovní komise Legislativní rady vlády k vložení do e-Legislativy, tzn. zda člen vlády, jiný vedoucí ústředního správního úřadu, nebo předseda Legislativní rady vlády.

#### II.5.3.4 Kritické zhodnocení právní úpravy podle § 19 SbZ

Z § 19 odst. 1 SbZ vyplývá, že součástí návrhu právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce je text právního předpisu ve znění návrhu novely, jde-li o návrh novely právního předpisu. K návrhu právního předpisu se pro informaci přikládá alespoň důvodová zpráva, stručný popis obsahu návrhu právního předpisu a informativní přehled veřejnoprávních povinností vyplývajících z návrhu právního předpisu.

Také k této právní úpravě podle § 19 odst. 1 SbZ lze vznášet připomínky. Popis obsahu návrhu právního předpisu je totiž podle § 20 odst. 1 písm. a) SbZ součástí důvodové zprávy návrhu právního předpisu, takže vytváření ještě obecně srozumitelného popisu obsahu je jednak nadbytečné a jednak v praxi často neuskutečnitelné, typicky v případech rozsáhlých právních předpisů, jako je např. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. V případě novelizací podzákoných prováděcích právních předpisů, tzn. nařízení vlády a vyhlášek ministerstev, by navíc smysl tohoto popisu byl těžko pochopitelný bez znalosti zákona. Nadto výsledný text přijatého a vyhlášeného právního předpisu se může podstatně lišit od jeho návrhu. Požadavek na vytváření obecně srozumitelného popisu obsahu návrhu právního předpisu je tak zcela formální. Předpoklad obecné části důvodové zprávy k SbZ, aby tento popis později využili adresáti právního předpisu při jeho interpretaci a k lepší orientaci v jeho výsledném textu, je tak očividně zcela nereálný.

Právní úprava podle SbZ požadující, aby součástí návrhu právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce byl mimo jiné i informativní přehled veřejnoprávních povinností vyplývajících z návrhu právního předpisu, přičemž struktura přehledu veřejnoprávních povinností je uvedena v příloze k SbZ, se jeví také jako zcela nadbytečná. Podle základních zásad tvorby právních předpisů by totiž práva a povinnosti měly být stanoveny přímo v právním předpise a případně vysvětleny legálními definicemi. Na platnosti a účinnosti veřejnoprávních povinností nic nemění skutečnost, zda tyto jsou, nebo nejsou uvedeny v jakémsi informativním přehledu. Pro jasnost a přehlednost textu právní úpravy podle § 19 odst. 1 SbZ by také bylo možné uvažovat o vypuštění slov „vyhlášeného ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv“, která jsou redundantní. V dané chvíli se totiž právní předpis nevyhlašuje, jde o dřívější fázi.

### II.5.3.5 Kritické zhodnocení právní úpravy podle § 20 SbZ

Z § 20 odst. 1 písm. SbZ vyplývá, že jsou v něm stanoveny minimální náležitosti důvodové zprávy k návrhu právního předpisu. I k této právní úpravě podle § 20 odst. 1 SbZ lze vznášet naprosto zásadní připomínky. Jako první je nutné upozornit na skutečnost, že jako součást obsahu důvodové zprávy k návrhu právního předpisu není

výslovně uvedena zpráva RIA, tj. zpráva k hodnocení dopadů regulace. Z právní úpravy podle § 20 odst. 1 SbZ tak jasně nevyplývá, zda se v rámci e-Legislativy se zpracováním zpráv RIA k návrhům právních předpisů i nadále počítá.

Toto je jistě v zásadním rozporu s obsahem a účelem Legislativních pravidel vlády, která z obecného požadavku na zpracování zpráv RIA k návrhům právních předpisů stanovuje pouze určité výjimky. Podle našeho názoru je tedy vzhledem k právní jistotě adresátů SbZ nutné tento zesouladnit s Legislativními pravidly vlády a vzhledem k důležitosti zpráv RIA by mělo být v SbZ výslovně stanoveno, že se zpráva RIA, až na případné výjimky, zpracovává. Obecně je ovšem nutné poznamenat, že právní úprava podle § 20 odst. 1 SbZ je de facto duplicitní kompilací Legislativních pravidel vlády a přehledu dopadů návrhu právního předpisu, což rozhodně není ideální a přehledný stav.

Dále je nutné upozornit na skutečnost, že SbZ výslovně nestanoví povinnost zpracovat aktualizaci důvodové zprávy v případě, že se bude měnit normativní text návrhu právního předpisu. Současný stav, kdy SbZ zejména pro legislativní proces ve fázi projednávání návrhu právního předpisu v Poslanecké sněmovně nebo Senátu Parlamentu ČR tuto povinnost nestanoví, jistě není žádoucí, protože nepřispívá k právní jistotě adresátů příslušné právní úpravy a její přesvědčivosti. Je totiž nutné si uvědomit, že v Parlamentu ČR jsou velmi často přijímány pozměňovací návrhy, jejichž důvod a smysl není v řadě případů zřejmý a pro adresáty daných právních předpisů je poté složité takto změněné právní předpisy interpretovat a aplikovat. V zájmu dosažení právní jistoty adresátů právních předpisů a lepší srozumitelnosti úmyslu zákonodárce by proto bylo nanejvýš vhodné, aby SbZ stanovil povinnost aktualizace důvodové zprávy tak, aby tato byla vždy v souladu s aktuálním zněním návrhu právního předpisu, posléze se zněním právního předpisu vyhlášeného ve Sbírce, a to ve všech fázích legislativního procesu.

Z § 20 odst. 2 písm. c) SbZ dále vyplývá, že důvodová zpráva k návrhu právního předpisu v případě, že je předkladatelem návrhu právního předpisu vláda, ministerstvo, jiný ústřední správní úřad nebo Česká národní banka, dále obsahuje zejména předpokládané dopady návrhu právního předpisu. Prostřednictvím právní úpravy podle § 20 odst. 2 písm. c) SbZ je tak nastaven dvojí standard přípravy důvodových zpráv k návrhům právních předpisů, tzn. k těm

předkládaným institucemi působícími na centrální úrovni a k těm předkládaným jinými institucemi. Protože jsme jednoznačně přesvědčeni o tom, že důvodová zpráva k návrhu právního předpisu je vždy potřebná a měla by mít vždy stejnou informační hodnotu, měl by být v SbZ logicky nastaven stejný standard důvodových zpráv k návrhům všech právních předpisů, a to ideálně podle Legislativních pravidel vlády. Legislativní pravidla vlády totiž pamatují na všechny podstatné aspekty odůvodnění přijetí nebo novelizace právního předpisu, a tak problematiku důvodové zprávy k návrhu právního předpisu řeší parametricky přiléhavým způsobem.<sup>292</sup>

### II.5.3.6 Kritické zhodnocení právní úpravy podle § 21 SbZ

Poslední kritické připomínky lze vznést k právní úpravě podle § 21 odst. 1 písm. b) SbZ, ze kterého v základu vyplývá, že text právního předpisu ve znění návrhu novely tvoří mimo jiné text novelizovaného právního předpisu ve znění předchozích změn tohoto předpisu a navrhovaných změn, přičemž navrhované změny mohou zahrnovat rovněž návrhy změn tohoto předpisu dříve předložené Poslanecké sněmovně k projednání a dosud Poslaneckou sněmovnou neodmítnuté. Pokud vzhledem ke změnám, které doposud nenabýly účinnosti, existuje více platných znění ustanovení právního předpisu, uvedou se všechna tato platná znění ustanovení spolu s údajem o nabytí účinnosti každého z nich. Vytváření různých variant úplného znění právního předpisu – typicky zákona, k čemuž právní úprava podle § 21 odst. 1 písm. b) SbZ směřuje – v průběhu neukončeného legislativního procesu je jednak neúčelné a jednak administrativně i časově náročné.<sup>293</sup> Navíc je nutné si uvědomit, že mohou nastat situace, kdy je v Parlamentu ČR souběžně projednáváno několik novel téhož zákona, což představuje několik variant úplných znění. Z právní úpravy podle SbZ přitom jasně nevyplývá, jak se má

---

<sup>292</sup> K problematice důvodové zprávy podrobně viz BRAŽINA, R. Odůvodnění normativních (s)právních aktů a jejich vztah k ochraně práva adresátů veřejné správy. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 11, s. 999–1032.

<sup>293</sup> K problematice zpracování novel podrobně viz FRONC, J. Úplná znění právních předpisů v systémech e-Sbírka a e-Legislativa. *Revue pro právo a technologii*. 2022, roč. 13, č. 26, s. 81–93.

postupovat, když se jednotlivé navrhované změny zákona budou překrývat, a z jeho neukončeného projednávání nebude zřejmé, jak na sebe budou časově navazovat.<sup>294</sup>

Z výše uvedeného tak vyplývá, že SbZ oproti předchozí praxi rozšířil počet zohledňovaných změn, protože v rámci předchozí praxe se při přípravě vládního návrhu novely zákona zohledňovaly pouze takové změny, které byly schváleny vládou. Takové vládní návrhy zákonů přitom zpravidla pocházejí od totožného rezortu jako návrh zákona, který je má zohlednit. Vzájemné sladění takových návrhů zákonů je jistě jednodušší, protože tyto návrhy zpravidla vycházejí z obdobné koncepce. Naproti tomu poslanecké návrhy zákonů, zejména ty opoziční, mohou být v naprostém protikladu vůči vládním návrhům zákonů, které jsou Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR předloženy později, a proto právní úpravu podle § 21 odst. 1 písm. b) SbZ nebude v některých případech možné objektivně naplnit.

## II.5.4 Závěrem

Na základě výše uvedeného je možné dojít k závěru, že právní úprava e-Legislativy podle § 16 a souvisejících SbZ trpí tak závažnými nedostatky, že objektivně nemůže naplňovat ani ty nejzákladnější požadavky kladené na tvorbu právních předpisů. Vedle toho, že tyto požadavky namnoze vyplývají ze samotných příslušných právních úprav, jsou také vymezeny relevantní teorií, na denní bázi připomínány relevantní judikaturou a vyvoditelné i z Legislativních pravidel vlády. Konkrétně mezi tyto požadavky patří normativnost, stabilita, jednota a soulad právních předpisů, reálnost, srozumitelnost, stručnost a veřejná přístupnost, přičemž právní úpravu podle § 16 a souvisejících SbZ lze kritizovat zejména stran jednoty a souladu, reálnosti a srozumitelnosti.<sup>295</sup> Tyto nedostatky právní úpravy by přitom jistě bylo možné prostřednictvím, sic rozsáhlých, výše naznačených novelizací odstranit.

---

<sup>294</sup> K možnosti řešení tohoto problému viz např. BRABEC, F. Rozpad formálních pravidel v české legislativě aneb několik poznámek k opomíjení formy. *Právník*. 2006, roč. 145, č. 13, s. 1436.

<sup>295</sup> K problematice základních pravidel pro normotvornou činnost podrobně viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2019, c. d., s. 92–96.

Toto však patrně není ten největší problém spojený s e-Legislativou. Ten totiž spočívá ve skutečnosti, že představa zákonodárce týkající se využívání i jiných informačních systémů, reflektovaná právní úpravou e-Legislativy podle § 16 a souvisejících SbZ, výrazně relativizuje její zavádění a používání v praxi. Byť jistě v základu pozitivním krokem vpřed, e-Legislativa se tak může stát obětí kompromisu s minulostí. Aby se tak nestalo, je možný pouze jediný postup, a to ukončení provozu všech dalších informačních systémů k určitému datu a provedení takových úprav e-Legislativy, aby tato mohla být užívána už od fáze sběru podnětů k vytvoření nových právních předpisů nebo k novelizaci těch stávajících až po jejich vyhlášení ve Sbírce. Zavádění a používání e-Legislativy v praxi nadto zcela zásadním způsobem ohrozilo nastavení zcela nereálného časového rámce, kdy mezi představením e-Legislativy v off-line režimu a jejím zavedením do ostrého provozu uplynuly méně než čtyři měsíce.

V návaznosti na výše uvedené musíme upozornit ještě na jednu námitku ze strany Ministerstva mládeže, tělovýchovy a sportu padnuší v připomínkovém řízení k SbZ. Z této námitky vyplývá, že e-Legislativa je, na rozdíl od prosté evidence oběhu dokumentů uplatňované např. v elektronické knihovně eKLEP, nástrojem specifické tvořivé činnosti a pracuje s živým jazykem. Podléhá sice náročným formálním kritériím, zejména při formulaci novelizačních bodů, jednotnost těchto kritérií však není důvodem pro automatizaci. Osvojení si technologie tvorby právních předpisů včetně ovládnutí specifického jazyka jejich změn a udržování této znalosti je totiž nedílnou součástí povolání legislativce. A oprostít tvůrce právních předpisů od této starosti neznamená jen sejmout z nich zodpovědnost za formální nedostatky textu, ale především připravit je o prostředek tříbení kultury práva a právního vědomí. Byť této námitce lidsky zcela rozumíme, nelze s ní souhlasit, protože směřuje proti proudu z našeho pohledu pozitivního procesu elektronizace a digitalizace veřejné správy.

## II.6 Veřejnoprávní smlouvy v retrospektivním vývoji

### II.6.1 Úvodní poznámky

Z pohledu současné správněprávní nauky představují veřejnoprávní smlouvy tradiční, uznávanou a obecně přijímanou formu správní činnosti. Lze konstatovat, že kapitoly pojednávající o tomto institutu jsou v učebnicích správního práva obsahově velmi podobné.<sup>296</sup> V prvorepublikové literatuře se však o podstatě a uplatnění veřejnoprávních smluv (dříve označovaných jako tzv. veřejné smlouvy, později správní dohody) vážně diskutovalo, tj. nebyly přijímány, eufemisticky řečeno, zrovna jednotně. Připomenout lze v této souvislosti jistě Hoetzelův výrok, že „otázka veřejnoprávních smluv patří k nejspornějším partiím práva veřejného vůbec a správního práva zvláště“<sup>297</sup> s tím, že většina tehdejších představitelů správní vědy veřejné smlouvy sice připouštěla, polemika se však vedla zejména o vytyčení mezí, v rámci kterých lze tyto smlouvy uzavírat.<sup>298</sup> K největším kritikům a odpůrcům veřejnoprávních smluv přitom vedle O. Mayera<sup>299</sup> a W. Burckhardta<sup>300</sup> patřil dokonce i Hoetzelův učitel J. Pražák, který k nim dle Hoetzelových slov přistupoval spíše skepticky s postojem, že „dohoda účastníků je vždy toliko aktem přípravným, jenž teprve autoritativním prohlášením veřejné moci, po ní následujícím, nabývá zevnější existence právní“.<sup>301</sup>

Poznatky obsažené v těchto dnes již historických pramenech se postupem času staly základem pro koncipování současné teorie, zejména pokud jde o určení předmětu, subjektů a typů veřejnoprávních

---

<sup>296</sup> Viz např. KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, c. d., s. 193 a násl.; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 169 a násl.; PRŮCHA, P. *Správní právo*. 2024, c. d., s. 252 a násl.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2019, c. d., s. 173 a násl.

<sup>297</sup> HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*, c. d. s. 67–68.

<sup>298</sup> Tamtéž, s. 68 a násl.

<sup>299</sup> Podle O. Mayera je „veřejné právo vesměs charakterizováno tím, že stát s občanem nestojí na stejné právní linii... nesmí tedy s ním paktovati, umlouvati se o tom, jak bude vykonávati své impérium“. In: HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 254.

<sup>300</sup> Podle Burckhardta se při uzavírání veřejných smluv „stát může podle své libovůle paktovati s občanem“. In: tamtéž, s. 259.

<sup>301</sup> Tamtéž, s. 254.

smluv, včetně způsobu jejich uzavírání, vedlejších ujednání, jejich platnosti, účinnosti, přezkoumatelnosti, jakož i řešení případných sporů z nich vyplývajících. Je tedy nepochybné, že obsahují cenné závěry, jež jsou využitelné i při řešení nejen ryze akademických otázek.

Cílem následujících odstavců bude proto rámcově nastínit přístup k veřejnoprávním smlouvám a jejich základním atributům v retrospektivním vývoji. Výchozím pramenem se přitom, a to nejen s ohledem na zaměření této monografie, stanou díla J. Hoetzela, neboť jak konstatoval Emil Hácha ve svém příspěvku v časopise *Právník* z roku 1934, „skutečným dědicem odkazu Jiřího Pražáka lze označit jeho jmenovce a kolegu z českého zemského výboru, Jiřího Hoetzela. Byla to právě část jeho pojednání o smlouvách veřejného práva v jeho spisu nazvaném *Nauka o správních aktech* z roku 1907, ve které Hoetzel prokázal svou neobyčejnou schopnost k řešení obtížných problémů správního práva, a které vedlo k jeho habilitaci pro obor správní věda a právo správní v roce 1908“.<sup>302</sup>

## II.6.2 Pojem a náležitosti veřejnoprávních smluv

Hoetzel řadil veřejné smlouvy, podobně jako později např. Weyr,<sup>303</sup> mezi správní akty.<sup>304</sup> Tyto rozlišoval:

- a) podle toho, zda upravují konkrétní případy, či regulují abstraktně celou řadu typických skutkových jednotek na i. nařízení a ii. akty individuální;
- b) podle toho, spočívá-li *causa efficiens* na vůli jednoho, či více subjektů, tedy na akty i. jednostranné a ii. dvoustranné, přičemž za dvoustranné považoval právě veřejnoprávní smlouvy.<sup>305</sup>

---

<sup>302</sup> HÁCHA, E. Profesor Jiří Hoetzel šedesátníkem. *Právník*. 1934, č. 15, s. 486.

<sup>303</sup> Weyr zastával názor, že v případě veřejnoprávních smluv se jedná o zvláštní druh správních aktů, a konkrétně zmiňoval případy, kdy k platnosti určitého správního aktu vydaného úřadem bylo třeba dohody s právními subjekty, kterých se má akt týkat, resp. dohody těchto subjektů mezi sebou. Podle toho rozlišoval smlouvu veřejnoprávní (a contrario soukromoprávní) a správní akt vydaný na jejím základě. Jako příklady pak uváděl přijímání zřízenců do státní služby, udělení státního občanství či sloučení obcí. Viz WEYR, F. *Československé právo správní*, c. d., s. 78.

<sup>304</sup> HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*, c. d., s. 62 a nás.

<sup>305</sup> Tamtéž, s. 65.

Své úvahy o charakteru a náležitostech veřejnoprávních smluv asi nejkomplexněji rozvedl ve svém nejznámějším díle Československé správní právo, Část všeobecná z roku 1934, ve kterém vymezil základní pojmové znaky veřejnoprávních smluv, když uvedl, že veřejná smlouva předpokládá:

1. „*Souhlasný projev vůle aspoň dvou stran, a to tak, že projevy ty jsou právně zcela rovnocenné, t. j. pro právní důsledky smlouvy jsou všechny projevy stejně důležité: buďto je docíleno souhlasu všech stran anebo k smlouvě vůbec nedoje;*
2. *projevy stran dějí se ve vzájemném vztahu, ve vzájemné korespondenci („mit Bezug aufeinander oder gegeneinander“), t. j. jeden projev se učiní v očekávání souhlasného projevu druhého; smluvní projevy jsou jaksi vzájemně skloubeny;*
3. *právní následky smlouvy týkají se samých smluvníků;*
4. *tyto následky záleží v tom, že se mezi stranami smluvními zakládá, mění nebo ruší poměr veřejného práva.“<sup>306</sup>*

Odhlédneme-li od skutečnosti, že současná doktrína na rozdíl od Hoetzela považuje veřejnoprávní smlouvy za samostatnou formu správní činnosti coby alternativu ke správním aktům, lze konstatovat, že institut veřejnoprávních smluv bývá vymezen v současných učebnicích významově v zásadě obdobně, ne-li přímo shodně.<sup>307</sup>

Rovněž i SpŘ definuje veřejnoprávní smlouvu jako „*dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*“.<sup>308</sup> Za klíčové atributy lze tak i dnes, ať už z pohledu teorie, či zákonné úpravy, označit vícestrannost, konstitutivní účinky a působnost v oblasti veřejného práva.

Z logiky věci k uzavření veřejnoprávní smlouvy může dojít pouze na základě dosažení konsenzu nejméně mezi dvěma smluvními stranami. Slovy Hoetzela, „*[s]mlouva bez souhlasu jedné strany jest arci nesporně nemožná*“.<sup>309</sup> Právě požadavkem na souhlasné projevy více

---

<sup>306</sup> HOETZEL, J. Československé správní právo. 1934, c. d., s. 255.

<sup>307</sup> KOPECKÝ, M. Správní právo. 2023, c. d., s. 193 a násl.; HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. 2016, c. d., s. 169 a násl.; PRŮCHA, P. Správní právo. 2024, c. d., s. 252 a násl.; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2019, c. d., s. 173 a násl.

<sup>308</sup> Srov. § 159 odst. 1 SpŘ.

<sup>309</sup> HOETZEL, J. Československé správní právo. 1934, c. d., s. 256.

stran se veřejnoprávní smlouvy nejviditelněji odlišují od ostatních forem správních činností coby jednostranných úkonů.

Nutno však připustit, že byť je veřejnoprávní smlouva založena na souhlasných projevech vůle, její obsah bývá často pro jednu stranu výhodnější. Typicky je uzavírána ve prospěch toho subjektu veřejné správy, který spravuje danou oblast veřejné správy, již se smlouva dotýká. To souvisí s tím, že „*stát ani jako smluvník veřejný nesmí jednatí libovolně, nýbrž musí i tu docilovati takového účínu, který podle rozvážného úsudku pokládá se zřetelem na veřejné zájmy za nejlepší*“.<sup>310</sup> Průcha v této souvislosti výstižně uvádí: „*Smlouva či dohoda je obecně výrazem, resp. výsledkem uplatnění horizontálněprávní metody regulace, u dohod správněprávního charakteru však nutně přistupuje prvek vertikality v příslušných správních vztazích...*“<sup>311</sup> „*Proto po uzavření veřejnoprávní smlouvy tento subjekt v daném vztahu vystupuje již v mocensky nadřazeném postavení, s oprávněním příp. vynutit na druhém subjektu plnění, vyplývající z obsahu uzavřené smlouvy.*“<sup>312</sup>

Veřejnoprávní smlouva musí mít vždy konstitutivní účinky, a to v oblasti veřejného práva. „*Smlouvou veřejnou se tvoří, mění nebo ruší veřejnoprávní poměr. Jinak věc formulovati nelze. Všecko se točí kolem otázky, kdy je možno uzavíratí veřejné smlouvy a který poměr je veřejnoprávní.*“<sup>313</sup> Za veřejnoprávní smlouvu tak lze považovat pouze tu smlouvu, která má právotvorné účinky v oblasti veřejného práva. K rozpoznání veřejnoprávní smlouvy nemůže vést logicky toliko skutečnost, že jednou ze stran smlouvy je subjekt veřejné správy. Podobně nerozhodná je i povaha činnosti či její ekonomické důsledky. Případný spor nelze spolehlivě rozhodnout ani v závislosti na tom, podle jakých předpisů byla smlouva uzavřena (např. úprava smlouvy o dopravní obslužnosti odkazuje na soukromoprávní předpisy), a dokonce ani skutečnost, že se dotýká veřejného zájmu.

Při určování toho, zda jde o smlouvu veřejnoprávní, či nikoli, současná judikatura vychází z názoru, že nejspolehlivější je rozlišování soukromého a veřejného práva podle metody právní regulace.

---

<sup>310</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 259.

<sup>311</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 308.

<sup>312</sup> Tamtéž, s. 310.

<sup>313</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 257.

*„Hledisko veřejného zájmu ještě nečiní ze smlouvy mezi veřejnoprávní korporací a soukromou osobou smlouvu veřejnoprávní. Obecně totiž platí, že sledovat veřejný zájem, naplňovat veřejné potřeby a dbát o veřejné blaho je nejvlastnějším cílem a obsahem činnosti veřejné správy (ve smyslu organizačním). V přísném slova smyslu je vlastně vyloučeno, aby veřejná správa uplatňovala jakékoli soukromé zájmy, neboť ty jsou pojmově spjaty se soukromými osobami. To ale nic nemění na tom, že úkoly jí svěřené vykonává veřejná správa jak prostředky veřejného práva, tak prostředky práva soukromého. Tradičně je volba těch či oněch prostředků navázána na dichotomii správy vrchnostenské a správy fiskální (zde ve smyslu funkčním). Zatímco vrchnostenská správa je prováděna prostředky veřejného práva, k výkonu fiskální správy slouží naopak právo soukromé.“<sup>314</sup>*

Třetí plocha a nesložitéjší spory o povaze smluv tak vznikají logicky na poli tzv. správy pečovatelské, jež využívá k dosahování svých cílů široké palety prostředků jak práva soukromého, tak veřejného.

V daném kontextu tak odpověď na otázku o povaze smlouvy může přinést jen zkoumání obsahu a procesu tvorby, tedy práv a povinností smluvních stran a možnosti stran ovlivnit obsah smlouvy, resp. míry omezení. *„Jednak je nutno zkoumat, nakolik je podoba vztahu předurčena autoritativními akty veřejné moci (ať již normativními, nebo individuálními), jednak o povaze vztahu vypovídá to, zda obě strany přispívají k úpravě vztahu podobným dílem, nebo zda má jedna strana návrh na druhou.“<sup>315</sup>* To, že může jít o vskutku složité otázky, potvrzuje ostatně i relativně bohatá soudní judikatura, o čemž se lze snadno přesvědčit nahlédnutím do některého z komentářů ke SpŘ.<sup>316</sup> I ten ostatně ve svém ustanovení § 159 odst. 4 stanoví, že veřejnoprávní smlouva se posuzuje vždy podle svého skutečného obsahu.

---

<sup>314</sup> Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82.

<sup>315</sup> Tamtéž.

<sup>316</sup> Např. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023; POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020; FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., SKUREK, M., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020; KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022.

## II.6.3 Druhy veřejnoprávních smluv

Hoetzel podává následující rozvrh veřejnoprávních smluv:

1. *„Mezi státem (jeho odnožemi: zemí, zastupitelským okresem atd.) a občanem. Stát jedná tu s občanem jako činitel právně rovnocenný.*
2. *Mezi veřejnoprávními svazy, a to tehdy, když tyto osoby činí dohody o uspořádání věcí, které tvoří součást jejich veřejnoprávní působnosti. Musí jíti o úpravu kusu veřejné správy. Tu je nejbohatší zdroj veřejných smluv, tu také právní řád nejčastěji smlouvy veřejné připouští, resp. můžeme mu imputovati, že takových smluv nevylučuje. Srov. slučování obcí, změny jejich hranic...*
3. *Mezi osobami soukromými. Zde je teorie i praxe velice opatrná, protože není nic samozřejmého, aby soukromníci mezi sebou zakládali úmluvami veřejná práva a povinnosti. Žádává se tu mnohdy jasný podklad zákonný. Srov. úmluvy majitelů revírů honebních podle § 21 čes. honeb. zákona.“<sup>317</sup>*

Nelze si nepovšimnout, že klasifikace vycházející ze současné právní úpravy je v zásadě identická. SpŘ rozlišuje veřejnoprávní smlouvy, které mezi sebou uzavírají nositelé veřejné moci za účelem plnění svých úkolů (tzv. smlouvy koordinační, § 160), smlouvy mezi správním orgánem a osobou, která by jinak byla účastníkem správního řízení (tzv. smlouvy subordinační, § 161), a smlouvy uzavírané mezi těmi, kdo by byli nebo kdo jsou účastníky správního řízení, týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností (tzv. smlouvy mezi účastníky, § 162).

Shodně s Hoetzelem lze konstatovat i to, že i v dnešní době jsou veřejnoprávní smlouvy využívány nejčastěji k přesunům působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy, popř. k úpravě způsobu jejich výkonu anebo zapojování jiných subjektů do plnění úkolů veřejné správy. Velmi efektivní se ukazují i smlouvy subordinační, jejichž prostřednictvím lze nastavit žádoucí (mnohdy i velmi přísné) podmínky ochrany veřejného zájmu (typicky např. v oblasti životního

---

<sup>317</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 258–259.

prostředí či ve stavebním právu). Tyto smlouvy umožňují koordinovat zájmy smluvních stran a propojit veřejnoprávní a soukromoprávní nástroje regulace a tím v konečném důsledku mohou vést k efektivnější právní ochraně. Grygar v této souvislosti přílehlavě s odkazem na důvodovou zprávu ke SpŘ hovoří o jistém procesním odklonu ve prospěch adresáta (smluvní strany) veřejné správy, který je projevem zásady veřejné správy jako služby veřejnosti a principu sdílené odpovědnosti.<sup>318</sup> Jak však správně poznamenává Staša: „Nelze ovšem pominout významnou souvislost: veřejná správa musí mít co nabídnout – od různých úlev až po případnou materiální nebo jinou pomoc poskytovanou smluvním partnerům; musí být rovněž zajištěna právní jistota ohledně smluvně upravených vztahů. Veřejné správě se zde naskýtá možnost určitého preferenčního přístupu k subjektům, které vyvíjejí aktivitu žádoucí z hlediska veřejného zájmu (aniž by přitom byl ovšem porušen princip rovnosti).“<sup>319</sup> Smlouvy mezi soukromými osobami jsou i dnes zcela výjimečným jevem. Příkladem může být např. smlouva o převodu dobývacího prostoru, smlouva o sdílení povolení k nakládání s vodami, smlouva o plnění povinností na úseku požární ochrany, zároveň však stále platí, že zařazení konkrétní smlouvy do této kategorie nemusí být vždy zcela bezrozporné.

## II.6.4 Prostor pro uplatnění veřejnoprávních smluv

Pokud jde o význam a uplatnění veřejných smluv z pohledu teorie i praxe, není bez zajímavosti, že v této souvislosti Hoetzel poukazoval mimo jiné na francouzský přístup k veřejnoprávním smlouvám, který rozsah těchto smluv pojímá širěji než my. Obdobný odkaz, tentokrát na německou úpravu, je proveden např. i v Hendrychově učebnici.<sup>320</sup>

Důvod pro opodstatnění veřejnoprávních smluv Hoetzel shledává v tezi, že „veřejné právo neskládá se jen a pouze z norem velících (kogentních), nýbrž i z norem, jak pravíme, povolných (dispositivních), t. j. takových, kde úprava dispositivní normou provedená má

<sup>318</sup> GRYGAR, T. In: FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 469.

<sup>319</sup> STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 167.

<sup>320</sup> Tamtéž, s. 168.

*nastati jen tehdy, kdy se zúčastněné osoby nedohodnou na něčem jiném. Mohou mluvit pro takové řešení vážné důvody. Zákon si netroufá upravit všech podrobností, nemůže předvídati všech eventualit, pro věc samu nebylo by s prospěchem, kdyby určitá otázka mohla být řešena jen jediným způsobem, úprava taková mohla by být přímo nerozumná.*<sup>321</sup> Sám přitom uvádí několik příkladů užití veřejnoprávních smluv v prvorepublikové správní praxi, jak bylo ostatně uvedeno výše.

S ohledem na společenské poměry panující za dob socialismu byl prostor pro využití veřejnoprávních smluv značně redukován. Fakticky se vyskytovaly jen smlouvy mezi národními výbory o sdružení prostředků se státní či jinou socialistickou organizací či dohody dvou národních výborů o společném užití prostředků.

Úsvit pro veřejnoprávní smlouvy nastává v porevolučním období, i když samotný pojem se do širšího povědomí dostává až s přijetím SpŘ. Předtím byl pojem veřejnoprávní smlouva v právním řádu použit pouze ve dvou případech, a to v zákoně o obcích a v zákoně o obecní policii. Existovala však řada takovýchto smluv – např. smlouva o ochranných podmínkách podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny či dohoda o zřízení účelného pracovního místa pro uchazeče o zaměstnání podle § 5 zákona o zaměstnanosti z roku 1991.

Současný stav již jednoznačně nasvědčuje tomu, že se v potenciálu veřejnoprávních smluv při obstarávání veřejného zájmu Hoetzel nemýlil. Letmý náhled do učebnic správního práva potvrzuje, že veřejné smlouvy si našly v praxi veřejné správy své místo. Např. v učebnici správního práva z pera M. Kopeckého<sup>322</sup> či v publikaci Správní právo procesní autorského kolektivu K. Frumarové<sup>323</sup> se uvádí téměř 20 typových příkladů v administrativněprávní praxi reálně využívaných smluvních typů, jak koordinačních, tak subordinačních. Určitý vhled do praxe tentokrát výlučně na poli koordinačních smluv poskytují taktéž webové stránky Ministerstva vnitra, kde lze nalézt seznam uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti za roky 2017–2021,<sup>324</sup> či webové portály jednotlivých krajů. Např. v přehledu (tabulky) uzavřených veřejnoprávních smluv

---

<sup>321</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 254.

<sup>322</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, c. d., s. 196–197.

<sup>323</sup> GRYGAR, T. In: FRUMAROVÁ, K. a další. *Správní právo procesní*, c. d., s. 538.

<sup>324</sup> Dostupnost veřejné správy – Ministerstvo vnitra České republiky (mvcr.cz).

k 1. 5. 2024<sup>325</sup> na stránkách Plzeňského kraje je evidováno celkem 739 platných veřejnoprávních smluv. V naprosté většině případů se tyto smlouvy dotýkají oblasti přestupkové agendy, dále pak zejména oblasti evidence obyvatel a základních registrů či sociálněprávní ochrany.

**Tabulka:** Přehled vybraných veřejnoprávních smluv v Plzeňském kraji

<b>Předmět smlouvy</b>	<b>Počet</b>
Elektronická podatelna	17
Evidence obyvatel	91
Pozemní komunikace	7
Projednávání přestupků	425
Stavební úřad	2
Sociálněprávní ochrana dětí	17
Úřední deska	6
Zajištění úkolů obecní policie	20
Základní registry	139

Zpracování vlastní

## II.6.5 Další související otázky

K tématu veřejnoprávních smluv nemůže být rovněž opomenut i samotný proces kontraktace, kdy podle Hoetzela „každá veřejná smlouva předpokládá souhlasné projevy, ale to neplatí vice versa. Ne všechny souhlasné projevy tvoří smlouvu“.<sup>326</sup> Požadavkem, aby smluvní projevy byly vzájemně skloubeny, aby byly reciproční a aby právní následky smlouvy se týkaly smluvních stran, odlišují se smlouvy veřejné od jiných institutů zdánlivě podobných, které,

<sup>325</sup> Dostupné zde: <https://plzensky-kraj.cz/prehled-tabulka-uzavrenych-verejnopravnich-smluv--53>.

<sup>326</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 255.

i přesto, že používají terminologii dohoda či ujednání, neznamenají smlouvu veřejnou (např. tvoří právní vůle kolegiálního orgánu – obecního zastupitelstva).<sup>327</sup> Můžeme konstatovat, že obdobné podmínky pro uzavření veřejnoprávní smlouvy platí i dnes, kdy k uzavření smlouvy dochází za pravidel podobných jako v soukromém právu, a to na základě oferty, avšak s tím rozdílem, kdy pro návrh, jakož i pro uzavření veřejnoprávní smlouvy, se vždy vyžaduje písemná forma.<sup>328</sup> Hoetzel a podobně i Apelt<sup>329</sup> vedli úvahy o možnostech uzavřít veřejnou smlouvu i konkludentní formou, avšak shodně došli k závěru, že „pravdu má *arci Apelt*, pokud zdůrazňuje faktické výhody uzávěrek písemných“.<sup>330</sup>

Co se týká řešení sporů vyplývajících z veřejnoprávních smluv, tyto podle § 141 SpŘ řeší, namísto soudu, správní orgán v tzv. sporném řízení, které představuje zvláštní typ správního řízení. Pro tento typ řízení je typické, že řízení je zahajováno pouze na návrh jedné ze smluvních stran, kdy na rozdíl od „klasického“ správního řízení je uplatňována (akcentována) zásada formální pravdy a zásada prodejností. Účastníci pak mohou uzavřít i smír, který podléhá schválení správního orgánu. Zajímavé je pak i odchýlení se od typické dvojnásobnosti správního řízení, kdy proti rozhodnutí správního orgánu o sporu z veřejnoprávní smlouvy není přípustné podat odvolání či rozklad. Je však možné bránit se prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.<sup>331</sup> I v tomto bodě tak je možné nalézt shodu s prvorepublikovým pohledem, když Hoetzel uvádí, že „účinky veřejné smlouvy projevují se v tom, že difference z nich plynoucí nevyřizují se před řádnými soudy, nýbrž před úřady správními“.

---

<sup>327</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s.256.

<sup>328</sup> GRYGAR, T. In: FRUMAROVÁ, K. a další. *Správní právo procesní*, c. d., s. 479–481.

<sup>329</sup> Hoetzelem citovaný Hans Willibald Apelt (1877–1965) byl německým právníkem, profesorem veřejného práva na univerzitě v Lipsku. Mimo jiné byl autorem monografie *Der verwaltungsrechtliche Vertrag* (1920).

<sup>330</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 259.

<sup>331</sup> GRYGAR, T. In: FRUMAROVÁ, K. a další. *Správní právo procesní*. c. d., s. 489–491.

## II.6.6 Závěrem

Můžeme konstatovat, že podobně jako tomu je dnes, i v samotných počátcích aplikace veřejných/veřejnoprávních smluv tyto byly a v současné době i jsou projevem demokratizace veřejné správy chápané jako služba veřejnosti.<sup>332</sup> Ačkoli nebyly dlouhou dobu, vlivem nepříznivé politické situace, prakticky využívané, nejedná se o nový institut ve správním právu, ba naopak, jak vyplývá z pojednání Jiřího Hoetzela. Jistá nezkušenost s aplikací veřejnoprávních smluv je pak korigována při jejich přezkumu prostřednictvím soudní judikatury. V současné době veřejnoprávní smlouvy nacházejí své uplatnění předně tam, kde lze daných cílů efektivněji dosáhnout smluvní cestou namísto použití mocenských nástrojů. Troufáme si tvrdit, že z hlediska budoucího vývoje lze očekávat spíše další rozvolňování právní úpravy – viz například právní úprava územně-plánovacích smluv v novém stavebním zákoníku.

## II.7 Plánovací smlouva jako nový druh veřejnoprávní smlouvy

### II.7.1 Úvodní poznámka

Po obecnějším rozboru problematiky veřejnoprávních smluv se další text věnuje analýze plánovací smlouvy jako typu smlouvy, který zákon, a to stavební zákon, výslovně označuje jako veřejnoprávní smlouvu, byť ji nelze podřadit pod některý z tradičních smluvních typů veřejnoprávních smluv.

### II.7.2 Pojem plánovací smlouvy

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, zavádí v § 130 a násl. nový veřejnoprávní institut plánovací smlouvy. Plánovací smlouvy jsou

---

<sup>332</sup> HAVLAN, P. In: SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 376.

upraveny v hlavě IV části třetí stavebního zákona nazvané „*Nástroje územního plánování*“. Ačkoli ve výčtu nástrojů územního plánování obsaženém v § 61 StavZ plánovací smlouvy uvedeny nejsou, lze je v širším slova smyslu mezi nástroje územního plánování řadit.

Plánovací smlouva je podle § 130 StavZ veřejnoprávní smlouva uzavřená mezi stavebníkem a obcí, městskou částí hlavního města Prahy nebo krajem nebo vlastníkem veřejné infrastruktury, jejímž obsahem je vzájemná povinnost stran poskytnout si součinnost při uskutečnění ve smlouvě uvedeného záměru a postupovat při jeho uskutečňování ujednaným způsobem.

Pojem plánovací smlouva není pojmem, který by právní úprava před přijetím nového stavebního zákona vůbec neznala. Předchozí stavební zákon<sup>333</sup> užíval pojem plánovací smlouva jako legislativní zkratku pro smlouvu o spoluúčasti žadatele o vydání regulačního plánu na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury, kterou mohly obce nebo kraje podmínit vydání regulačního plánu.<sup>334</sup> Náležitosti této „plánovací smlouvy“ byly obsaženy v příloze č. 13 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územněplánovací dokumentaci a o způsobu evidence územněplánovací činnosti. Návrh plánovací smlouvy podle § 66 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. mohl být jednou z příloh žádosti o vydání regulačního plánu.<sup>335</sup> Nový stavební zákon však chápe plánovací smlouvu výrazně širěji a s jejím uzavřením počítá ve více případech než jen pouze v souvislosti s vydáním regulačního plánu.

Pojem plánovací smlouvy není neznámý ani praxi. Pod označením plánovací smlouva, popř. smlouva o spolupráci byly v minulosti uzavírány smlouvy mezi územními samosprávnými celky (zejm. obcemi) a investory, a to nad rámec „plánovacích smluv“ podle § 66 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. podmiňujících přijetí regulačního plánu. Tzv. plánovacími smlouvami byla běžně sjednávána spolupráce mezi investorem a obcí v souvislosti s realizací určitého záměru, investoři se např. zavazovali poskytnout obci určité finanční plnění nebo na vlastní náklady vybudovat veřejnou infrastrukturu, jako jsou např. příjezdové komunikace, vodovod či kanalizace,

---

<sup>333</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

<sup>334</sup> Viz § 66 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb.

<sup>335</sup> Viz § 66 odst. 3 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb.

naopak obce se zavazovaly, že veřejnou infrastrukturu vybudují (pokud investor poskytl finanční plnění) anebo že investorovi veřejnou infrastrukturu umožní vybudovat (pokud ji investor měl vybudovat na vlastní náklady). Obce se často také výměnou za plnění ze strany investora zavazovaly, že jako účastník správních řízení (zejm. územních a stavebních) nebudou proti záměru investora vystupovat, zejm. že nebudou proti záměru uplatňovat námítky nebo podávat opravné prostředky, popř. žaloby ve správním soudnictví. Uzavírání těchto plánovacích smluv bylo možné považovat za problematické zejm. s ohledem na to, že byly uzavírány bez konkrétní zákonné úpravy a byly čistým projevem autonomie vůle. Obce přitom do těchto smluv nevstupovaly jako osoba soukromého práva, ale jako veřejnoprávní korporace plnící veřejné úkoly.

Tyto tzv. plánovací smlouvy byly dosud uzavírány jako tzv. inominální smlouvy ve smyslu § 1746 odst. 2 občanského zákoníku, šlo tedy o smlouvy soukromého práva, nikoli o smlouvy veřejnoprávní. Totéž platí o „plánovacích smlouvách“ podle § 66 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., které taktéž byly soukromoprávními smlouvami.

### **II.7.3 Obsah plánovací smlouvy podle nového stavebního zákona**

Ustanovení stavebního zákona o plánovacích smlouvách v podstatě reagují na dosavadní praxi uskutečňovanou územními samosprávnými celky a dávají plánovacím smlouvám konkrétní zákonný rámec.

Podle § 130 odst. 2 StavZ může plánovací smlouva obsahovat i úpravu práv a povinností osob v oblasti soukromého práva. Tím se má zřejmě na mysli, že soukromoprávní závazky mohou plánovací smlouvy upravovat vedle práv a povinností v oblasti veřejného práva, které by plánovací smlouvy jako veřejnoprávní smlouvy měly upravovat primárně.

Obsah plánovacích smluv je upraven v § 131 StavZ. V odst. 1 jsou upraveny povinnosti převážně veřejnoprávního charakteru, ke kterým se může obec, městská část hlavního města Prahy, kraj nebo vlastník veřejné infrastruktury zavázat. Jde o poskytnutí součinnosti k uskutečnění záměru, učinění kroků obcí či krajem k vydání územněplánovací dokumentace v případě, že záměr nelze uskutečnit bez předchozího vydání územněplánovací dokumentace.

Dále jde o povinnost nevydat nebo nezměnit územněplánovací dokumentaci nebo neučinit jiný úkon, který by ztížil nebo vyloučil uskutečnění záměru, nebo o povinnost ve správních nebo soudních řízeních týkajících se povolení záměru uplatňovat návrhy, vyjádření a opravné prostředky, které by byly v rozporu s obsahem uzavřené plánovací smlouvy.

V § 131 odst. 2 StávZ jsou upraveny další povinnosti, ke kterým se může obec, městská část hlavního města Prahy, kraj nebo vlastník veřejné infrastruktury plánovací smlouvou zavázat. Tyto povinnosti mají soukromoprávní charakter. Jde především o závazek nezatížit nebo nezczizit pozemky nebo stavby potřebné k realizaci záměru, podílení se na přípravě, výstavbě nebo financování veřejné infrastruktury či převzetí zhotovené stavby od stavebníka. Podle § 131 odst. 2 písm. d) StávZ se však mohou zavázat k tomu, že učiní i jiné (ve výčtu neuvedené) právní jednání v oblasti soukromého práva. Z toho vyplývá, že v plánovacích smlouvách se mohou uvedené subjekty zavázat k celé řadě právních jednání a výčet v § 131 odst. 2 StávZ je jen demonstrativní.

Povinnosti, ke kterým se může v plánovací smlouvě zavázat stavebník, jsou demonstrativně vymezeny v § 131 odst. 3 StávZ. Jde například o účast na výstavbě veřejné infrastruktury nebo převzetí nákladů na její výstavbu, účast na asanaci území dotčeného záměrem, účast na narovnání majetkových vztahů v území dotčeném záměrem nebo poskytnutí peněžního nebo věcného plnění za zhodnocení pozemku vydáním územněplánovací dokumentace.

## **II.7.4 Právní povaha plánovací smlouvy**

Stavební zákon výslovně stanoví, že plánovací smlouvy jsou smlouvami veřejnoprávními. Obecná úprava veřejnoprávních smluv se nachází v části páté správního řádu. Jak již bylo v této monografii uvedeno výše, podle § 159 odst. 1 SpŘ je veřejnoprávní smlouva definována jako dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Rozdíl mezi soukromoprávními a veřejnoprávními smlouvami se projevuje především při přezkoumávání jejich souladu s právními předpisy a při řešení sporů z nich.

Soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy lze z moci úřední přezkoumat postupem podle § 165 SpŘ. Pokud správní orgán provádějící přezkum veřejnoprávní smlouvy zjistí, že byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, veřejnoprávní smlouvu zruší.<sup>336</sup>

Spory z veřejnoprávních smluv neprojednávají civilní soudy v řízení podle občanského soudního řádu, ale správní orgány ve sporném řízení podle § 141 SpŘ.

Stavební zákon v § 132 odst. 2 a 3 stanoví, který správní orgán je příslušný k přezkumu plánovací smlouvy uzavřené obcí, městskou částí hlavního města Prahy, krajem a hlavním městem Prahou a k řešení sporů z těchto smluv vyplývajících. Ve vztahu k plánovacím smlouvám uzavřeným obcemi jsou příslušné krajské úřady, ve vztahu ke smlouvám uzavřeným městskými částmi hlavního města Prahy je příslušný Magistrát hlavního města Prahy. V případě plánovacích smluv uzavřených krajem nebo hlavním městem Prahou je příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj.

Teorie veřejnoprávní smlouvy rozděluje na koordinační, subordinační a veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi adresáty.<sup>337</sup> Nabízí se otázka, zda lze plánovací smlouvy uzavírané podle stavebního zákona pod některý z dosud takto vymezených druhů veřejnoprávních smluv podřadit.

Půjde-li o plánovací smlouvu uzavřenou mezi obcí či jiným územním samosprávným celkem a adresátem, zcela jistě se nejedná o koordinační veřejnoprávní smlouvu ani smlouvu mezi adresáty. Plánovací smlouvy obce sice uzavírají v samostatné působnosti, ale stále do nich vstupují ve specifickém veřejnoprávním postavení. Uvažovat lze tedy pouze o subordinačních veřejnoprávních smlouvách, pro něž je typické, že jsou uzavírány mezi vykonavateli veřejné správy a osobami, vůči kterým směřuje výkon veřejné správy (adresáty). K subordinačním veřejnoprávním smlouvám mohou mít plánovací smlouvy uzavírané s územními plánovacími smlouvami nejbližší, o čistou podobu subordinační veřejnoprávní smlouvy se však nejedná.

K subordinační veřejnoprávní smlouvě se bude plánovací smlouva pravděpodobně blížit v případě, kdy se obec zaváže učinit kroky k vydání územněplánovací dokumentace nebo její změny, která by

---

<sup>336</sup> Viz § 165 odst. 2 SpŘ.

<sup>337</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, c. d., s. 196–198.

záměr umožnila zrealizovat. Vydávání územněplánovací dokumentace je výkonem vrchnostenské veřejné správy, územněplánovací dokumentace je vydávána formou opatření obecné povahy, a pokud se obec zaváže učinit kroky k jejímu vydání, jsou obsahem plánovací smlouvy práva a povinnosti v oblasti veřejné správy, obec uzavřením plánovací smlouvy v tomto případě předurčuje způsob výkonu své vrchnostenské pravomoci.

Subordinační veřejnoprávní smlouvou, jak je teorií chápána, však nebude plánovací smlouva nebo její část, jejímž obsahem budou práva a povinnosti soukromého práva. Jako příklad lze uvést plánovací smlouvu, ve které bude sjednána směna či prodej pozemků mezi obcí a stavebníkem, závazek obce vybudovat veřejnou infrastrukturu, závazek stavebníka podílet se na nákladech na výstavbu veřejné infrastruktury atd. Ačkoli i tato ujednání mohou být obsažena v plánovací smlouvě, které je propůjčena forma veřejnoprávní smlouvy, svým obsahem nejde o smlouvu, která by zakládala, měnila nebo rušila práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, a materiálně tedy nejde o veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 159 odst. 1 SpŘ.

Řada otázek vyvstává především v souvislosti se spory z plánovacích smluv. V souladu s obecnou úpravou i dosavadním chápáním veřejnoprávních smluv bude, pokud příslušný správní orgán bude projednávat spory plynoucí z typicky veřejnoprávních závazků obsažených v plánovacích smlouvách. Problematické však může být, bude-li příslušný správní orgán muset řešit spory plynoucí z takových ujednání plánovacích smluv, která mají typický soukromoprávní charakter. Příslušný správní orgán totiž bude muset rozhodovat ve věcech, které podle § 7 OSŘ zásadně spadají do pravomoci civilních soudů. Zatímco je poměrně logické, že správní orgány mohou projednávat spory veřejnoprávního charakteru a budou např. posuzovat, zda obec splnila povinnost učinit kroky k vydání územněplánovací dokumentace, nezdá se jako účelné, aby správní orgány projednávaly spory čistě soukromoprávního charakteru, jako jsou např. spory související s narovnáváním vlastnických vztahů v území dotčeném záměrem nebo příspěvky na vybudování veřejné infrastruktury. Na straně druhé je třeba uznat, že nelze udělat jednoznačnou dělicí linii mezi veřejnoprávními a soukromoprávními závazky z plánovacích smluv, tyto mohou být vzájemně propojené, a proto by mohlo působit problémy, pokud by přezkum plánovacích smluv byl rozdělen mezi správní orgány a soudy v závislosti na tom,

zda se spor týká veřejnoprávních, nebo soukromoprávních ujednání plánovací smlouvy.

Stranou, která bude plánovací smlouvu se stavebníkem uzavírat, může být kromě územního samosprávného celku i vlastník veřejné infrastruktury. To však zásadním způsobem nabourává zažitou koncepci veřejnoprávních smluv. Vlastník veřejné infrastruktury totiž není nositelem ani vykonavatelem veřejné správy (přínejmenším vrchnostenské), zpravidla půjde o právnickou osobu soukromého práva, např. obchodní korporaci. O subordinální veřejnoprávní smlouvu se zřejmě nejedná. Zároveň ani nejde o veřejnoprávní smlouvu uzavíranou mezi adresáty, pro které je typické, že s nimi musí souhlasit správní orgán (souhlas správního orgánu zde vyžadován není), koordinační veřejnoprávní smlouva v úvahu nepřipadá vůbec.

Je nasnadě si položit otázku, zda plánovací smlouvy uzavírané mezi stavebníky a vlastníky veřejné infrastruktury, kteří nejsou územními samosprávnými celky, vůbec mohou naplnit zákonné znaky veřejnoprávních smluv. O veřejnoprávní smlouvy zřejmě půjde jen formálně, materiálně půjde o smlouvy soukromoprávní. Dále je třeba upozornit na to, že stavební zákon v § 132 neřeší, jaký správní orgán je příslušný k přezkumu plánovacích smluv uzavíraných mezi stavebníky a vlastníky veřejné infrastruktury a k rozhodování sporů z nich. Příslušný správní orgán nelze určit ani na základě obecné úpravy obsažené v § 169 odst. 1 SpŘ, neboť vlastník veřejné infrastruktury nemá žádný nadřízený správní orgán.

Byla-li plánovací smlouva uzavřena, je podle § 184 odst. 2 písm. b) StavZ součástí žádosti o povolení záměru. Podle § 190 odst. 2 StavZ v řízení o povolení záměru stavební úřad nepřihlíží k námitkám účastníka řízení, které jsou v rozporu s uzavřenou plánovací smlouvou, jejíž smluvní stranou je tento účastník řízení. Podle § 226 odst. 2 StavZ v odvolacím řízení odvolací správní orgán nepřihlíží k části obsahu odvolání, které bylo podáno odvolatelem, jenž je stranou plánovací smlouvy, pokud je obsah odvolání v rozporu s tím, k čemu se odvolatel v plánovací smlouvě zavázal. V tomto ohledu se obsah plánovací smlouvy stává do určité míry závazným i pro stavební úřady. Tento přesah plánovacích smluv do řízení o povolení záměru utvrzuje veřejnoprávní povahu ujednání veřejnoprávních smluv o neuplatňování návrhů, vyjádření a opravných prostředků. V rámci autonomie vůle si mohli účastníci řízení sjednat, že nebudou v řízeních uplatňovat návrhy, vyjádření a opravné prostředky, např. pod

sankcí smluvní pokuty, i v tzv. plánovacích smlouvách uzavřených podle občanského zákoníku, tato ujednání však nemohla vyvolávat žádné účinky ve vztahu ke správním orgánům.

## II.7.5 Závěrem

Úvahy o povaze plánovacích smluv podle stavebního zákona lze uzavřít tím, že jde o nový institut, který nelze bez výhrady podřadit pod žádný z tradičních druhů veřejnoprávních smluv. Formálně se o veřejnoprávní smlouvy jedná, neboť to zákon výslovně stanoví. Plánovací smlouvy ale mohou dosavadní koncepci veřejnoprávních smluv odporovat svým obsahem i svými stranami. Pokud by zákon plánovacím smlouvám výslovně nepropůjčil formu veřejnoprávních smluv, podle svých znaků by byly považovány spíše za soukromoprávní smlouvy. Ostatně smlouvy jsou doménou práva soukromého, v právu veřejném je uzavírání smluv stále spíše výjimkou.

## II.8 Osvědčení

### II.8.1 Úvodní poznámky

Veřejná správa realizuje navenek nespočet forem činností, mezi které správní řád vymezuje správní akty, opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy, ale i další úkony podle části čtvrté správního řádu. Mezi tyto úkony patří vyjádření, osvědčení a sdělení. Tyto jiné úkony upravené v části čtvrté správního řádu představují velkou a vnitřně nesourodou skupinu různě pojmenovaných úkonů, při jejichž provádění správní orgány vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Jde o úkony prováděné jednostranně a v konkrétních věcech vůči dotčeným osobám, nemají však povahu rozhodnutí. Účinky jiných správních úkonů zpravidla nespočívají ve vzniku, změně nebo zániku práv a povinností, jako je tomu v případě rozhodnutí.<sup>338</sup> V dalším textu se zaměříme na osvědčení jakožto

---

<sup>338</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1218–1219.

tradiční institut správního práva na našem území,<sup>339</sup> které patří mezi nejvýznamnější a poměrně rozšířené úkony orgánů veřejné správy<sup>340</sup> vyskytující se v nejrůznějších formách.<sup>341</sup> Pokusíme se o zpracování retrospektivním pohledem za využití monografie Jiřího Hoetzela.

## II.8.2 Vymezení osvědčení

Osvědčení jakožto jeden z úkonů orgánů veřejné správy není ve správním řádu definován. Při definici osvědčení tak můžeme vycházet z literatury a judikatury. Jak uvedl Hoetzel, „*pod akty osvědčovacemi rozumíme takové projevy veřejné moci, kterými se nechce odklizovati spor ani zakládati pro občany nová právní posice. Osvědčovací úkony dosvědčují pouze, že určitá skutečnost nastala (presentatum úřední na rekursu) nebo že určitý právní poměr trvá (že určitým dekretem byla osobě X udělena vodoprávní koncese, že určitý spolek politický byl povolen)*“.<sup>342</sup> Weyr za osvědčení považoval „... rozmanité zjišťování a ověřování skutečností, známých úřadu, ve formě veřejných listin, průvodní moci opatřených (např. úřední potvrzení o trvání spolku)“.<sup>343</sup> Pražák, k jehož odkazu se zejména Hoetzel hlásil, ještě dříve psal, že „*osvědčení (Beurkundungen) tj. autoritativní potvrzení skutečností úřadu známých ve formě veřejných listin, průvodní mocí opatřených (sem přináležejí zejména také potvrzení o trvání spolku zřízeného ve smyslu zákona spolkového z r. 1867, proti jehož ustavení v zákonné lhůtě nebyla podána zápověď; dále živnostenské listy vystavené k legitimaci těch, kdo ohlásili provozování živností volných a řemeslných, jimiž se živnostenské oprávnění nikterak nepropůjčuje, nýbrž toliko osvědčuje nabytí práva živnostenského skutečně ohlášením.)*“.<sup>344</sup>

Ze současných autorů Staša obdobně uvádí, že „*osvědčení úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy*

---

<sup>339</sup> Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2017, č. j. 4 As 16/2017-45.

<sup>340</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2019, c. d., s. 187.

<sup>341</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 270.

<sup>342</sup> Tamtéž, s. 270.

<sup>343</sup> WEYR, F. *Československé právo správní*, c. d., s. 77.

<sup>344</sup> PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý, Právo správní*, c. d., s. 109.

není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem anebo formálně opatřovat nějaké podklady – osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává).<sup>345</sup> K tomu Kopecký doplňuje, že „osvědčení se jevově blíží deklaratorním správním aktům. Na rozdíl od nich však osvědčení potvrzuje skutečnosti, o kterých není třeba provádět procesní zjišťování, o kterých nejsou skutkové ani právní pochybnosti, není třeba při nich užívat správní uvážení ani vykládat neurčité právní pojmy či reagovat na různé postoje dotčených osob. Správní orgán vydáním osvědčení osvědčuje úředně známé skutečnosti, které vycházejí zpravidla z informačních zdrojů veřejné správy či z jiných zdrojů dostupných správnímu orgánu“.<sup>346</sup> Osvědčení se zpravidla vydává bez dalšího, když není o věci pochybnost nebo spor.<sup>347</sup>

Obdobně judikatura uvedla, že „správní řád v části čtvrté upravuje obecný procesní režim pro vydávání a také případnou nápravu (změnu nebo zrušení) takových úkonů správních orgánů, jejichž prostřednictvím správní orgány sice vykonávají působnost v oblasti veřejné správy; těmito úkony se však nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob a ani se jimi v určité věci neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá“,<sup>348</sup> nebo že „tento typ aktů veřejné správy nezakládá (respektive neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí. Na rozdíl od jim blízkých deklaratorních rozhodnutí není ani prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Správní orgány jimi osvědčují existenci nesporných skutečností, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů. Správní orgán osvědčení vydá (popřípadě postupuje dle § 155 odst. 3 SpŘ), lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit pouhým nahlédnutím do spisového

---

<sup>345</sup> STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 192.

<sup>346</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, s. 207.

<sup>347</sup> SLÁDEČEK, V., c. d., s. 187.

<sup>348</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 2 As 43/2016-72, č. 3638/2017 Sb. NSS.

*materiálu, evidence či databáze, vyplývají-li nepochybně z dokladů předložených žadatelem apod.“<sup>349</sup> Ústavní soud k vymezení osvědčení dodal, že „osvědčení zákon nedefinuje, podle teorie se jím osvědčují (potvrzují) skutečnosti úředně zřejmé, a to buď skutkové, nebo právní. Osvědčení je velmi blízké rozhodnutím (individuálním správním aktům) deklaratorním, o skutečnostech v něm uvedených ale není sporu či pochybností, jinak by bylo třeba provést řízení a rozhodnout“.<sup>350</sup>*

K rozlišení deklaratorního rozhodnutí a osvědčení rozšířený senát NSS doplnil, že „... klíčové rozlišovací kritérium mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím vskutku spočívá v tom, zda jde o akt pohybující se v rovině skutkové (o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvratitelně, určité skutečnosti), anebo o akt normativní (závazně stanovící, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti). Okolnost, do jaké míry zřejmé jsou skutečnosti v osvědčení či deklaratorním rozhodnutí zkoumané, je pak spíše kritériem pomocným“.<sup>351</sup> V jiném rozhodnutí NSS uvedl, že „teoretickou úvahu, že osvědčení se vydává tam, kde o věci není sporu, nelze absolutizovat a spíše je namístě ji vykládat tak, že jde o věci, o něž by nemělo být sporu, nebo o věci, o kterých zpravidla nemůže být sporu; v opačném případě by totiž § 79 odst. 1 s. ř. s. v části, v níž umožňuje brojit proti nevydání osvědčení, postrádal smysl. Důraz je naopak zapotřebí položit na to, že osvědčení je úředním potvrzením skutečností, které jsou v něm uvedeny...“.<sup>352</sup> Projevem tenké hranice mezi deklaratorním rozhodnutím a osvědčením je § 142 odst. 2 SpŘ, podle kterého správní orgán nevydává deklaratorní rozhodnutí, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení.<sup>353</sup>

Při hodnocení konkrétního úkonu správního orgánu je tak nezbytné vycházet z jeho skutečné povahy v dané věci a nespoléhat pouze na jeho formální podobu nebo zákonné označení. Není totiž vyloučeno, že zákon výslovně jako úkon stanoví osvědčení, ale

---

<sup>349</sup> Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71, č. 2114/2010 Sb. NSS.

<sup>350</sup> Usnesení ÚS ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 618/04.

<sup>351</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS.

<sup>352</sup> Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005-165, č. 981/2006 Sb. NSS.

<sup>353</sup> VEDRAL, J., c. d., s. 1220.

o osvědčení ve smyslu části čtvrté správního řádu se však jednat nemusí, ale může se jednat o správní akt (rozhodnutí) smíšené povahy. Nejvyšší správní soud k tomu dodal, že „osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice je výsledkem autoritativní rozhodovací činnosti při výkonu veřejné správy v oblasti vysokého školství a jako takové je správním rozhodnutím smíšené povahy, které může být formálně označeno jako ‚rozhodnutí‘ či jako ‚osvědčení‘. Vždy se však jedná o finální individuální správní akt vydávaný k žádosti absolventa zahraniční vysoké školy (§ 89 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách)“.<sup>354</sup> Problémy, zda se jedná o rozhodnutí, nebo osvědčení, byly i v minulosti. Hoetzel k tomu uváděl, že „život vynutil si formy správních aktů, kde jsou smíšeny živly osvědčovací se živly rozhodovacími; někdy takovým způsobem, že může býti pochybné, o jaký akt běží, resp. který živel v něm převládá“.<sup>355</sup>

Závěrem je zapotřebí ještě upozornit na specifickou vazbu mezi osvědčením a správním aktem, kterou představuje vydání dokladu, jímž se osvědčuje existence oprávnění přiznaného správním aktem, namísto písemného vyhotovení rozhodnutí, resp. jeho stejnopisu.<sup>356</sup>

### II.8.3 Postup při vydávání osvědčení

Správní řád pro vydávání osvědčení stanoví pouze dílčí procesní pravidla. Podle § 154 SpŘ, jestliže správní orgán vydává osvědčení, které se týká dotčených osob (§ 2 odst. 3 SpŘ), postupuje podle ustanovení části čtvrté správního řádu, podle ustanovení části první prvního řádu, obdobně podle těchto ustanovení části druhé správního řádu: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63; a obdobně podle těchto ustanovení části třetí správního řádu: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2. Podle § 154 SpŘ dále platí, že správní orgán přiměřeně použije i další ustanovení správního řádu, pokud jsou přitom potřebná. Podle čl. 41 odst. 1 Legislativních pravidel vlády „slovo ‚obdobně‘ ve spojení s odkazem

---

<sup>354</sup> Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2012, č. j. 1 As 129/2012-41.

<sup>355</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 271.

<sup>356</sup> STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 193.

na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu“, podle čl. 41 odst. 2 pak „slova ‚přiměřeně‘ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze použít výjimečně; vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy“. <sup>357</sup> NSS k těmto pravidlům uvedl, že „... jakkoliv nepředstavují sama o sobě pramen závazný pro rozhodování soudu, mohou být výkladovým vodítkem při interpretaci právních předpisů“. <sup>358</sup>

Část čtvrtá správního řádu tak představuje zbytkovou úpravu veřejnoprávních činností správních orgánů, na které se nevztahují ostatní části správního řádu. <sup>359</sup> Není-li jiné úpravy, má se v právním státě, kterým Česká republika je, aplikovat na vrchnostenské úkony správních orgánů alespoň stručná část čtvrtá správního řádu. <sup>360</sup>

Z § 154 SpŘ je tak zřejmé, že „... správní řád nedává obecnou pravomoc všem správním orgánům vydávat o čemkoliv osvědčení, nýbrž upravuje určitá procesní pravidla pro případ, že zvláštní předpis stanoví pro konkrétní situace pravomoc správního orgánu vydávat osvědčení o určitých skutečnostech. Opět tedy musí být pro vydávání osvědčení obsaženo ve zvláštním právním předpise specifické zmocnění“. <sup>361</sup>

K příslušnosti pro vydání osvědčení správní řád v § 155 odst. 1 stanoví, že jestliže to nevylučuje povaha osvědčení, zejména není-li zapotřebí zkoumat skutkový stav nebo čerpat z evidence vedené určitým správním orgánem, může ho vydat kterýkoli věcně příslušný správní orgán. Není tak nutné respektovat ustanovení o určování místní příslušnosti. <sup>362</sup> K samotnému postupu při vydávání osvědčení správní řád v § 155 odst. 2 dodává, že je-li správní orgán požádán o vydání osvědčení a jsou-li splněny předpoklady k provedení požadovaného úkonu, správní orgán tento úkon bez dalšího provede. Vychází se tak obecně z principu rychlosti řízení podle § 6 odst. 1 SpŘ,

---

<sup>357</sup> Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

<sup>358</sup> Rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 9 Azs 84/2014-37.

<sup>359</sup> VEDRAL, J., c. d., s. 1219.

<sup>360</sup> Rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2023, č. j. 9 Azs 177/2023-25, č. 4527/2023 Sb. NSS.

<sup>361</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2012, č. j. 7 Ans 5/2012-35.

<sup>362</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 986.

podle kterého správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů.<sup>363</sup> To znamená, že se při vydávání osvědčení nevede žádné správní řízení, jedná se o neformální postup. Požádání o vydání osvědčení je tak podáním ve smyslu § 37 SpŘ. S ohledem na použití § 15 SpŘ by osvědčení mělo být písemné, a pokud to povaha příslušného osvědčení vyžaduje, musí být také přiměřeně odůvodněno.<sup>364</sup> Pokud jsou splněny podmínky pro vydání osvědčení, je na jeho vydání právní nárok.

Pokud správní orgán shledá, že osvědčení nelze vydat, je povinen o tom na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly (§ 155 odst. 3 SpŘ). Takové vyznění není správním rozhodnutím a nelze se proti němu odvolat.<sup>365</sup> Je zapotřebí zmínit, že v případě osvědčení, kterému předchází registrační úkon, zvláštní právní úprava může stanovit, že nelze-li vydat osvědčení, zahájí správní orgán řízení o zamítnutí žádosti provést úkon. Takovým případem je ustanovení § 47 odst. 6 ŽZ, podle kterého, nesplňuje-li ohlašovatel (fyzická nebo právnická osoba, která hodlá provozovat ohlašovací živnost) podmínky stanovené živnostenským zákonem, živnostenský úřad zahájí řízení a rozhodne o tom, že živnostenské oprávnění ohlášením nevzniklo. NSS dokonce dovodil, že kdyby taková úprava v zákoně chyběla, z důvodu právní jistoty podatele o vydání osvědčení by se mělo vést správní řízení a vydat rozhodnutí o nevydání osvědčení nebo zastavit řízení pro neodstranění vad podání.<sup>366</sup> Není ani vyloučeno, že osvědčení jsou požadovaným podkladem pro budoucí rozhodnutí.

Jak již bylo uvedeno, osvědčení není výsledkem správního řízení a nenabývá tak právní moci. Z tohoto důvodu lze o vydání osvědčení žádat opakovaně, aniž by tomu bránila překážka věci rozhodnuté jako projev materiální stránky právní moci rozhodnutí spočívající v jeho nezměnitelnosti a nezrušitelnosti. Podatel tak může usilovat o vydání osvědčení opakovaně, navzdory předchozímu negativnímu sdělení ze strany správního orgánu (§ 155 odst. 3 SpŘ), aniž by ve věci zároveň nastala změna skutkových či právních okolností.<sup>367</sup>

---

<sup>363</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., c. d., s. 986.

<sup>364</sup> PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 402–403.

<sup>365</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2013, č. j. 10 A 77/2011-78, č. 2907/2013 Sb. NSS.

<sup>366</sup> Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2017, č. j. 4 As 16/2017-45.

<sup>367</sup> Rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2022, č. j. 10 As 44/2022-49.

## II.8.4 Nevydání osvědčení

Pokud nastane situace, že příslušný správní orgán osvědčení nevydá, je namístě postup podle § 79 a násl. SŘS prostřednictvím tzv. nečinnostní žaloby. Městský soud v Praze to doplnil, že „s ohledem na zásadu subsidiarity soudního přezkumu je zcela namístě požadavek, aby neúspěšný žadatel využil nejprve této možnosti nápravy nežádoucího stavu spočívajícího v nevydání požadovaného osvědčení v přiměřené lhůtě a na soud se s nečinnostní žalobou obracel až po marném vyčerpání tohoto prostředku, který správní řád stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Je-li bezvýsledně vyčerpání tohoto prostředku ochrany podmínkou přístupu k soudu v případech, kdy se jedná o nečinnost spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé, tím spíše je na splnění této podmínky nutno trvat i v případech, kdy se jedná o nevydání osvědčení (argumentum a maiori ad minus)“.<sup>368</sup> Hoetzel k tomu uváděl, že „kdyby však byla na sporu otázka, má-li strana nárok na vydání osvědčovacího aktu, je předmětem řízení tento nárok (instanční), příznivý výrok úřadu správního má v zápětí nárok strany, aby jí osvědčení bylo vydáno, po případě na předepsaném formuláři“.<sup>369</sup>

Podle § 79 odst. 1 SŘS platí, že ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat osvědčení. Takové žalobě tak musí předcházet vyčerpání procesních prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Takovým prostředkem i v případě osvědčení<sup>370</sup> je žádost adresovaná nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 3 SpŘ o uplatnění opatření proti nečinnosti.<sup>371</sup> Soudní ochrana proti nevydání osvědčení existovala již v minulosti, kdy Hoetzel k tomu dodal, že „má-li strana nárok na vydání osvědčovacího aktu popř. v určité formě, je připuštěna stížnost na nejv. správní soud...“.<sup>372</sup>

---

<sup>368</sup> Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2020, č. j. 15 A 96/2020-210.

<sup>369</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 349.

<sup>370</sup> FIALA, Z. a další. *Správní řád. Praktický komentář*. C. d., s. 443.

<sup>371</sup> VETEŠNÍK, P. In: JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 664–665.

<sup>372</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 435.

## II.8.5 Nesprávné nebo nezákonné osvědčení

Vydané osvědčení je veřejnou listinou, které svědčí presumpce správnosti, což však neznamená, že ji nelze vyvrátit důkazem opaku.<sup>373</sup> Jak vyplývá z § 53 odst. 3 SpŘ, listiny vydané orgány veřejné správy v mezích jejich pravomoci potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno. Obdobně k tomu Hoetzel uvedl, že osvědčovací akty mají pro sebe presumpci správnosti a obrana proti nim se vede protidůkazem. Osvědčovací akty tak platí jen s podmínkou, že jsou správné.<sup>374</sup> Proti vydanému osvědčení však nelze brojit prostřednictvím formálních opravných prostředků,<sup>375</sup> ale správní řád upravuje dva postupy nápravy osvědčení, a to podle toho, zda jsou vady opravitelné a jestli tím bude způsobena újma některé z dotčených osob. Náprava osvědčení může být uskutečněna na základě podnětu nebo z moci úřední.<sup>376</sup> Není však třeba vést žádné „formální“ správní řízení, které se v části čtvrté správního řádu obecně neuplatní.<sup>377</sup> Podle Hoetzela „ryzí akty osvědčovací mohly by býti přímým objektem stížnosti jen tenkrát, kdyby někdo měl nárok na vydání takového aktu, a to správného. Kdyby správní úřad (např. vodoprávní, živnostenský, stavební) odkázal smírem neurovnané námitky soukromoprávní na pořad práva, má pasus stavebního (vodoprávního) konsensu, v němž sluší tyto námitky přesně uvést, povahu osvědčovacího úkonu. Tento akt by mohl býti napadán před vyššími úřady správními proto, že není úplný, protože nejsou uvedeny všechny námitky soukromoprávní, anebo proto, že úřad správní tyto námitky nesprávně hodnotí, ježto vskutku jde o námitky práva veřejného, o kterých se musí v postupu stolic správních rozhodnouti. Státní občan má právní nárok na osvědčení svého státoobčanského statusu zrovna tak jako obecní příslušník na vydání domovského listu.“<sup>378</sup>

<sup>373</sup> Rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006-84, č. 1654/2008 Sb. NSS.

<sup>374</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 270.

<sup>375</sup> Tamtéž Hoetzel uvedl, že „(...) obrana občana proti nim nevede se pravidelnými opravnými prostředky“.

<sup>376</sup> FIALA, Z. a další, c. d., s. 788.

<sup>377</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., c. d., s. 990.

<sup>378</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 270–271.

V případě, že osvědčení správního orgánu trpí vadami, ale opravou nebude způsobena újma některé z dotčených osob, správní orgán podle § 156 odst. 1 SpŘ osvědčení opraví usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Mezi takové opravitelné vady budou patřit zřejmě překlepy, vynechání písmen, chybné datování listiny, které nedopadají na práva dotčených osob.<sup>379</sup> Jedná se tak o vady, které svou intenzitou nedosahují nezákonnosti.<sup>380</sup>

Pokud je osvědčení v rozporu s právními předpisy a jeho opravou bude způsobena újma některé z dotčených osob, správní orgán, který osvědčení vydal, jej podle § 156 odst. 2 SpŘ zruší usnesením, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované osvědčení vydáno (*ex tunc*), nestanoví-li zákon jiný postup. Takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky osvědčení. Usnesení se oznamuje doručením stejnopisu jeho písemného vyhotovení do vlastních rukou podle § 72 SpŘ. Proti takovému usnesení je možné podle § 81 odst. 1 SpŘ podat odvolání<sup>381</sup> a podléhá soudnímu přezkumu podle § 65 SŘS.<sup>382</sup> Správní řád k tomu dále stanoví, že na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Jedná se tedy o tzv. modifikované přezkumné řízení<sup>383</sup>. To mimo jiné znamená přiměřené použití § 94 odst. 1 SpŘ, že ke zrušení osvědčení může být podán podnět. Zrušení osvědčení bude probíhat z moci úřední ve smyslu § 94 odst. 1 SpŘ.<sup>384</sup> Na zrušení osvědčení se nevztahují lhůty podle § 96 a § 97 SpŘ<sup>385</sup>. NSS k postupu podle § 156 odst. 2 SpŘ uvedl, že „v každém individuálním případě je však třeba vážít souladnost takového postupu s imperativem přiměřenosti, stejně jako ochrany práv absolventa, jichž bylo nabyto v dobré víře“.<sup>386</sup> Pokud však byla vada způsobena poskytnutím nepravdivých či neúplných informací, nelze se dobré víry dovolávat.<sup>387</sup>

---

<sup>379</sup> FIALA, Z. a další, c. d., s. 788.

<sup>380</sup> POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 777.

<sup>381</sup> Rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25.

<sup>382</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, č. j. 7 A 86/2011-42, č. 2955/2014 Sb. NSS.

<sup>383</sup> PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*, c. d., s. 404.

<sup>384</sup> KOPECKÝ, M. In: KOPECKÝ, M., STAŠA, J. *Správní řád. Komentář*, c. d., s. 778.

<sup>385</sup> FIALA, Z. a další, c. d., s. 789, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, č. j. 7 A 86/2011-42, č. 2955/2014 Sb. NSS.

<sup>386</sup> Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 170/2015-58.

Je otázkou, zda v případě, kdy příslušný správní orgán neshledá důvody ke zrušení vydaného osvědčení, je přípustný postup podle § 82 a násl. SŘS prostřednictvím tzv. zásahové žaloby. Tedy zda vydání osvědčení může být nezákonným zásahem, proti kterému je přípustná žaloba podle § 82 SŘS. Rozšířený senát NSS k tomu uvedl, že „*podobně jako mezi rozhodnutím a osvědčením je nutno rozlišovat mezi zásahem a osvědčením. I zde je klíčovým rozlišovacím kritériem, zda se jedná o úkon správního orgánu závazné povahy, zasahující do sféry práv a povinností jednotlivce, anebo zda jde o úkon povahy ryze evidenční, osvědčovací či potvrzovací, tj. úkon zůstávající toliko v rovině skutkové, nemající však normativní povahu*“.<sup>388</sup> Soud zde však připustil, že rozlišení mezi rozhodnutím podle § 65 SŘS, zásahem podle § 82 SŘS a osvědčením podle § 79 odst. 1 SŘS bude někdy obtížné a nejednoznačné a právě proto musí být výklad zmiňovaných ustanovení takový, aby jakýkoliv úkon mající povahu jednoho z výše uvedených byl podroben soudní kontrole, a to i tehdy, pokud se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, a to nejen formálně, ale i skutečně, tedy z hlediska svého obsahu.

Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, pod který lze podřadit i vydané osvědčení<sup>389</sup> a který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u správního soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. K tomu je zapotřebí dodat, že jednorázové vydání osvědčení není trvajícím zásahem, což souvisí i s lhůtou pro podání žaloby.<sup>390</sup> K soudnímu přezkumu osvědčení Hoetzl uváděl, že „*akty osvědčovací jsou sice akty vrchnostenské, ale nejsou to rozhodnutí a opatření podle § 2 říjn. zákona*“.<sup>391</sup> Soudní přezkum osvědčení jako takového tak byl v minulosti zapovězen.<sup>392</sup>

---

<sup>387</sup> FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 463.

<sup>388</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS.

<sup>389</sup> VETEŠNÍK, P. In: JEMELKA, L. a další. *Soudní řád správní*, c. d., s. 701, nebo rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2012, č. j. 8 As 84/2011-208, č. 2696/2012 Sb. NSS.

<sup>390</sup> Rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2023, č. j. 3 As 325/2022-75.

<sup>391</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*, c. d., s. 435.

<sup>392</sup> RÁDL, Z. (ed.) *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované*

## II.8.6 Závěrem

Jak již bylo konstatováno, osvědčením se nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob a ani se jimi v určité věci neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá. Osvědčení není prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností a správní orgány jimi osvědčují existenci nesporných skutečností, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy, přičemž se nepředpokládá provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů. O osvědčení se nerozhoduje ve správním řízení a nejsou proti němu tudíž přípustné opravné prostředky. NSS k tomu dodal, že „z tohoto hlediska má tedy zákonodárce v některých případech volbu, zda založí pravomoc správního orgánu rozhodovat o existenci určitého práva formou deklaratorního rozhodnutí vydaného ve správním řízení, anebo zda bude uplatnění takového práva podmiňovat předložením osvědčení o skutečnostech, které jsou pro existenci takového práva rozhodné, takové osvědčení pak ovšem nemůže mít závaznou povahu“.<sup>393</sup>

Bohužel rozlišení, jaký měl zákonodárce záměr, nebývá vždy zřejmé a jednoznačné, o čemž svědčí hojná judikatura. Na základě této judikatury tak není pochyb, že osvědčením je např. vysvědčení podle § 28 odst. 7 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon),<sup>394</sup> výpis z evidence rejstříku trestů podle § 11 zákona č. 269/1994 Sb., o rejstříku trestů a evidenci přestupků,<sup>395</sup> řídičský průkaz podle § 103 ProvPoz,<sup>396</sup> výpis z registru řidičů o záznamech bodového hodnocení podle § 123b odst. 5 ProvPoz,<sup>397</sup> osvědčení o zániku platnosti licence k provozování celoplošného televizního vysílání ve smyslu § 24 písm. f) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového

---

podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví, c.d., s. 91.

<sup>393</sup> Rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006-84, č. 1654/2008 Sb. NSS.

<sup>394</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 170/2015-58, a rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 166/2016-56.

<sup>395</sup> Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2017, č. j. 5 A 144/2015-28.

<sup>396</sup> Rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2010, č. j. 2 As 41/2009-62.

<sup>397</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014-55, č. 3339/2016 Sb. NSS.

a televizního vysílání,<sup>398</sup> vyznačení dne registrace sdružení na jednom vyhotovení stanov podle § 8 odst. 5 zrušeného zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů<sup>399</sup> nebo překlenovacích štítek ve smyslu § 87y zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.<sup>400</sup> Lze pouze doporučit, aby zákonodárce, pokud úkon orgánu veřejné správy označí jako osvědčení, dbal na to, aby osvědčením byl i z materiálního hlediska.<sup>401</sup>

## **II.9 Současné sporné správní řízení (možným?) pohledem profesora Hoetzela**

### **II.9.1 Úvodní poznámky**

O významu profesora Jiřího Hoetzela a jeho vědeckém i pedagogickém díle v oboru správního (a částečně též ústavního) práva bylo již napsáno mnohé a patrně není třeba to na tomto místě (a zejména v této knize) sáhodlouze opakovat. V odborné komunitě jsou téměř notoricky známa jeho významná díla (přinejmenším v rovině jejich názvů), ze kterých bývá dodnes nezřídka citováno za účelem posílení tvrzeného argumentu či zastávaného odborného postoje.

Přestože se prof. Hoetzelovi zejména učebnicí správního práva<sup>402</sup> podařilo pokrýt všechny podstatné otázky, jež dnes běžně řadíme do tzv. obecné části správního práva, a pro mnohé z nich tak položit (či přinejmenším upevnit již jinými autory položené) základy, na nichž dodnes stavíme a snažíme se je rozšiřovat, je nesporné, že i v jeho případě můžeme zaregistrovat určitou – a samozřejmě zcela logickou – specializaci na některé vybrané správněprávní materie. Toto zaměření lze zmapovat jak zacílením jeho dílčích monografií (zpravidla předcházejících zmíněné učebnici), tak koneckonců

---

<sup>398</sup> Rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 As 48/2012-129.

<sup>399</sup> Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005-165, č. 981/2006 Sb. NSS.

<sup>400</sup> Rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71, č. 2114/2010 Sb. NSS.

<sup>401</sup> FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*, c. d., s. 459.

<sup>402</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d. (1. vyd.), a 1937, c. d. (2. vyd.).

i výběrem jím zpracovaných hesel ve Slovníku, o nichž je podrobněji pojednáno i na jiných místech této monografie.

Z obou těchto „zdrojů“ je patrné, že jednou z oblastí, již se Jiří Hoetzel zvláště věnoval, bylo i správní řízení. Jak u příležitosti jednoho z dřívějších Hoetzelových výročí narození psal i D. Hendrych, „v oboru správního práva se někdy Hoetzelova zásluha spatřuje především ve vytvoření moderní teorie správního řízení“.<sup>403</sup> Přestože sám zároveň zdůrazňuje, že takový pohled může být poněkud nespravedlivě zužující,<sup>404</sup> je nesporné, že některé oblasti správního práva Hoetzelovi byly – a opět zdůrazněme, že zcela přirozeně – nepochybně bližší než jiné.

Jiří Hoetzel se v úvodu své vědecké dráhy zapsal do povědomí tehdejší odborné společnosti právě díly týkajícími se toho, co bychom dnes označili za formy správní činnosti (anebo také třeba, ale nikoliv výhradně, právní jednání veřejné správy či právní úkony veřejné správy<sup>405</sup>). Jde především o jeho *Nauku o správních aktech*<sup>406</sup> (která již navazovala na jeho dřívější obsáhlý příspěvek *Pojem veřejné správy a hlavní formy její činnosti* publikovaný ve Sborníku věd právních a státních<sup>407</sup>), stejně jako o jeho o několik let mladší *Strany v rakouském zřízení správním: příspěvky k poznání správního procesu*.<sup>408</sup>

Právě zejména z posledně jmenovaného díla pocházejí myšlenky, které si pro potřeby své stručné úvahy dovolíme „vypůjčit“ a pracovat s nimi ve vztahu k současnému institutu tzv. sporného správního řízení. Rádi bychom se totiž jejich prostřednictvím pokusili zamyslet nad tím, do jaké míry jsou ještě dnes Hoetzelovy poznatky a závěry použitelné jako prostředek při hledání řešení současných buď praktických problémů, či (alespoň?) teoretických otázek.

---

<sup>403</sup> HENDRYCH, D. Jiří Hoetzel. *Právník*. 1994, č. 9, s. 894.

<sup>404</sup> Tamtéž.

<sup>405</sup> K tomuto podrobněji například viz STAŠA, J. K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2020, č. 2, zejm. s. 13 a násl.

<sup>406</sup> *Vydavatel a nakladatel: Sborník věd právních a státních*. Praha: Bursík & Kohout, 1907.

<sup>407</sup> Konkrétně v jeho VII. ročníku z roku 1907 na s. 33–91. Na vzájemnou provázanost obou děl upozorňuje například JANOVSÝ, J. Sedmdesáté narozeniny univ. prof. Dr. Jiřího Hoetzla. *Právník*. 1944, č. 7, s. 218.

<sup>408</sup> Praha: Zemský výbor království Českého. Klub konceptního úřednictva, 1911.

## II.9.2 Sporné správní řízení

Sporné správní řízení, upravené zejména § 141 SpŘ, je dnes právě i ve světle této „jednoparagrafové“ úpravy vcelku unisono vnímáno jako zvláštní typ správního řízení, ve kterém se rozhodují na jedné straně spory z veřejnoprávních smluv, na straně druhé pak spory vyplývající ze – s určitým zjednodušením řečeno – soukromoprávních („občanskoprávních, pracovněprávních, rodinných nebo obchodních“) vztahů tam, kde to stanoví zvláštní zákony.

Stejně jako celý správní řád, schválený v roce 2004, doznala i úprava sporného správního řízení v procesu svého vzniku řady různých podob a prošla poměrně dynamickým vývojem. Bez ambice na detailní popis tohoto vývoje (který by také překračoval tematické vymezení tohoto textu) lze konstatovat, že řešení sporů ve správním řízení bylo jak v první předložené verzi návrhu správního řádu,<sup>409</sup> tak i v té druhé<sup>410</sup> původně upraveno „napříč“ celým tímto procesním předpisem. Ten tak vždy na příslušných (a nutno připustit, že také v zásadě veskrze logických) místech upravoval patřičné odchylky platné pro sporné správní řízení a působící jako speciální oproti pravidlům „obecného“ řízení nesporného. Až v komplexním pozměňovacím návrhu (faktické třetí verzi) správního řádu se sporné správní řízení objevilo mezi zvláštními ustanoveními jako „samostatný typ“ (zdůrazňujeme uvozovky) správního řízení.

Co je však pro obě, resp. všechny varianty správního řádu, které se u nás počátkem století objevily, společné, je téměř naprostá absence jakéhokoliv pojmového vymezení a teoretického zdůvodnění (či uchopení) sporného správního řízení například v důvodových zprávách obou (všech) návrhů. Zákonodárce se v lepším případě dostal k tomu, že alespoň v základní rovině vysvětlil důvod některých specifik, jimiž se sporné správní řízení vyznačuje (návrh coby zvláštní forma podání, jíž se řízení zahajuje, zvláštní procesní pozice vedlejších účastníků, uplatnění zásady formální pravdy, omezený přezkum rozhodnutí po podání odvolání atp.), jinak ale pracoval zřejmě s tím, že těžiště úpravy sporného správního řízení, stejně

---

<sup>409</sup> Sněmovní tisk č. 1070, III. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=1070>.

<sup>410</sup> Sněmovní tisk č. 201, IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=201>.

jako jeho pojmového vymezení, a tedy i zdůvodnění, je záležitostí spíše zvláštních právních úprav, podle nichž primárně probíhá. Do pozitivněprávního zakotvení se nám tak – přinejmenším na úrovni obecné úpravy – dostal nový procesní institut, který však nebyl zcela adekvátně doktrinálně podchycen a „doprovoden“ patřičným teoretickým vysvětlením.

Bylo by chybou domnívat se, že jde o institut, který takové doktrinální uchopení nepotřebuje. Je pravda, že například „věcná působnost“ ustanovení § 141 SpŘ je v jeho prvním odstavci vymezena poměrně jednoznačně, stejně tak ani jednotlivé odchylky od obecných pravidel správního řízení nečiní výraznější výkladové problémy, s nimiž by si praxe zpravidla více či méně úspěšně nedokázala poradit. Na druhou stranu to však neznamená, že by relativní aplikační bezrozpornost platné pozitivněprávní úpravy nevyvolávala vůbec žádné otázky, které s danou materií úzce souvisejí.<sup>411</sup> Dokonce by se patrně dalo říci, že je tomu právě naopak – nedostatek sporů o výklad předpisu nepodněcuje doktrínu k hlubším úvahám, stejně jako nedává příležitost judikatuře se k dané oblasti vyjádřit.

### II.9.3 Jednostranná a dvoustranná správní justice

Ve vztahu ke zmíněnému letošnímu jubilatovi je vhodné připomenout, že to byla právě některá jeho díla, ze kterých můžeme vycházet ve snaze o alespoň drobnou nápravu výše uvedeného nedostatku. Byly to v prvé řadě zejména (ale nikoliv pouze) již zmíněné *Strany v rakouském zřízení správním: příspěvky k poznání správního procesu*,<sup>412</sup> ve kterých se jako jeden z prvních (sám v předmluvě uvádí, že tímto dílem přinejmenším částečně navazuje na Pražákův spis *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními*,<sup>413</sup> přičemž právě Pražákově památce své dílo také dedikoval) důkladněji věnoval stranám, resp. účastníkům řízení před orgány veřejné správy, jejich

---

<sup>411</sup> K některým viz například BALOUNOVÁ, J. In: KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*, c. d., s. 695 a násl.

<sup>412</sup> HOETZEL, J. *Strany v rakouském zřízení správním: příspěvky k poznání správního procesu*. Praha: Zemský výbor království Českého. Klub konceptního úřednictva, 1911.

<sup>413</sup> Publikovaný knihtiskárnou Františka Šimáčka v Praze roku 1883 (I. díl) a 1886 (II. díl).

vymezením a procesním postavením, a v konečném důsledku tedy též povaze daného správního řízení.

Hoetzel měl ve své době (přinejmenším tedy v roce 1911, kdy „Strany“ vyšly) situaci značně ztíženou především tím, že tehdejší správní řízení bylo silně ovlivněno civilistickým pohledem na správní procesy, lépe řečeno vlastnostmi soudních řízení jako takových. Koneckonců už o 20 let dříve Čížek v úvodu ke svému pojednání o „řízení správním“ uváděl, že „pokud se způsobu úředního řízení vůbec týče, známé jsou způsoby dva: řízení dle zásady projednávací a řízení dle zásady vyšetřovací. Prvější má platnost při soudech civilních, poslednější před soudy trestními, a v řízení správním lze dle okolností užití obou. (...) Prostředky řízení správního jsou rozmanité, opírajíce se dílem o zvláštní předpisy úřadům správním vydané, dílem o zásady řízení trestního i o řízení civilní“.<sup>414</sup>

V roce 1911, tedy dvě dekády po Čížkovi, stejně jako téměř dvě dekády před přijetím prvního správního řádu z r. 1928, se tak Hoetzel musel v prvé řadě vypořádat s rozdíly mezi řízením soudním (*in largo sensu*) a řízením správním. K těm přistoupil – vcelku logicky – prostřednictvím bazálních rozdílů panujících mezi soudnictvím a veřejnou správou jako takovými. Vhodnou inspirací mu kromě vlastních znalostí tuzemského (rakouského) práva také byla díla jeho tehdejších současníků či předchůdců, a to nejen předlitavské právní oblasti, ale také odborníků německých („pruských“) či například francouzských.

Na základě toho pak mohl učinit určité zobecnění v tom smyslu, že „soudní řízení nesporně charakterisováno jest (...) tím, že není v něm stran (ve smyslu civilně-processním), nýbrž pouzí účastníci, jichž od sebe neodděluje kollise zájmová. Trestní process soudní je rovněž procedurou dvojstrannou. Formální, processní ráz rozvrhu úloh mezi obžalobce a obviněného vysvítá tu z té skutečnosti, že veřejný žalobce nesleduje nějakých cílů strannických, nýbrž má působiti ke zjištění skutečné pravdy“, přičemž tento dualismus Hoetzel shledal jen jako obtížně přenositelný do sféry správního řízení, neboť „nesrovnatelně bohatší a rozmanitější je scenerie řízení správního. Shledáváme se tu především se zjevy obdobnými se spory civilními: správní justice dvojstranná, ve které úřad správní

---

<sup>414</sup> ČÍŽEK, K. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindř. Mercy-ho sklad, 1888, s. 148, 150.

*má nálezem odkliditi kollisi zájmů mezi dvěma právními subjekty, jež dobře můžeme srovnávati se žalobcem a žalovaným. Kromě toho vidíme tu jako zjev pravidelnější případy, kde proti úřadu stojí jediný subjekt právní, jinými slovy: jde o úpravu vztahu jedince (podřízeného svazu k moci veřejné: správní justice jednostranná“.<sup>415</sup> Dělení „správní justice“ – v zásadě správního řízení – na jednostrannou a dvoustrannou, které autor samozřejmě dále ještě podrobněji rozebírá,<sup>416</sup> pak bez potřeby výraznějších revizí přebírá i do své slavné učebnice správního práva.<sup>417</sup>*

Není ambicí této krátké stati zde pro dnešního čtenáře podrobně převádět Hoetzely myšlenky ohledně „jednostranného“ a „dvoustranného“ správního řízení (to koneckonců zvládne sám jakýkoliv zkušenější administrativista). Naším cílem je spíše ukázat, že i tyto více než 100 let staré úvahy mohou být podnětným a užitečným pramenem poznání při řešení i některých ryze aktuálních problémů vyvěrajících právě z toho, že současná doktrína se těmito obecnými procesními otázkami – na rozdíl od Hoetzela – zabývá jen zcela marginálně, nebo dokonce zcela vůbec.

#### II.9.4 Vyvlastňovací řízení jako řízení sporné?

V případě dvoustranného správního řízení (kde to bude možné, užíváme v zájmu přehlednosti i současnou terminologii) rozlišuje Hoetzel mezi případy, kdy správní orgány rozhodují spory soukromoprávní („*kde tudíž dvojstrannost processu a materiálněprávní pojem stran je mimo pochybnost*“) a spory týkající se veřejnoprávního vztahu mezi rovnocennými stranami, jakkoliv o těchto píše, že „*protože by se mohlo zdáti, že případy veřejných práv mezi činiteli rovnocennými nejsou přece jen časté (...), podotýkám, že rakouské právo je zrovna protkáno takovými vztahy právními*“.<sup>418</sup>

Mezi příklady těch posledně zmíněných uvádí hned na prvních dvou místech jak vztahy vyplývající z veřejnoprávních smluv, tak ale třeba i vztahy mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným. Zatímco řešení

---

<sup>415</sup> HOETZEL, J. *Strany v rakouském zřízení správním*, c. d., s. 90 a 91.

<sup>416</sup> Tamtéž, s. 91 a násl. a s. 98 a násl.

<sup>417</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 324 a násl.

<sup>418</sup> Obě citace HOETZEL, J. *Strany v rakouském zřízení správním*, c. d., s. 98.

sporů z veřejnoprávních smluv je i dnes (zákonem zcela explicitně) řazeno do režimu sporných správních řízení, náhled na vztah mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným, resp. na vyvlastnění jako agendu správních orgánů, se v průběhu času značně proměnil<sup>419</sup> (což vcelku zřetelně demonstuje například i vývoj soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění a náhradě za něj<sup>420</sup>) a aktuálně je ustálen na tom, že z procesního hlediska není vyvlastňovací řízení podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, sporným správním řízením (přinejmenším tedy nikoliv optikou ustanovení § 141 SpŘ).

Vyvlastňovací řízení totiž nesplňuje onu primární podmínku § 141 odst. 1 SpŘ, podle níž musí jít o soukromoprávní (zjednodušeně řečeno) spor, o němž zvláštní zákon výslovně stanoví, že jde o sporné správní řízení ve smyslu tohoto ustanovení. Vyvlastňovací zákon neobsahuje klauzuli obdobnou té, jakou nacházíme například v § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona<sup>421</sup> nebo v § 36a odst. 1 písm. e) zákona o poštovních službách<sup>422</sup>, případně v § 108 odst. 1 písm. g) zákona o elektronických komunikacích<sup>423</sup>, které zakládají pravomoc „svých“ orgánů státní správy rozhodovat spory, stanoví-li tak zákon. Vyvlastňovací úřady (tedy obecní úřady obcí s rozšířenou působností) touto pravomocí nedisponují, a obdrží-li žádost (nikoliv tedy návrh) o zahájení vyvlastňovacího řízení (resp. vydání rozhodnutí o vyvlastnění), vedou „klasické“ nesporné správní řízení podle obecných či zvláštních ustanovení správního řádu s některými specifiky samotného vyvlastňovacího zákona (obligatorní ústní jednání atp.).

---

<sup>419</sup> Viz například STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*, c. d., s. 165 či 229 a násl., či KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, c. d., s. 226 a násl., a literatura v obou těchto učebnicích citovaná.

<sup>420</sup> Některé z příčin a projevů těchto změn byly zmíněny například v MALAST, J. Drobná úvaha nad soudním přezkumem rozhodnutí o vyvlastnění. In: KNOLL, V. (ed.) *Naděje právní vědy, Býkov 2010: sborník z mezinárodního setkání mladých vědeckých pracovníků konaného ve dnech 23.–25. 4. 2010 na Zámeckém statku Býkov*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 421–430.

<sup>421</sup> Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>422</sup> Zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>423</sup> Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Vyvlastňovací řízení tak není chápáno primárně jako řízení o sporu mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným, ale mnohem spíše jako řízení, jehož náplní – a tedy primárním úkolem vyvlastňovacího úřadu – je „hodnocení“ oprávněnosti tvrzeného zájmu vyvlastnítele na získání práva (vlastnického či odpovídajícího věcnému břemeni) k věci, jež aktuálně náleží někomu jinému, tedy vyvlastňovanému. Zákon k takovému „hodnocení“ dává vyvlastňovacímu úřadu k dispozici řadu nástrojů a „pomůcek“, jako je například celá paleta rozličných principů, které je třeba zohlednit (subsidiarita, proporcionalita atd.) či nezbytných kogentních právních podmínek (prokázání snahy o konsenzuální řešení, nezbytnost nalezení veřejného zájmu, naplnění podmínky zákonem stanoveného účelu vyvlastnění atp.), současná zákonná konstrukce však mnohem spíše budí dojem, že jde o „dohadování se“ (zdůrazňujeme uvozovky) mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovacím úřadem o naplnění těchto předepsaných podmínek než o spor (primárně především soukromoprávní) mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným o předmět vyvlastnění.

V rovině obecněteoretické patrně takovému řešení nelze mnoho vytknout. Vyvlastňovací úřad je koneckonců orgánem veřejné moci uplatňujícím vrchnostenskou pravomoc směrem k soukromoprávnímu postavení obou nezbytných účastníků, tj. vyvlastnítele i vyvlastňovaného (a případně i některých dalších, viz zejm. § 17 odst. 1 a odst. 2 zákona o vyvlastnění), je tedy nepochybně v pořádku, pokud jej zákon úkoluje v tom směru, aby řádně posoudil naplnění předepsaných (a relativně přísných) podmínek pro uplatnění této jeho pravomoci.

Na druhou stranu však zůstává jen těžko zpochybnitelným faktem, že vnější pozorovatel našeho vyvlastňovacího řízení může poměrně snadno nabýt dojmu, že vyvlastňovaný se v tomto posuzování nachází snad až na jakési „vedlejší koleji“. Neopomijíme zde jeho právo předložit vlastní znalecký posudek či právo podávat námítky proti vyvlastnění v rámci ústního jednání, nicméně jeho pozice není srovnatelná s pozicí „strany sporu“ tak, jak ji chápe Hoetzel ve svém dvoustranném správním řízení či jak je uchopena nejobecnější současnou úpravou sporného řízení v ustanovení § 141 SpŘ.

Právě vyvlastňovací řízení však přitom splňuje celou řadu znaků pro to, aby mohlo být považováno za řízení sporné v pravém slova smyslu. Zahajuje se výhradně na základě žádosti, je velmi silně ovládáno dispoziční zásadou, podmínkou jeho zahájení, resp. vedení

je předchozí právní jednání v podobě „kvalifikované“ (ve smyslu splňující nadstandardní zákonné náležitosti) oferty k uzavření soukromoprávní smlouvy, rozhoduje se v něm „postojový nesoulad“ (abychom se vyhnuli slovu „spor“) mezi dvěma stranami o otázku jednoho z nejzákladnějších soukromých práv, tj. práva vlastnického, a v neposlední řadě je nezbytnou (ústavní) součástí takového řízení rozhodování o náhradě případné újmy vyvlastněním vzniklé.

Podíváme-li se na podmínky, které pro dvoustranné správní řízení předepisuje Hoetzel ve svých „Stranách“, zjistíme, že jimi jsou právě především ty znaky, podle nichž – drobně parafrázuji – je zahájení řízení zcela v rukou strany oprávněné, platí tedy zásada dispoziční<sup>424</sup>, právní poměry, o nichž se řízení vede, jsou individualizovány osobami zúčastněnými, tj. žalobcem a žalovaným (ve správním řízení oprávněný a povinník),<sup>425</sup> a žalobce (oprávněný) je v řízení *dominus litis*, proti jehož vůli nelze v řízení pokračovat.<sup>426</sup> I pokud odhlédneme od odlišné terminologie a některých dílčích specifik, které po více než 110 letech právního vývoje jednoduše nemohou být vzájemně souměřitelné, se zdá být více než evidentní, že přinejmenším pohledem tohoto klasického Hoetzelova díla tuzemské správní procesualistiky (anebo spíše „processualistiky“) je naše vyvlastňovací řízení svým obsahem (nikoliv však aktuálním pozitivněprávním pojetím) vcelku jednoznačně řízením sporným.

K tomu však je nutné uvést ještě dvě kratší poznámky.

Ta první zní, že jakkoliv výše uvedená úvaha může budit dojem formálnosti a snad i určité nadbytečnosti a může vypadat jako plané teoretizování na ztrouchnivělých základech již polozapomenutého vědeckého díla, je právní realita taková, že zařazení či nezařazení vyvlastňovacího řízení mezi sporná správní řízení má i celou řadu zcela praktických důsledků. Pro zjednodušení zde uvedeme jen jeden, jímž je problematika nákladů řízení.

V obecném (nesporném) správním řízení platí dle § 79 SpŘ základní pravidlo, podle kterého si každý nese své náklady sám (s některými dílčími výjimkami). Sporné správní řízení se však v tomto značně inspiruje civilním procesem a pracuje s koncepcí „plného úspěchu“,

---

<sup>424</sup> HOETZEL, J. *Strany v rakouském zřízení správním*, c. d., s. 101.

<sup>425</sup> Tamtéž, s. 101.

<sup>426</sup> Tamtéž, s. 103, 104.

podle níž tomu účastníku, který jej dosáhne (tj. je ve sporu úspěšný), přízná správní orgán náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva, a to proti tomu účastníkovi, který ve věci naopak úspěch neměl (§ 141 odst. 11 SpŘ).

Není přitom obtížné představit si situaci (jistě nejen teoretickou), v níž bude vyvlastňovacímu úřadu podána žádost o vyvlastnění, která vyvolá více či méně komplikované vyvlastňovací řízení, které však z toho nebo onoho důvodu skončí zamítnutím této žádosti. Dojít k tomu může mimo jiné i proto, že vyvlastňovaný uplatní svá práva za pomoci fundovaného právního (advokátního) zastoupení a přesvědčí vyvlastňovací orgán ani ne tak o tom, že jeho zájem na zachování vlastnického práva je silnější než zájem vyvlastnitelův, ale mnohem spíše o tom, že vyvlastnitel nesplnil některou ze zákoných podmínek pro úspěšné provedení vyvlastnění.

Budeme-li však vyvlastňovací řízení chápat jako nesporné, nebude mít takovýto úspěšný potenciální vyvlastňovaný proti zjevně neúspěšnému vyvlastniteli nárok na náhradu nákladů užitých k ochraně svých práv (včetně nákladů na právní zastoupení), a to ani v případě, že by šlo o žádost o vyvlastnění ryze obstrukční či „předem prohranou“ (neboť ani do takového procesu zřejmě nepůjde právní laik sám bez adekvátní odborné právní pomoci). Uplatní se zde totiž obecná úprava § 79 odst. 3 SpŘ, podle níž platí, že „*nestanoví-li zákon jinak, nese správní orgán nebo dotčený orgán (§ 136) a účastník své náklady*“. Aplikuje se tak pravidlo, že náklady správního řízení, a to včetně nákladů právního zastoupení, si každý účastník správního řízení implicitně nese sám, nestanoví-li zákon výslovně něco jiného. A vyvlastňovací zákon zde skutečně „něco jiného“ nestanoví, a to na rozdíl třeba od § 141 odst. 11 SpŘ či některých zvláštních úprav (např. § 166 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě).

Za ono „něco jiného“ pak nelze považovat ani ustanovení § 10 a § 23 odst. 4 zákona o vyvlastnění. Ta sice zakládají právo vyvlastňovaného požadovat náhradu škody či jiné újmy vzniklé vyvlastněním, resp. podáním žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení, zjevně však směřují k náhradě škody či jiné újmy spočívající například ve stěhovacích nákladech, nákladech spojených se změnou místa podnikání a dalších obdobných nákladech, které vyvlastňovaný účelně vynaloží v souvislosti s vyvlastněním, případně s vyvlastňovacím řízením. Náklady řízení (včetně nákladů právního zastoupení) nejsou škodou či jinou újmovou ve smyslu výše citovaných ustanovení

a ta se tak na ně nevztahují. Tento závěr také vcelku jednoznačně zastává i odborná literatura, tedy že „dle současné úpravy nejsou náklady na zastoupení advokátem v rámci vyvlastňovacího řízení hrazeny“.<sup>427</sup> S tímto závěrem vycházejícím z výkladu platného práva lze souhlasit, ale máme za to, že není koncepčně správný. Vyřešit by tento problém mohlo nejen podřazení vyvlastňovacího řízení pod režim sporného správního řízení (které by, pokud by bylo provedeno bez dalších úprav, mohlo vyvolat zase jiné problémy, k tomu viz druhá poznámka) anebo alespoň zakotvení pravidla obdobného například § 141 odst. 11 SpŘ přímo do vyvlastňovacího zákona. I to by však alespoň částečně přiblížilo vyvlastňovací řízení oné Hoetzelově dvoustranné správní justici.

Druhá, a také již poslední, poznámka je pak především zdůrazněním, že vším výše uvedeným rozhodně nijak nehorujeme pro to, aby se vyvlastňovací řízení stalo sporným správním řízením se vším, co pro tato řízení předepisuje ustanovení § 141 SpŘ. Jsme si vědomi, že některé jeho aspekty by právě ve vyvlastňovacím řízení byly aplikovatelné jen s určitými obtížemi (jen pro příklad – kombinace smíru uzavíraného mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným podle § 141 odst. 8 SpŘ by v kombinaci se soukromoprávní smlouvou kupní anebo o zřízení služebnosti zavedl specifickou formu právního jednání schvalovaného orgánem veřejné správy, což by jistě stálo za hlubší úvahou, nakolik by taková konstrukce byla vhodná). Koneckonců nelze přehlížet, že stávající pojetí vyvlastňovacího řízení jako řízení nesporného patrně do jisté míry svou vlastní cestou i posiluje postavení samotného vyvlastňovaného. Ten sice v tomto procesu nemá tak silnou pozici, jakou by měl coby „plnohodnotná“ strana sporu, ale tím spíše mu jeho práva může chránit – bude-li tak činit na patřičné odborné úrovni – sám vyvlastňovací úřad, a to právě zejména důslednou aplikací zákonných požadavků na výkon vyvlastňovacích kompetencí. Ve sporném řízení by tak silnou pozici z podstaty věci samozřejmě mít nemohl.

---

<sup>427</sup> GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 100.

## II.9.5 Závěrem – aneb co na to Jiří Hoetzel?

Znamená to, že by prof. Hoetzel vnímal vylastňovací řízení – a to i to naše aktuální – jako sporné, resp. „dvoustranné“ správní řízení? Na základě výše uvedené citace jeho „Stran“ lze, snad poněkud odvážně, tvrdit, že to nejen že není vyloučeno, ale že je to naopak docela pravděpodobné.

Znamená to, že by prof. Hoetzel souhlasil s naším aktuálním pojetím sporného správního řízení tak, jak jej vymezuje § 141 SpŘ? Těžko říct. Nelze totiž opominout ani poznámku, kterou učinil na jiném místě svých „Stran“, a to konkrétně tu, že „*pokládám za přednost našeho práva správního, že zůstalo ušetřeno štěpení správního řízení sporného a nesporného*“.<sup>428</sup> Zmíněný paragraf našeho správního řádu by jej tedy patrně příliš nepotěšil, byť bychom se ho patrně mohli snažit chlácholit tím, že nejde o „štěpení“ správního řízení v pravém slova smyslu a že sporná správní řízení představují v naší veřejné správě stále jen relativně vzácný a výjimečný úkaz.

Znamená to tedy, že se naše právo, ať již ve smyslu pozitivně-právním, či ve významu právně-vědním a doktrinálním, již tak moc vzdánilo úvahám jednoho z klíčových zakladatelů naší moderní administrativistiky, že nám již jeho díla nemají co nabídnout? Zde si naopak dovolíme vyslovit pevné přesvědčení, že tomu tak rozhodně není. Fakt, že k nepopíratelnému vývoji došlo a mnohé myšlenky v cca 100 let starých knihách je třeba číst a přijímat jen velmi, řekněme, opatrně, nic nemění na tom, že mnohé otázky je možné za pomoci těchto dnes již klasických děl analyzovat a zkoumat, a to nejen na poli „pouhé“ teorie, ale například i v rámci legislativního procesu, při aplikaci práva či při řešení jeho nejasných, problematických nebo jinak potenciálně nežádoucích důsledků. Jinými slovy – i při řešení sporů, ať již ve sporném řízení, anebo bez něj.

---

<sup>428</sup> HOETZEL, J. *Strany v rakouském zřízení správním*, c. d., s. 76.

## II.10 Vyvlastnění v době profesora Hoetzela a v době současné

### II.10.1 Úvodní poznámky

S omezováním vlastnického práva, v různém pojetí, různými formami a v různém rozsahu, se historicky setkáváme v podstatě od okamžiku samotné existence vlastnického práva jako takového. Proto jistě nepřekvapí, že otázce omezování vlastnického práva byla v minulosti věnována pozornost i ze strany prof. Hoetzela.

Jedním ze způsobů, jak může být vlastnické právo omezeno, je vyvlastnění, které zpravidla bývá považováno za nejintenzivnější zásah do vlastnického práva. Hoetzel považoval vyvlastnění za nejvýznamnější a právnicky velice zajímavý zásah státu do právní sféry občanovy.<sup>429</sup>

Ústavní zakotvení vyvlastnění obsahoval § 109 ústavní listiny z roku 1920,<sup>430</sup> který stanovoval, že „*vyvlastnění je možné jen na základě zákona a za náhradu, pokud zákonem není nebo nebude stanoveno, že se náhrada dáti nemá*“. Současný ústavní rámec pro vyvlastnění obsahuje Listina, která v čl. 11 odst. 4 zakotvuje, že „*vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu*“. Oproti vymezení v ústavní listině z roku 1920 obsahuje Listina požadavek veřejného zájmu, je však nepochybné, že požadavek veřejného zájmu byl předpokládán již i v době Hoetzela.<sup>431</sup>

### II.10.2 Pojem vyvlastnění a právní úprava

Hoetzel vyvlastnění definoval jako zásah do určitých subjektivních práv, zvláště práva vlastnického, ve prospěch všeužitečného díla, kterým se práva ruší a zároveň práva pro jiného zakládají, a to

---

<sup>429</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 283.

<sup>430</sup> Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

<sup>431</sup> Viz níže § 365 obecného občanského zákoníku, který operoval s pojmem obecné dobro, které Hoetzel považoval právě za veřejný zájem – srov. Slovník, svazek V., s. 492.

zpravidla za náhradu, a který se neobejde bez formálního konkrétního aktu – nálezu vyvlastňovacího.<sup>432</sup>

Dnes se vyvlastněním obecně rozumí nucený přechod vlastnického práva na základě správního aktu.<sup>433</sup> Je zřejmé, že podstata vyvlastnění zůstává stejná – vyvlastněním je zásah veřejné moci zpravidla do vlastnického práva, kdy v důsledku tohoto zásahu zanikají či se jiným způsobem omezují práva dosavadního vlastníka a nově vznikají práva jiné osobě – vyvlastňovanému.

Nad rámec ústavního zakotvení byla právní úprava vyvlastnění obsažena jednak v obecném občanském zákoníku (z roku 1811), který stanovoval, že „*žádá-li toho obecné dobro, musí člen státu za přiměřené odškodnění i úplné vlastnictví věci postoupiti*“,<sup>434</sup> jednak ve zvláštních zákonech. Příkladem je možné uvést zákon č. 30/1878 ř. z., o vyvlastnění k účelům železničním, který Hoetzel považoval za nejdůležitější a nejpropracovanější,<sup>435</sup> zákon č. 140/1896 ř. z., o propůjčování cest nezbytných,<sup>436</sup> či zákon č. 44/1927 Sb., o stavebním ruchu. Obecná zákonná úprava vyvlastnění, tak jak ji známe z českého právního řádu, tehdy zakotvena nebyla. Hoetzel uvedené vyjádřil tak, že „*v zemích historických máme všeobecné ustanovení o vyvlastnění v § 365 o. z. o. a vedle toho velkou řadu speciálních norem vyvlastňovacích*“.<sup>437</sup> Pražák pak vyložil věc tak, že § 365 o. z. o. zůstal platnou normou expropriací i po vydání speciálních zákonů o vyvlastnění. Pražákovo stanovisko zvítězilo i v praxi jak správního soudu rakouského, tak nejvyššího správního soudu.<sup>438</sup>

Aktuální právní úpravu vyvlastnění jistě není nutné podrobněji představovat, připomeňme tedy jen, že ve vztahu k vyvlastnění pozemků a staveb je stěžejním zákon o vyvlastnění,<sup>439</sup> opomenout

---

<sup>432</sup> Slovník, svazek V., s. 487.

<sup>433</sup> Srov. např. KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, c. d., s. 234, či STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 230.

<sup>434</sup> Srov. § 365 zákona č. 946/1811 Sb. zák. soud.

<sup>435</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 285.

<sup>436</sup> Zde však třeba upozornit na to, že slovy Hoetzela byl v daném případě vyvlastňovací nálezný „*vložen do rukou soudů*“, nikoli správních orgánů.

<sup>437</sup> Slovník, svazek V., s. 490.

<sup>438</sup> Slovník, svazek V., s. 492.

<sup>439</sup> Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě.

pak nelze zákon o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury,<sup>440</sup> který je předmětem poměrně častých legislativních změn.<sup>441</sup>

Za základní rozdíl je tak možné považovat to, že v době Hoetzela absentovala obecná úprava vyvlastnění, což však v podstatě přetrvávalo až do doby, kdy byl přijat zákon o vyvlastnění z roku 2006.<sup>442</sup>

Samotné expropriační tituly, tj. účely vyvlastnění, bylo potřeba v minulosti, shodně jako dnes, hledat ve zvláštních zákonech. Ani tehdy tedy neexistovala právní úprava, která by obsahovala komplexní výčet expropriačních titulů, což by vzhledem k jejich počtu a rozmanitosti ani nebylo rozumné či účelné.

### II.10.3 Vyvlastňovací řízení

S ohledem na absenci obecné právní úpravy vyvlastnění v době Hoetzela není možné provést podrobnější komparaci vyvlastňovacího řízení jako takového. Proto bude poukázáno pouze příkladmo na některé shodné či naopak odlišné znaky.

I pravidla upravující procesní otázky vyvlastnění byla roztržštěna do zvláštních zákonů, navíc, kromě zákona č. 30/1878 ř. z., o vyvlastnění k účelům železničním, ostatní zákony upravující vyvlastnění měly jen povšechnější úpravu procesních otázek.<sup>443</sup>

Vyvlastnění bylo (a i v dnešní době stále je) možné realizovat pouze na základě správního aktu vydaného veřejnou správou. Řízení vyvlastňovací, nestanovil-li zákon něco jiného, vedl v prvé stolici okresní úřad.<sup>444</sup> Pouze v některých případech byl prvou stolicí zemský úřad. Nejvyšším úřadem expropriačním pak bylo ministerstvo

---

<sup>440</sup> Zákon č. 416/2009 Sb., v minulosti označovaný jako zákon „urychlovací“ či „liniový“, nyní o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury.

<sup>441</sup> Zákon byl od nabytí své účinnosti, tj. od 27. 11. 2009, novelizován již 17krát.

<sup>442</sup> Právní úprava vyvlastnění byla do té doby zakotvena zejména v předpisech stavebního práva, např. v zákoně č. 44/27 Sb., o stavebním ruchu, v zákoně č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, zákoně č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, či v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který byl účinný až do 31. 12. 2006.

<sup>443</sup> Slovník, svazek V., s. 500.

<sup>444</sup> Dle § 6 vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů.

vnitru, což opět platilo tehdy, pokud nebylo zákonem stanoveno něco jiného.<sup>445</sup>

Zákon o vyvlastnění zakotvuje pojem vyvlastňovací úřad, který je příslušný k vyvlastňovacímu řízení. Tím může být obecní úřad obce s rozšířenou působností, Magistrát hlavního města Prahy, magistrát územně členěného statutárního města či Dopravní a energetický stavební úřad.<sup>446</sup>

Dle české právní úpravy je naprosto standardní, že vyvlastňovací úřad rozhoduje nejen o samotném vyvlastnění, ale současně i o náhradě za toto vyvlastnění.<sup>447</sup> V době Hoetzela uvedené pravidlo neplatilo bezvýjimečně, naopak, někdy bylo řízení rozděleno v řízení postupovací, které končilo právě vydáním expropriačního správního aktu, a v řízení odškodňovací. Toto platilo tam, kde o odškodnění rozhodovaly jiné stolice než ty, které rozhodovaly o samotném vyvlastnění.<sup>448</sup> Jako příklad je možné uvést již zmiňovaný zákon č. 30/1878, dle kterého o vyvlastnění rozhodoval politický úřad zemský, o náhradě za vyvlastnění pak soud, a to soud okresní, v jehož obvodu se mělo vyvlastnění vykonat.<sup>449</sup> O propůjčení nezbytných cest, včetně náhrady za toto propůjčení, pak naopak rozhodovaly výhradně jen soudy.<sup>450</sup> Obdobná koncepce, tak jako ji zná současný zákon o vyvlastnění, platila naopak ve vyvlastňovacím řízení dle zákona o stavebním ruchu, když jak o samotném vyvlastňovacím nálezu, tak o náhradě za vyvlastnění rozhodoval okresní politický úřad.<sup>451</sup>

Již tehdejší právní teorie rozlišovala pojem vyvlastnitel a vyvlastňovaný, názorů k těmto pojmům byla celá řada. Hoetzel se s nimi vypořádal ve své učebnici, kdy uvedl: „*V literatuře bylo vysloveno*

---

<sup>445</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 288.

<sup>446</sup> Srov. § 15 zákona o vyvlastnění, opomenout nelze ani krajský úřad, který je nadřízeným správním orgánem vyvlastňovacího úřadu – obecního úřadu obce s rozšířenou působností, Magistrátu hlavního města Prahy a magistrátu územně členěného statutárního města, případně je vyvlastňovacím úřadem, pokud tak stanoví zvláštní zákon, a dále Ministerstvo dopravy, které je nadřízeným správním orgánem Dopravního a energetického stavebního úřadu, jde-li o vyvlastnění pro účely realizace dálnice, dráhy nebo civilní letecké stavby (viz § 15 odst. 4 zákona o vyvlastnění).

<sup>447</sup> Srov. § 24 odst. 2 zákona o vyvlastnění.

<sup>448</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 288.

<sup>449</sup> Srov. § 17 a § 23 zákona č. 30/1878 ř. z. o vyvlastnění k účelům železničním.

<sup>450</sup> Srov. § 1 zákona č. 140/1896 ř. z., o propůjčování cest nezbytných.

<sup>451</sup> Srov. § 5 odst. 4 zákona č. 44/1927 Sb., o stavebním ruchu.

mnoho názorů o tom, kdo je vyvlastnitelem. Podle některých (Pražák) může být vyvlastnitelem jediné stát; osoby fyzické i právnické jen podle zmocnění, tedy jakési cese státní moci. Grünhut přiznává primární právo expropriace jen státu a jeho veřejným odnožím; osoby fyzické a soukromé kolektivity mohou vyvlastňovat jen jménem některého veřejnoprávního svazu.<sup>452</sup> Sám Hoetzel však zastával názor, že vyvlastnitelem je každý podnikatel všeužitečného díla, pro který je vyvlastnění připuštěno,<sup>453</sup> bez zřetele na to, je-li to stát (jako fiskus), veřejnoprávní subjekt, nebo korporace soukromého práva a soukromník.<sup>454</sup>

Za vyvlastňovaného pak byl považován „vlastník“ práva, které nelze srovnati s účelem expropriace, s tím, že to nemusel být nutně jen vlastník věci, ale i osoby, jimž příslušejí věcná práva na věci.<sup>455</sup>

Zákon o vyvlastnění za vyvlastnitele považuje toho, kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě, aby v jeho prospěch bylo k pozemku nebo stavbě zřízeno věcné břemeno nebo aby k nim bylo zrušeno nebo omezeno právo vyvlastňovaného odpovídající věcnému břemenu, za vyvlastňovaného toho, kdo je vlastníkem vyvlastňovaného pozemku nebo stavby nebo kdo k nim má právo odpovídající věcnému břemenu.<sup>456</sup>

V předestřených znacích je koncepce vyvlastnění z doby Hoetzelovy víceméně podobná té současné. V čemž se naopak zásadně lišila, bylo pojetí náhrady za vyvlastnění, když pravidla pro stanovení výše této náhrady (odškodnění) byla různorodá. Hoetzel k problematice odškodnění uvedl, že „nemáme přesných všeobecných předpisů o tom, v jaké výši se odškodné poskytuje“.<sup>457</sup>

Příkladmo je možné zmínit pravidla z již výše uváděných právních úprav. Ve vztahu k náhradě za nezbytnou cestu platilo, že „vlastník pozemku potřebující nezbytně cesty má dáti za všechnu škodu, která by snad byla způsobena propůjčením nezbytné cesty, nemovitostem touto cestou zavazeným, přiměřenou náhradu peněžitou“.<sup>458</sup>

---

<sup>452</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 285.

<sup>453</sup> Tamtéž.

<sup>454</sup> Slovník, svazek V., s. 495.

<sup>455</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 286.

<sup>456</sup> Srov. § 2 písm. b) a c) zákona o vyvlastnění.

<sup>457</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 288.

<sup>458</sup> Srov. § 5 zákona č. 44/1927 Sb., o stavebním ruchu.

Dalším zvláštním zákonem, který upravoval pravidla pro určení náhrady, byl zákon č. 30/1878 ř. z., který stanovoval, že „*při vyhledávání náhrady má se zřetel vzítí také ke škodě, kterou vyvlastněním vezmou ti, kteří mají právo věci užívati nebo upotřebovati, též nájemci a pachtěři, a kterou nahraditi povinen jest vyvlastněnec, pokud to, co se má za věc vyvlastněnou náhradou dáti, není ustanoveno na zapravení náhrady, které mají jiní na vyvlastněnci pohledávati. Při vyhledávání náhrady nemá se zřetel míti k poměrům, v příčině kterých jest zjevno, že byly teprv připraveny v tom úmyslu, aby se jich užilo za základ, by se mohlo žádati větší náhrady. K ceně zvláštního zalíbení, ani k vyšší ceně, kteréž věc, o jejíž vyvlastnění jde, vystavením železnice nabude, při vypočítávání náhrady se nehledí*“.<sup>459</sup> Obdobné pravidlo bylo stanoveno v zákoně o stavebním ruchu, který zakotvoval, že „*majiteli pozemku vyvlastněného k účelu stavebnímu přísluší přiměřená náhrada. Při určení náhrady nebud' hleděno k těm poměrům, o nichž je patrnó, že byly způsobeny v úmyslu, aby jich bylo použito jako důvodu žádosti za zvýšení náhrady. Taktěz nebud' hleděno k ceně mimořádné obliby způsobené nahodilými vlastnostmi a k hodnotě, které nabude snad vyvlastněný pozemek provedením zamýšlené stavby*“.<sup>460</sup> Nejednotnost a roztržitost těchto pravidel negativně hodnotil již sám Hoetzel, který „*de lege ferenda upozorňoval, že velice záleží na dobrém určování odškodného*“.<sup>461</sup>

Zákon o vyvlastnění předpokládá, že vyvlastňovanému náleží za vyvlastnění náhrada ve výši ceny obvyklé, kdy tato se stanoví na základě znaleckého posudku.<sup>462</sup> Vyloučeno není ani stanovení náhrady vyšší s přihlédnutím k mimořádným vlastnostem vyvlastňovaného pozemku nebo stavby či případně k mimořádným okolnostem věci, toto je však možné až v řízení před soudem, v občanském soudním řízení.<sup>463</sup>

---

<sup>459</sup> Srov. § 5 a § 7 zákona č. 30/1878 ř. z., o vyvlastnění k účelům železničním.

<sup>460</sup> Srov. § 6 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 44/1927 Sb., o stavebním ruchu.

<sup>461</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 288.

<sup>462</sup> Srov. § 10 a § 20 zákona o vyvlastnění.

<sup>463</sup> Srov. § 28 odst. 2 a odst. 3 zákona o vyvlastnění.

## II.10.4 Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění

V době prof. Hoetzela nabýval na svém významu nejvyšší správní soud,<sup>464</sup> který rozhodoval ve všech případech, ve kterých někdo tvrdil, že nezákonným rozhodnutím neb opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech.<sup>465</sup> Proti vyvlastňovacím nálezům vydaným správním úřadem tak bylo možné se následně domáhat ochrany práve před nejvyšším správním soudem, a to vznesením stížnosti. Na závěry (v řadě směrů až nadčasové) nejvyššího správního soudu Hoetzel ve svých publikacích i často odkazoval.<sup>466</sup>

Za účinnosti současného zákona o vyvlastnění se právní úprava v oblasti soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění postupně, poměrně nesystematicky, vyvíjela. Původní koncepce při přijetí zákona o vyvlastnění totiž byla taková, že soudní přezkum náležel krajským soudům v občanském soudním řízení.<sup>467</sup> Důvodová zpráva důvody zakotvení tohoto pravidla nikterak nevysvětlovala. Přijetím této koncepce však došlo nejen k odklonu od dosavadních postupů, kdy se uplatňovala i dnes zakotvená dualita soudního přezkumu, ale tato byla dokonce v přímém rozporu s judikaturou Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu i zvláštního senátu.<sup>468</sup> Do této doby totiž bylo obecně vycházeno z toho, že pro určení, zda se konkrétní věc bude projednávat a rozhodovat v civilním, nebo ve správním soudnictví, je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva, nikoliv právní povaha vlastnického práva samotného, proto rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění bylo přezkoumáváno správními soudy ve správním soudnictví,

---

<sup>464</sup> Ten byl zřízen zákonem č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, který navázal na zákon č. 36/1876 Sb., o zřízení správního soudu, resp. který tento zákon převzal pro příslušnost a složení československého nejvyššího správního soudu i pro řízení před ním.

<sup>465</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 36/1876 Sb., ve znění zákona č. 3/1918 Sb. V odstavci druhém toto ustanovení zakotvovalo, že „úřadové správní, na jejichž rozhodnutí neb opatření se může u správního soudu stížnost vésti, jsou jak orgánové správy státní, tak i orgánové správy zemské, okresní a obecní“.

<sup>466</sup> Srov. např. Slovník, svazek V., s. 492.

<sup>467</sup> Srov. § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění ve znění účinném do 31. 1. 2013.

<sup>468</sup> Viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-125, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2004, č. j. 4 As 47/2003-13, usnesení zvláštního senátu ze dne 5. 5. 2005, č. j. Konf 81/2004-12, či usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 14/06.

rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění pak soudy v občanském soudním řízení. S účinností zákona o vyvlastnění byla tato koncepce zrušena a soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění, bez ohledu na dosavadní judikaturu, náležel pouze soudům v občanském soudním řízení.<sup>469</sup> Uvedené se však týkalo pouze soudního přezkumu rozhodnutí dle zákona o vyvlastnění, nevztahovalo se na soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění podle zvláštních zákonů, k němuž byly i nadále zpravidla příslušné soudy ve správním soudnictví.<sup>470</sup> Pravidla pro soudní přezkum rozhodnutí tak byla v důsledku koncepce zakotvené v zákoně o vyvlastnění nejednotná a naprosto nesystematická, navíc nereflaktující dosavadní judikaturu.

Uvedená nejednotnost však nebyla v právním řádu zakotvena dlouho, i v důsledku kritiky ze strany odborné veřejnosti přistoupil zákonodárce k následné změně těchto pravidel, kdy s účinností od 1. 2. 2013 byla do zákona o vyvlastnění zakotvena a do právního řádu jako takového navracena dualita soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění.

Samotný výrok o vyvlastnění je tak od 1. 2. 2013 opět možné napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 SŘS, naopak výrok o náhradě za vyvlastnění je možné napadnout žalobou v občanském soudním řízení dle V. části OSŘ. Důvodová zpráva byla ve vztahu k této změně podstatně důslednější, když je v ní podrobně vysvětleno, proč je tato změna navrhována, a to právě i s popisem dosavadního vývoje právní úpravy v této oblasti. Dle důvodové zprávy „*navržená právní úprava se vrací ke stavu před 1. 1. 2007, tzn. k duálnímu modelu soudního přezkumu, který tu byl, je vyzkoušený a v některých případech se i dnes uplatňuje*“.<sup>471</sup>

---

<sup>469</sup> Zakotvení tohoto pravidla nebylo ze strany odborné veřejnosti logicky hodnoceno pozitivně – srov. např. RYŠKA, M. Žaloby ve věcech vyvlastnění a příslušnost soudu. *Právní rozhledy*. 2008, č. 20, či VEDRAL, J. Opravdu mají soudy pravomoc vyvlastňovat? *Stavební právo: bulletin*. 2011, č. 3.

<sup>470</sup> Srov. např. usnesení zvláštního senátu ze dne 12. 1. 2011, č. j. Konf 42/2010-7, z něhož vyplývá, že „k přezkumu rozhodnutí správního orgánu – speciálního stavebního úřadu – o zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je příslušný soud ve správním soudnictví. Ustanovení § 28 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, které založilo pravomoc krajských soudů k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění podle části páté občanského soudního řádu, se zde nepoužije“.

<sup>471</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 405/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku

Dualita soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění je tak v českém právním řádu zakotvena i v současné době, a byť aktuální právní úprava vykazuje celou řadu problematických aspektů,<sup>472</sup> není nyní předpokládáno, že by byla tato koncepce zásadním způsobem měněna, když návrh nového zákona o vyvlastnění, který byl v roce 2022 vypracován Ministerstvem pro místní rozvoj, zatím dualitu soudního přezkumu ponechává.<sup>473</sup>

## II.10.5 Závěrem

Otázce vyvlastnění byla již v době Hoetzelově věnována jak ze strany právní teorie, tak v rámci právní úpravy poměrně značná pozornost. Vyvlastnění bylo upraveno v celé řadě zvláštních zákonů, obecná úprava vyvlastnění nad rámec § 365 o. z. o. v podstatě absentovala. Být vyvlastňovací řízení v době Hoetzela jistě v rámci možností fungovalo, nedostatkem právní úpravy byla nepochybně její značná roztržitost. Slova Hoetzela jsou v tomto směru více než výstižná: „*Souhrnný úsudek o vylíčeném stavu vyvlastňovacího práva nemůže než vyznít v ten smysl, že naše zákonodárství – až na poslední zjevy – je velice chatrné a neúplné, bez zvláštní jednotící myšlenky.*“<sup>474</sup>

Kladné hodnocení si pak nezaslouží ani naprostá nejednotnost právní úpravy ve vztahu k určování náhrady za vyvlastnění. S ohledem na možný následný soudní přezkum je však možné konstatovat, že vyvlastňovaným již tehdejší právní řád poskytoval náležitou ochranu jejich subjektivních práv.

Ze stručně představeného exkursu je zřejmé, že již v minulosti bylo obtížné vyvlastnění zařadit v rámci systematiky právního dualismu, když právní úprava týkající se vyvlastnění byla zakotvena jak

---

nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění zákona č. 209/2011 Sb. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VI. volební období, sněmovní tisk č. 683.

<sup>472</sup> Srov. např. FRUMAROVÁ, K. Soudní ochrana ve věcech vyvlastnění, její specifika a problematické aspekty. *Bulletin advokacie*. 2020, č. 6.

<sup>473</sup> Srov. § 53 návrhu zákona o vyvlastnění č.j. OVA 1122/23.

<sup>474</sup> Slovník svazek V., s. 492.

v předpisech veřejnoprávních, tak v předpisech soukromoprávních. Hoetzel však měl v tomto směru jasno, když dospěl k závěru, že „na veřejnoprávním charakteru expropiace se nic nemění tím, že některé účinky expropičního nálezu jsou soukromoprávní, tedy že se vyvlastnitel stává vlastníkem vyvlastněné věci“.<sup>475</sup>

Podstatná část názorů či závěrů prof. Hoetzela je pak aplikovatelná i ve vztahu k aktuální právní úpravě vyvlastnění a tato by si jistě zasloužila podstatně podrobnější analýzu. To však nebylo účelem této kapitoly přibližující komparaci základní koncepce vyvlastnění, jejím účelem bylo primárně ocenit právě nadčasové názory a závěry prof. Hoetzela, které jsou pro oblast vyvlastnění uplatnitelné i v dnešní době.

## **II.11 Jednotné environmentální stanovisko jako nová forma správní činnosti**

### **II.11.1 Úvodní poznámky**

S účinností od 1. 1. 2024 se objevil v českém právním řádu nový pojem, tzv. jednotné environmentální stanovisko.<sup>476</sup> Byl přijat v květnu 2023 v rámci zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.<sup>477</sup> Tato nová právní úprava úzce souvisí s reformami ve veřejném stavebním právu a s nimi spojené změny v oblasti výkonu veřejné správy na tomto úseku. Cílem nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. a s ním spojeného tzv. změnového zákona č. 284/2021 Sb. (oba přijaté v červenci 2021) bylo založit novou úpravu institucionálního uspořádání veřejné správy v oblasti stavebního práva. Podle schváleného návrhu stavebního zákona měly ochranu veřejných zájmů v oblasti životního prostředí a lidského

---

<sup>475</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 286.

<sup>476</sup> Srov. § 2 zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

<sup>477</sup> Srov. k vývoji návrhu právní úpravy obecnou část důvodové zprávy k zákonu č. 148/2023 Sb., sněmovní tisk 328/0, 9. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. V odborné literatuře pak např. STEJSKAL, V. Návrh zákona o jednotném povolení v oblasti ochrany životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2022, roč. 22, č. 63, s. 155–159, či MANA, V. Jednotné environmentální stanovisko. *Ochrana přírody*. 2022, č. 2, s. 23–25.

zdraví nově zabezpečovat státní stavební úřady, do kterých byla integrována významná část agendy dotčených orgánů v oblasti práva životního prostředí.

Nová vláda na konci roku 2021 zadala resortním ministerstvům pro místní rozvoj a pro životní prostředí připravit návrh zákona, který by výše uvedený nový model změnil a vrátil ochranu veřejných zájmů orgánům ochrany životního prostředí a lidského zdraví.<sup>478</sup>

Stavební zákon č. 283/2021 Sb. totiž zavedl zcela novou organizační strukturu veřejné správy tím, že v oblasti veřejného stavebního práva zrušil tzv. spojený model výkonu veřejné správy, kde obce a kraje vedle samostatné působnosti vykonávají státní správu v tzv. přenesené působnosti, a vytvořil státní stavební správu jako soustavu čistě státních správních úřadů. Nová vláda se rozhodla, že tuto změnu před nabytím účinnosti příslušných ustanovení stavebního zákona zruší a vrátí do veřejného stavebního práva upravenou podobu spojeného modelu výkonu veřejné správy.

V té souvislosti byla, a to i díky odborné literatuře,<sup>479</sup> otevřena ve vládě otázka, jak zabezpečit v rámci procesů dle upraveného nového stavebního zákona dosažení ochrany veřejných zájmů. Bylo zřejmé, že stávající stavební úřady fungující ve spojeném modelu veřejné správy nemohou garantovat ochranu veřejných zájmů v oblasti životního prostředí, památkové péče, ochrany zdraví a dalších specializovaných agend. Proto byl navržen zákon o jednotném environmentálním povolení, později kvůli neshodám ve vládní koalici upravený na návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku.<sup>480</sup>

---

<sup>478</sup> Podrobněji k důvodům viz STEJSKAL, V. Principy práva životního prostředí v novém stavebním zákoně. *Právník*. 2024, č. 1, s. 41–68.

<sup>479</sup> Srov. např. SVOBODA, P. Organizace stavebních úřadů a orgánů ochrany životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech. *České právo životního prostředí*. 2021, roč. 21, č. 62, s. 17–52; FRANKOVÁ, M. Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí? *České právo životního prostředí*. 2020, roč. 20, č. 57, s. 41.

<sup>480</sup> Později přijatý pod č. 148/2023 Sb.

## II.11.2 Jednotné environmentální stanovisko k prosazování veřejného zájmu

Tento zákon podle § 1 upravuje postup a působnost správních orgánů při vydávání jednotného environmentálního stanoviska za účelem zajištění veřejného zájmu na ochraně životního prostředí jako celku a za účelem přispění k udržitelnému rozvoji při rozhodování v řízení o povolení záměru podle stavebního zákona nebo navazujícím řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Výrazně se zde do nové právní úpravy promítají základní principy práva životního prostředí, jakým jsou princip prevence, zejména v rámci opatřování podkladů pro vydání jednotného environmentálního stanoviska, princip udržitelného rozvoje (který je ostatně výslovně zmíněn již v § 1 zákona č. 148/2023 Sb.) u záměrů podrobujících se posouzení jejich potenciálních dopadů na životní prostředí a lidské zdraví či princip prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí (rovněž výslovně v § 1), který je přítomen jak v řízení podle zákona č. 148/2023 Sb., tak i v následných řízeních o autoritativním konečném povolování záměru. Významným principem, který se v procesu vydávání jednotného environmentálního stanoviska též projevuje, je princip integrace.

Okruh správních úkonů, namísto nichž se jednotné environmentální stanovisko vydává, není uveden přímo v zákoně o jednotném environmentálním stanovisku, ale prostřednictvím taxativního výčtu v rámci tzv. integračních formulí<sup>481</sup> obsažených ve speciálních zákonech v rámci systému práva životního prostředí.<sup>482</sup> Pro lepší orientaci je alespoň v zákoně o jednotném environmentálním stanovisku uveden výčet zákonů upravujících správní úkony, namísto nichž se bude vydávat jednotné environmentální stanovisko (poznámka pod čarou č. 1 k § 2 zákona 148/2023 Sb.).

Vydané jednotné environmentální stanovisko je pak formálně i materiálně závazným podkladem pro následná řízení. Následné řízení je právní pojem zavedený § 1 zákona č. 148/2023 Sb. Jde o 1) řízení o povolení záměru, pro které bylo vydáno jednotné environmentální

---

<sup>481</sup> Viz též CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2024, s. 4.

<sup>482</sup> Např. v § 83 odst. 8 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

stanovisko, podle stavebního zákona č. 283/2021 Sb. nebo o 2) navazující řízení na řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí [příčemž tato navazující řízení jsou vypočtená v § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb.].

### II.11.3 Procesní aspekty vzniku jednotného environmentálního stanoviska

Nejprve je třeba uvést, že řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska podle zákona č. 148/2023 Sb. není správním řízením ve smyslu části druhé správního řádu. Jeho výsledkem není vydané samostatné správní rozhodnutí, nýbrž závazné stanovisko, ve smyslu § 149 SpŘ. Jednotné environmentální stanovisko jakožto závazné stanovisko nemá tedy přímé externí účinky, jde o podkladový akt, jehož obsah musí být promítnut (zkonzumován) v typově určeném správním rozhodnutí<sup>483</sup> vydaném v následném řízení.

Jedná se o řízení zahajované na žádost (§ 3 zákona č. 148/2023 Sb.). Nejde však o zahájení řízení ve smyslu § 44 SpŘ, nýbrž o obecné podání ve smyslu § 37 SpŘ. Žádost o vydání jednotného environmentálního stanoviska musí však obsahovat obecné náležitosti stanovené správním řádem a zároveň všechny náležitosti stanovené jinými právními předpisy pro vydání jednotlivých správních úkonů, namísto nichž se vydává jednotné environmentální stanovisko. Je-li podle více právních předpisů vyžadován shodný údaj, postačí, uvede-li jej žadatel v žádosti pouze jednou.<sup>484</sup> Za účelem zjednodušení přípravy žádosti o vydání jednotného environmentálního stanoviska lze postupovat podle § 9 zákona č. 148/2023 Sb., kde je zakotven institut předběžné konzultace, kterého žadatel může využít. Může se tak obrátit na příslušný orgán veřejné správy ještě před podáním žádosti s návrhem projednat zamýšlený záměr, a získat tak informace k náležitostem jeho připravované žádosti. I tím se může proces vydání jednotného environmentálního stanoviska zrychlit.

---

<sup>483</sup> PETRMIČHL, V. Jednotné environmentální stanovisko jako nová procesní forma environmentálního posouzení. *České právo životního prostředí*. 2023, č. 2 (68), s. 16.

<sup>484</sup> § 3 odst.1 zákona č. 148/2023 Sb.

Orgánem příslušným k vydání jednotného environmentálního stanoviska podle § 11 zákona č. 148/2023 Sb. je Ministerstvo životního prostředí, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a na území vojenských újezdů příslušný újezdní úřad.

Obdrží-li žádost o vydání jednotného environmentálního stanoviska správní orgán, který není věcně nebo místně příslušný, postupuje se obecně podle § 12 SpŘ, tedy podání bezodkladně usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a vyrozumí o tom žadatele.

Patrně se v praxi budou vyskytovat případy, kdy stavebník předloží žádost o povolení stavebního záměru přímo na stavební úřad, aniž by měl již v ruce vydané jednotné environmentální stanovisko. Na tuto situaci pamatuje ustanovení § 184 odst. 3 stavebního zákona, podle nějž si stavební úřad v takovém případě vyžádá závazné stanovisko u dotčeného orgánu. Vyžaduje-li tedy povolení daného záměru vydání jednotného environmentálního stanoviska podle zákona č. 148/2023 Sb., stavební úřad si jej u příslušného orgánu sám vyžádá a žadatele o vydání povolení záměru o tom vyrozumí.<sup>485</sup>

Neobsahuje-li žádost všechny náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, vyzve správní orgán příslušný k vydání jednotného environmentálního stanoviska (dále jen „příslušný orgán“) žadatele bez zbytečného odkladu, nejdéle do 10 pracovních dnů ode dne podání žádosti, k odstranění vad žádosti; přitom postupuje tak, aby mohly být všechny vady odstraněny najednou, je-li to možné. Za tímto účelem příslušný orgán poskytne žadateli přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění vad žádosti. Neodstraní-li žadatel ve stanovené lhůtě vady žádosti, které brání vydání jednotného environmentálního stanoviska, sdělí mu příslušný orgán písemně, že jednotné environmentální stanovisko nemůže být vydáno.<sup>486</sup> Odborná literatura uvádí, že lhůta 10 dnů je pořádková.<sup>487</sup> Lze tak souhlasit, že v případě rozsáhlých a komplikovaných stavebních záměrů se jeví dodržení této lhůty obtížné či přímo nereálné. Na druhou stranu však

---

<sup>485</sup> Odborná literatura rozlišuje tedy mezi samostatným řízením o vydání jednotného environmentálního stanoviska, které bude pak součástí žádosti o povolení záměru, či akcesorické, kdy stavebník podá žádost o povolení záměru bez přílohy v podobě jednotného environmentálního stanoviska, a to si od příslušného orgánu ochrany životního prostředí vyžádá sám stavební úřad. Viz PETRMICHL, V., c. d., s. 17.

<sup>486</sup> § 3 odst. 3 zákona č. 148/2023 Sb.

<sup>487</sup> CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E., c. d., s. 16.

s nedodržením této 10denní lhůty nejsou spojeny žádné následky z hlediska běhu lhůt pro vydání jednotného environmentálního stanoviska (ty běží dle § 5 zákona č. 148/2023 Sb.).

Poté, co příslušný orgán pro vydání jednotného environmentálního stanoviska obdržel žádost a posoudil ji z hlediska úplnosti, bude postupovat dále podle § 4 a 6 zákona č. 148/2023 Sb. Jednotné environmentální stanovisko je výrazem procesní integrace povolování záměrů z hlediska jejich možných dopadů na životní prostředí. Obvykle tedy příslušný orgán by měl po obdržení žádosti vyhodnotit, zda dopady záměru na všechny složky životního prostředí posoudí sám, resp. je toho schopen a vydá jednotné environmentální stanovisko bez podkladů od jiných správních orgánů, anebo dojde příslušný orgán k názoru, že je důvodné<sup>488</sup> se v daném případě konkrétního záměru obrátit na jiný správní orgán s žádostí o vydání odborného podkladu k vydání jednotného environmentálního stanoviska.

Kdo by měl být oním jiným správním orgánem? Bude to správní orgán, který by byl věcně a místně příslušný k vydání správního úkonu podle speciálního zákona, pokud by se místo tohoto správního úkonu nevydávalo jednotné environmentální stanovisko. Příkladem bude také situace, kdy půjde o záměr v ochranném pásmu některého zvláště chráněného přírodního území ve smyslu § 14 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Správní úkon orgánu ochrany přírody k záměrům v ochranném pásmu dle § 37 tohoto zákona je jedním z těch, které jsou obsaženy v integrační formulaci (§ 83 odst. 8 zákona č. 114/1992 Sb.) a jako takový podléhá řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska. Jiným správním orgánem zde bude obvykle správa příslušného národního parku nebo Agentura ochrany přírody a krajiny ČR.

Je ovšem třeba uvést, že pokud by šlo o záměr, který bude současně zasahovat do přilehlého zvláště chráněného přírodního území, k jehož vnější územní ochraně bylo ochranné pásmo zřízeno, např. ochranné pásmo národního parku, pak se správní úkon orgánu ochrany přírody k záměru na území národního parku integrovat do jednotného závazného stanoviska nebude a o vyhodnocení jeho

---

<sup>488</sup> Důvodnost by mohla být spatřována zejména v situaci, kdy jiný správní orgán má lepší místní znalosti nebo je personálně a odborně lépe vybaven.

dopadů rozhodne sám orgán ochrany přírody, tedy správa národního parku v samostatném rozhodnutí. Z důvodu zachování komplexní odborné správy území národního parku a jeho ochranného pásma a dohledu nad jejich využíváním by tedy měl mít orgán ochrany přírody stejné kompetence jak na území národního parku, tak i jeho ochranného pásma. To ovšem v situaci, kdy jsou správní úkony v ochranném pásmu (na rozdíl od národního parku) zahrnuty do režimu jednotného environmentálního stanoviska, nemůže sám efektivně zajistit. Proto je třeba vykládat ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 148/2023 Sb. tak, že v případě záměrů na území ochranného pásma zvláště chráněných přírodních území spravovaných příslušnou správou národního parku nebo Agenturou ochrany přírody a krajiny by se měl příslušný orgán podle § 4 odst. 1 zákona č. 148/2023 Sb. na ně obracet vždy.

Zákon o jednotném environmentálním stanovisku stanoví požadavky na obsah vyjádření jiného správního orgánu. Podle § 4 odst. 3 správní orgán příslušný podle jiného právního předpisu ve svém vyjádření uvede, zda považuje záměr za přípustný a jaké podmínky mají být z hlediska jím chráněných zájmů zahrnuty do jednotného environmentálního stanoviska. Vyjádření jiného správního orgánu je odborným podkladem pro příslušný orgán k vydání jednotného environmentálního stanoviska, není však pro něj obsahově závazné. Zdá se však, že orgán příslušný k vydání jednotného environmentálního stanoviska musí věnovat došlému vyjádření jiného správního orgánu náležitou pozornost z hlediska odůvodnění případného odchýlení se od závěrů ve vyjádření obsažených. Případná odchylka bez náležitého zdůvodnění by mohla vyvolávat pochybnosti o zákonnosti či o věcné správnosti jednotného environmentálního stanoviska.

Výše uvedený postup podle § 4 odst. 1 se však nepoužije v případě, je-li příslušný orgán k vydání jednotného environmentálního stanoviska současně správním orgánem příslušným podle jiného právního předpisu. Pak nemůže postupovat podle § 4 odst. 1 až 3.<sup>489</sup>

---

<sup>489</sup> Argumentem je ustanovení § 4 odst. 5 zákona č. 148/2023 Sb., které použití § 4 odst. 1 až 4 výslovně vylučuje.

## II.11.4 Obsah a platnost jednotného environmentálního stanoviska

V rámci celého procesu vydávání jednotného environmentálního stanoviska je klíčovou správní úvaha příslušného orgánu (ve smyslu § 11 zákona č. 148/2023 Sb.) o přípustnosti či nepřípustnosti záměru. Jak vyplývá z § 4 zákona č. 148/2023 Sb., ta může (a někdy musí) být podepřena vyjádřeními jiných správních orgánů podle jednotlivých zvláštních právních předpisů. Dle § 6 odst. 1 zákona č. 148/2023 Sb. příslušný orgán vydá souhlasné jednotné environmentální stanovisko, je-li posuzovaný záměr z hlediska vlivů na všechny dotčené složky životního prostředí přípustný; v opačném případě vydá nesouhlasné jednotné environmentální stanovisko. Jak uvádí Petr Michl, formulace „příslušný orgán vydá“ nesvědčí o nárokovosti vydání jednotného environmentálního stanoviska, pro celkový závěr je rozhodující zásadně vždy režim dílčích složkových posouzení v podobě zakotvené v dotčených zvláštních právních předpisech<sup>490</sup> z oblasti systému práva životního prostředí. Z odborné literatury také vyplývá, že není možné ve výroku jednotného environmentálního stanoviska označit záměr za přípustný a uvést, že některý nahrazovaný správní úkon není z tohoto důvodu součástí jednotného environmentálního stanoviska. Dojde-li tedy příslušný orgán při vyhodnocení vlivů záměru k závěru, že je z hlediska jakéhokoliv dotčeného zájmu záměr nepřípustný, vydá nesouhlasné jednotné environmentální stanovisko, v němž záměr jako celek označí za nepřípustný.<sup>491</sup>

Vydané jednotné environmentální stanovisko musí splňovat náležitosti podle § 6 zákona č. 148/2023 Sb. a obecné náležitosti podle § 149 odst. 2 SpŘ. Jako takové má základní strukturu závazného stanoviska podle § 149 odst. 2 SpŘ, člení se tedy na závaznou část a odůvodnění.<sup>492</sup>

---

<sup>490</sup> PETRMICHL, V., c. d., s. 24.

<sup>491</sup> CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E., c. d., s. 28.

<sup>492</sup> Obecně k závaznému stanovisku viz KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, c. d. s. 392, k procesním souvislostem viz KOPECKÝ, M. In: KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád. Komentář*, c. d., s. 732 a násl.

Závazná část jednotného environmentálního stanoviska kromě obecných náležitostí stanovených správním řádem dále musí obsahovat

- a) identifikaci záměru, včetně označení pozemků, na nichž se nachází,
- b) označení dokumentace nebo srovnatelného podkladu vyžadovaného jiným právním předpisem podle § 3 odst. 2 zákona č. 148/2023 Sb., popřípadě jejich částí rozhodných pro vydání jednotného environmentálního stanoviska, zejména označení zpracovatele, data zpracování a označení změny nebo revize, a
- c) podmínky pro povolení záměru, je-li jednotné environmentální stanovisko souhlasné a umožňují-li stanovení podmínek jiné právní předpisy.

Dle odborné literatury formulací „podmínky pro povolení záměru“ nelze rozumět povinnosti, jejichž splnění žadatelem by snad mělo být předpokladem vydání povolení, nýbrž „podmínky povolení záměru“, jimiž se v nauce rozumí příkaz (modus) jakožto ustanovení, kterým se ve vazbě na přiznané oprávnění ukládají v témže rozhodnutí různé právní povinnosti a jež tvoří nedílnou součást povolení.<sup>493</sup>

Součástí odůvodnění jednotného environmentálního stanoviska je

- a) odůvodnění přípustnosti nebo nepřípustnosti záměru z hlediska všech dotčených složek životního prostředí,
- b) odůvodnění jednotlivých podmínek pro povolení záměru a
- c) výčet jednotlivých správních úkonů, namísto nichž se vydává jednotné environmentální stanovisko.

Odůvodnění jednotného environmentálního stanoviska musí být srozumitelné a přezkoumatelné. Musí z něj být patrné, na základě jakých podkladů vyhodnocoval příslušný orgán vlivy záměru, jaké úvahy jej vedly k dílčím závěrům ohledně přípustnosti či nepřípustnosti záměru ve vztahu ke konkrétním chráněným zájmům a jednotlivým nahrazovaným správním úkonům.<sup>494</sup>

---

<sup>493</sup> PETRMICHL, V., c. d., s. 25. Srov. též HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 269.

<sup>494</sup> CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E., c. d., s. 30.

Zákon o jednotném environmentálním stanovisku používá v § 2 či také v § 6 výraz „vliv záměru na životní prostředí“. To lze považovat za poněkud nešťastné, může být totiž i matoucí, jelikož se pak může plést s procesem posuzování vlivů záměrů podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. EIA).<sup>495</sup> *De lege ferenda* by proto bylo vhodné nahradit v zákoně o jednotném environmentálním stanovisku výraz „vliv záměru“ výrazem „dopad záměru“.

Z hlediska praktického by měl být zákon o jednotném environmentálním stanovisku též *de lege ferenda* doplněn o ustanovení, že v závazné části závazného stanoviska budou určena ta rozhodnutí vydávaná v následných řízeních, do kterých mají být podmínky jednotného environmentálního stanoviska inkorporovány.<sup>496</sup>

Platnost jednotného environmentálního stanoviska je podle § 7 odst. 1 zákona č. 148/2023 Sb. pět let ode dne jeho vydání. Příslušný orgán není oprávněn stanovit platnost kratší, ale ani delší (§ 7 odst. 2 pak řeší proces prodloužení lhůty na žádost žadatele). Dojde-li ke zrušení rozhodnutí vydaného v následném řízení, platnost jednotného environmentálního stanoviska neuplyne dříve než 60 dnů po dni, kdy ke zrušení takového rozhodnutí došlo. Jednotné environmentální stanovisko musí být platné v době vydání rozhodnutí v následném řízení v prvním stupni.

Platnost jednotného environmentálního stanoviska příslušný orgán na žádost žadatele závazným stanoviskem prodlouží nejvýše o 5 let, a to i opakovaně, pokud nedošlo ke změně okolností rozhodných pro jeho vydání. Za účelem posouzení této změny si může příslušný orgán vyžádat vyjádření správního orgánu příslušného podle jiného právního předpisu, tedy obvykle orgánu ochrany životního prostředí, jehož správní úkon se vydáním jednotného environmentálního stanoviska nahrazuje.

Nemůže-li být platnost jednotného environmentálního stanoviska prodloužena, příslušný orgán to písemně sdělí žadateli. Ne-prodloužení jednotného environmentálního stanoviska tedy nebude příslušný orgán vydávat závazným stanoviskem.

---

<sup>495</sup> Navíc je zde ještě možnost integrace řízení o posouzení vlivů záměru do řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska podle § 9a zákona č. 100/2001 Sb., proto by mohlo jít o matoucí formulaci.

<sup>496</sup> Podobně PETRMICHL, V., c. d., s. 25.

Žádost o prodloužení platnosti jednotného environmentálního stanoviska musí být podána před uplynutím jeho platnosti; platnost jednotného environmentálního stanoviska neuplyne, dokud není žádost vyřízena. Součástí žádosti o prodloužení platnosti jednotného environmentálního stanoviska musí být popis aktuálního stavu dotčeného území, včetně souhrnu změn oproti stavu v době vydání jednotného environmentálního stanoviska.

V souvislosti s obsahem vydaného jednotného environmentálního stanoviska ke konkrétnímu záměru je třeba zmínit vztah ke stavebnímu zákonu z hlediska fikce podkladových aktů, mezi které jednotné environmentální stanovisko rozhodně patří. Ustanovení § 178 odst. 3 stavebního zákona obsahuje generální klauzuli fikce závazných stanovisek, s výhradou negativního výčtu v § 178 odst. 4 stavebního zákona. Jedná se o podkladové úkony podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Zde musí stavební úřad na příslušná jednotná environmentální stanoviska počkat, bez nich konečné rozhodnutí o povolení záměru nemůže vydat. U ostatních podkladových aktů se použije ust. § 178 odst. 3 stavebního zákona, tj. *„nevýdá-li dotčený orgán vyjádření nebo závazné stanovisko ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek“*.

V této souvislosti však je třeba uvést, že úprava fikce souhlasného stanoviska a výjimek z ní ve stavebním zákoně nepamatuje na specifičnost situace, kdy je u konkrétního záměru jednotné environmentální stanovisko vydáváno namísto správního rozhodnutí podle některého ze speciálních zákonů (typicky v oblasti práva životního prostředí). V takovém případě se uplatní ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 148/2023 Sb., podle něž *„toto rozhodnutí je součástí výrokové části rozhodnutí v následném řízení“*. V praxi jde především o některá rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Odborná literatura však poukazuje i na situace, kdy by v některých případech, které se nevejdou do výčtu v § 178 odst. 4 stavebního zákona, výrok rozhodnutí v následném řízení odůvodněný fikcí souhlasného závazného stanoviska (jednotného environmentálního stanoviska) nemohl obstát.<sup>497</sup>

---

<sup>497</sup> TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2024, s. 41.

Zákon o jednotném environmentálním stanovisku v § 8 stanoví, že dojde-li v době platnosti jednotného environmentálního stanoviska ke změně okolností, které byly předmětem vyhodnocení vlivů záměru příslušným orgánem, může žadatel požádat příslušný orgán o změnu jednotného environmentálního stanoviska. Součástí žádosti je přehled změn s uvedením jejich podrobného popisu. Příslušný orgán změny okolností vyhodnotí a v případě potřeby si k nim vyžádá vyjádření správního orgánu příslušného podle jiného právního předpisu, tedy obvykle orgánu ochrany životního prostředí, jehož správní úkon se vydáním jednotného environmentálního stanoviska nahradil. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení § 4 a § 5 zákona č. 148/2023 Sb.

Shledá-li příslušný orgán, že je změna jednotného environmentálního stanoviska z hlediska vlivů na všechny dotčené složky životního prostředí přípustná, vydá změnu jednotného environmentálního stanoviska, v níž zohlední změnu okolností a její vlivy na životní prostředí a odůvodní změnu jednotného environmentálního stanoviska; současně s ohledem na povahu změn stanoví, zda je jednotné environmentální stanovisko platné 5 let ode dne vydání jednotného environmentálního stanoviska, nebo ode dne vydání jeho změny.

Neshledá-li příslušný orgán změnu jednotného environmentálního stanoviska přípustnou, písemně sdělí žadateli, že změna jednotného environmentálního stanoviska není možná. Důvodem nepřipustnosti změny nemusí být pouze to, že jsou změny záměru s ohledem na jejich povahu a rozsah nepřipustné, ale rovněž to, že předložená změna okolností nemá žádný vliv na vyhodnocení vlivů záměru, v důsledku čehož nejsou naplněny podmínky pro vydání změny jednotného environmentálního stanoviska.<sup>498</sup>

## II.11.5 Závěrem

Jednotné environmentální stanovisko je od 1. 1. 2024 novou formou správní činnosti v českém právním řádu. Je to novinka, ale zároveň je třeba upozornit, že je vydáváno formou závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, s některými modifikacemi a procesním

---

<sup>498</sup> Viz CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E., c. d., s. 37.

postupem se specifickými prvky, které stanoví zákon č. 148/2023 Sb.

Účelem jednotného environmentálního stanoviska je prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí jako celku. To je ostatně zdůrazněno již v § 1 zákona č. 148/2023 Sb. Platí zde princip komplexnosti, u daných záměrů bude možnost vyhodnotit vlivy záměru komplexně, tedy nejen z hlediska jednotlivých dotčených zájmů a podle jednotlivých speciálních zákonů, ale i jako souhrnné vlivy na všechny složky životního prostředí. Potenciálně tak lze posílit i kvalitu rozhodování. Důležité je, že veřejný zájem na ochraně životního prostředí bude prosazován nejen v rámci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, ale i v rámci následných řízení. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku používá v § 2 či také v § 6 výraz „vliv záměru na životní prostředí“. To lze považovat za poněkud nešťastné, může být totiž i matoucí, jelikož se pak může plést s procesem posuzování vlivů záměrů podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. EIA). *De lege ferenda* by proto bylo vhodné nahradit v zákoně o jednotném environmentálním stanovisku výraz „vliv záměru“ ekvivalentním výrazem „dopad záměru“.

Významným principem, který se v procesu vydávání jednotného environmentálního stanoviska projevuje, je princip integrace. Okruh správních úkonů, namísto nichž se jednotné environmentální stanovisko vydává, je prostřednictvím tzv. integračních klauzulí taxativně vypočten ve speciálních zákonech v rámci systému práva životního prostředí. Výjimku představuje zákon o pohřebnictví. Jednotné environmentální stanovisko se vydává namísto příslušných vypočtených správních úkonů, kterými jsou povolení, souhlasy, výjimky ze zakázaných činností, závazná stanoviska či stanoviska. Některé správní úkony jsou pak z režimu zákona č. 148/2023 Sb. vyjmuty a představují specifická řešení, kdy příslušné orgány ochrany životního prostředí vydávají příslušná správní rozhodnutí samostatně (např. dle § 83 odst. 9 zákona č. 114/1992 Sb.).

Problematickým se jeví případy zahrnutí některých správních úkonů do jednotného environmentálního stanoviska. Jednak to jsou ty správní úkony, které v rámci jednotlivých zákonů jsou ve standardním režimu mimo proces vydání jednotného environmentálního stanoviska vydávány formou správního rozhodnutí, a v rámci této skupiny jsou nejproblematictější ty, které představují vydávání rozhodnutí o výjimkách ze zakázaných činností. U těch navíc některé

správní úkony jsou zahrnuty do procesu dle zákona č. 148/2023 Sb., jako např. vydání rozhodnutí dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., jiné, svojí podstatou totožné jako vydání rozhodnutí dle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., jsou vydávány samostatně. Podobně nelogické bylo zahrnutí do integrační formule správních úkonů ve věci ochranného pásma dle § 37 zákona č. 114/1992 Sb., když správní úkony orgánů ochrany přírody a krajiny ke stejnému záměru v přilehlém zvláště chráněném přírodním území integraci v jednotném environmentálním stanovisku nepodléhají. Bylo pouze politickým rozhodnutím, které správní úkony do jednotného environmentálního stanoviska integrovat a které nikoliv, právní důvod zde žádný nebyl.

Pochybnosti vzbuzuje rovněž zahrnutí do procesu vydávání jednotného environmentálního stanoviska těch záměrů, které z hlediska ochrany životního prostředí vyžadují pro jejich následné povolení pouze jediný správní úkon podle některého z dotčených zákonů. Odborná literatura sice toto řešení hájí,<sup>499</sup> ale jednak argument odstranění vícečetnosti může být dvojsečný a ani z hlediska procesní ekonomie to nedává moc smysl.

Z hlediska praktického by měl být zákon o jednotném environmentálním stanovisku též *de lege ferenda* doplněn o ustanovení, že v závazné části závazného stanoviska budou určena ta rozhodnutí vydávaná v následných řízeních, do kterých mají být podmínky jednotného environmentálního stanoviska inkorporovány. Je chybou zákonodárce, že tak dosud v zákoně neučinil.

Potenciálně mohou být cíle, kvůli kterým bylo jednotné environmentální stanovisko zavedeno, tedy především zrychlení a zjednodušení v současné době roztříštěného posuzování stavebních a jiných záměrů, naplněny. Na druhou stranu je třeba vyslovit upozornění pro všechny stavebníky, jejichž očekávání mohou být s novou právní úpravou dle zákona č. 148/2023 Sb. oprávněně velká, že zákon o jednotném environmentálním stanovisku obsahuje příslušné lhůty a procesní úkony, které je nutné respektovat, a dále že zákon výslovně umožňuje v § 6 odst. 1 vydat jak souhlasné, tak nesouhlasné jednotné environmentální stanovisko. To vše ukáže až praxe, v době vzniku tohoto textu ještě nebyl zákon o jednotném environmentálním stanovisku v plné účinnosti.<sup>500</sup>

---

<sup>499</sup> Srovnej CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E., c. d., s. 3.

<sup>500</sup> Viz přechodná ustanovení § 19 odst. 6 zákona č. 148/2023 Sb.

# III PROCESNÍ OCHRANA SUBJEKTIVNÍCH VEŘEJNÝCH PRÁV A PROSAZOVÁNÍ VEŘEJNÉHO ZÁJMU

## III.1 Právní záruky v pojetí prof. Hoetzela

### III.1.1 Úvodní poznámky

Jedno ze slovníkových hesel<sup>501</sup> zpracovaných prof. Hoetzlem se týká kauce, tedy jednoho z prostředků, které mají zajistit plnění veřejnoprávních povinností.

Prof. Hoetzel se věnoval institutu kauce v širších souvislostech systému právních záruk (zajišťovacích prostředků) majících za cíl zaručit řádné dodržování veřejnoprávních norem a co nejdokonalejší ochranu veřejného zájmu. Toto téma podrobně a velice zajímavě rozpracoval ve svém díle „Záruky a exekuční prostředky v rakouském právu správním“.<sup>502</sup>

Již v úvodu zdůrazňuje, že k zajištění řádného plnění veřejnoprávních povinností slouží systém záruk a sankcí, že však přímé donucení není jediným prostředkem, se kterým právní řád pracuje. Čím rozmanitější, promyšlenější a účelnější jsou (a to i mimoprávní) způsoby působení veřejné správy na jednotlivce, aby veřejnoprávní povinnosti plnil dobrovolně, tím dokonalejší je podle něj právní řád.<sup>503</sup> To ostatně dlouhodobě potvrzuje teorie správního práva i správní praxe.

---

<sup>501</sup> Srov. HOETZEL, J. Kauce. In: *Slovník, svazek II*. S. 174 a 175.

<sup>502</sup> Srov. HOETZEL, J. *Záruky a exekuční prostředky v rakouském právu správním*. Praha: Česká akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění, 1915. Tato práce byla odměněna Randovou cenou České akademie pro slovesnost, vědy a umění.

<sup>503</sup> Srov. HOETZEL, J. *Záruky a exekuční prostředky*, c. d., s. 14.

Metodám působení veřejné správy je věnována i ve správní doktríně patřičná pozornost.<sup>504</sup> Za obecné metody působení veřejné správy se považují metoda přesvědčování a metoda donucování, konkrétními metodami pak jsou metody administrativní, ekonomické a organizační. Orgány veřejné správy se snaží motivovat adresáty, aby se dobrovolně chovali stanoveným způsobem,<sup>505</sup> přesvědčit je, že činnost veřejné správy je účelná, spravedlivá a napomáhající správnému chodu společnosti a státu a že právem upravená pravidla chování jsou k jejich prospěchu. K tomu, aby byly veřejnoprávní povinnosti dodržovány bez použití správního donucení a aby se osoby chovaly chtěným způsobem, slouží např. informování veřejnosti o nových právních úpravách a jejich změnách (např. o změně bodového hodnocení porušení povinností v silničním provozu, o automatickém zřízení datové schránky některým osobám, o způsobech a termínech podávání daňového přiznání apod.), výzvy v kontextu aktuálních problémů (např. výzvy k očkování, výzvy k úspoře plynu a elektřiny). Veřejná správa může motivovat osoby též řadou ekonomických nástrojů, např. ve formě dotací, veřejné podpory, daňových slev a odpočtů, úvěrů ze státních fondů apod. K řádnému plnění povinností přispívá vybudování správných organizačních struktur veřejné správy, zajištění nebo podpora veřejné infrastruktury, vytvoření informačních systémů apod.

Běžný význam slova „záruka“ označuje obvykle garanci, zajištění splnění určité povinnosti uložené zákonem nebo na základě zákona nebo plynoucí ze smlouvy nebo jiného závazku. V tomto smyslu upravuje právní řád např. záruku za jakost při koupi zboží, finanční nebo bankovní záruku, kauci jako náhradu za vazbu, zástavu při realizaci zástavního práva nebo záruku (jistotu) v podobě věci, peněžitou nebo nepeněžitou záruku za splnění povinnosti, která může být uložena ve správním řízení nebo vzniknout v důsledku využití oprávnění z rozhodnutí apod.

---

<sup>504</sup> Srov. např. PRŮCHA, P. *Správní právo*. 2024, c. d., s. 221 a násl., PRŮCHA, P. K některým otázkám administrativních a ekonomických metod působení státní správy. *Právní obzor*. 1990, č. 1, s. 13 a násl., LUKES, Z. a kol. *Československé správní právo*, c. d., s. 140 a násl., KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, c. d., s. 54.

<sup>505</sup> Srov. např. § 89 odst. 1 PřesZ, podle kterého „správní orgán působí na obviněného, aby dobrovolně nahradil škodu způsobenou spácháním přestupku nebo vydal bezdůvodně obohacení získané na úkor poškozeného spácháním přestupku...“.

Tyto jednotlivé případy zajištění konkrétních povinností můžeme označit volně jako záruky v užším smyslu, v širším pojetí lze pod pojmem (právní) záruky rozumět obecně záruky zákonnosti, a to nejen v činnosti adresátů, ale i subjektů (vykonavatelů) veřejné správy. Profesor Hoetzel se zabýval zárukami v obojím pojetí. Ve slovníkovém hesle „Kauce“ se věnoval převážně zárukám v užším pojetí, v díle „Záruky a exekuční prostředky v rakouském právu správním“ rozebíral pojem záruk v uvedeném širším smyslu. Následující text bude věnován nejprve několika poznámkám k širšímu pojetí právních záruk, na které naváže problematika zajištění konkrétních povinností ve správním právu, to vše s odkazy na myšlenky a názory profesora Hoetzela.

### III.1.2 Právní záruky zákonnosti

Právní záruky jsou spojeny se zákonností. Zákonnost je povinnost dodržovat právo, její zachovávání je jedním z nebytných předpokladů právní jistoty.<sup>506</sup> Právní záruky jako záruky zákonnosti (právnosti) ve veřejné správě mohou být pojímány velmi široce jako záruky zákonné činnosti veřejné správy (jejích subjektů a vykonavatelů) a též jako záruky dodržování práva adresáty veřejné správy.

V právní teorii lze nalézt různá pojetí právních záruk zákonnosti. V širokém smyslu to jsou právní formy činnosti správních orgánů, zabezpečující jak tvorbu práva, tak jeho realizaci (aplikaci). V užším smyslu označují realizaci práva státními nebo jinými veřejnými orgány, směřující bezprostředně proti porušování práva, zahrnují

- a) zrušení nebo změnu nezákonných veřejnoprávních aktů a neplatnost nezákonných soukromoprávních úkonů (jednání),
- b) kontrolu, dozor a dohled,
- c) rozhodování sporů a
- d) donucení.

Tyto právní záruky se realizují buď následkem samotného nedodržení právních norem, nebo teprve vydáním příslušných aktů

---

<sup>506</sup> Srov. KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 212.

státních orgánů.<sup>507</sup> Odborná správněprávní literatura volí různé přístupy k systému právních záruk ve veřejné správě. Obvykle se do tohoto systému řadí:

- kontrola veřejné správy,
- právo na informace ve veřejné správě,
- ochrana před nezákonnými právními předpisy,
- zrušení, změna, sistace vadných správních aktů aj. opatření ve veřejné správě,
- ochrana před nezákonnou nečinností ve veřejné správě,
- uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností,
- přímé donucení ke splnění právní povinnosti,
- trestní, příp. disciplinární odpovědnost úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě.<sup>508</sup>

Povinnost dodržovat právo mají nejen adresáti veřejné správy, ale samozřejmě i stát a další subjekty veřejné správy. Zákonost je neoddělitelně spojena se zabezpečením a poskytováním ochrany subjektivních práv jednotlivců. Podle V. Knappa je zajištění subjektivních práv nejen jednou ze základních povinností právního státu, ale i výlučným právem státu (státní monopol poskytování právní ochrany).<sup>509</sup> Právě hledisko ochrany subjektivních práv (tedy pohled adresáta veřejné správy) a hledisko právních prostředků zajišťujících řádné dodržování právních norem všemi subjekty správního práva se různě prolínají v různých náhledech na prostředky a obsah právních záruk ve veřejné správě.<sup>510</sup>

Jiří Hoetzel velmi zajímavě uvažoval o různých možnostech, které má veřejná správa k tomu, aby zajistila (zaručila), že určitá činnost adresáta bude v souladu s právním řádem, resp. veřejným zájmem, a naopak že se bude činnost orgánů veřejné správy pohybovat striktně v rámci zákonného zmocnění a v mezích zákona.

---

<sup>507</sup> Srov. BOGUSZAK, J. Právní záruky zákonosti. In: BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 231.

<sup>508</sup> Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo*. 2024, c. d., s. 262; MIKULE, V. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, s. 455 a násl.; KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, c. d., s. 419 a násl., SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2019, s. 473 a násl.

<sup>509</sup> Srov. KNAPP, V., c. d., s. 213 a násl.

<sup>510</sup> Srov. SLÁDEČEK, V., c. d. s. 473 a násl.

V uvedeném díle „Záruky a exekuční prostředky v rakouském právu správním“ provedl čtenáře různými oblastmi působení veřejné správy a širokým spektrem právních předpisů. Uvádí řadu příkladů možných záruk plnění veřejnoprávních povinností a záruk ochrany veřejného zájmu, o některých lze obdobně, podobně nebo typově, uvažovat i v dnešním právním řádu. V dalším textu chceme některé tyto příklady zmínit.

Mezi právní prostředky, kterými chce stát zabezpečit co nejdokonalejší ochranu veřejného zájmu, patří podle Hoetzela zejména právní řád samotný, a to též po stránce organizační.<sup>511</sup> Organizace veřejné správy má co do složení a působnosti správních úřadů i co do forem řízení zajistit co nejlepší vládu práva ve společnosti. Jako příklady institutů, které má stát v ruce pro případy, kdy by byla obava o řádné plnění úředních povinností, uvádí zřízení zeměpanských komisařů, kteří měli dohlížet nad činností spořitelen, možnost rozpustit orgán samosprávy a jmenovat správce či správní komisi, možnost devoluce úřední příslušnosti, neplatnost usnesení orgánu obce při nedodržení právních norem, ztrátu (zánik) práva stížnosti nebo odvolání v případech, kdy obec nebo obecní živnostenské společenstvo v obci, kde má být živnost provozována, včas nevyjádří své stanovisko nebo dobrozdání k žádosti o propůjčení koncese.

Jednou ze situací, kdy se i dnes zákonodárce snaží pozitivně motivovat, resp. nepřímo donutit adresáta k dodržování právních předpisů, je např. možnost získat určité oprávnění jen tehdy, plnil-li adresát povinnosti v oblasti daní a jiných povinných plateb (např. udělení státního občanství<sup>512</sup>), prokáže-li svoji spolehlivost, „přestupkovou bezúhonnost“, tedy skutečnost, že se nedopouští protiprávních jednání,<sup>513</sup> zavedení překážky výkonu volebního práva do zastupitelstva obce v případě zákonem stanoveného omezení

---

<sup>511</sup> Srov. HOETZEL, J. *Záruky a exekuční prostředky*, c. d., s. 14 a násl.

<sup>512</sup> Srov. § 14 odst. 6 StObč: „Státní občanství České republiky lze udělit žadateli, který v posledních 3 letech předcházejících dni podání žádosti neporušil závažným způsobem povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů upravujících vstup a pobyt cizinců na území České republiky, veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení, důchodové pojištění, zaměstnanost, daně, cla, odvody a poplatky, vyživovací povinnost vůči dítěti, které má trvalý pobyt na území České republiky, nebo veřejnoprávní povinnosti k obci, ve které je žadatel přihlášen k pobytu, jde-li o povinnosti uložené obcí v samostatné působnosti.“

<sup>513</sup> Srov. např. § 23 odst. 1 písm. c) ZbrZ, § 25 odst. 1 písm. f) DrahZ.

osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody nebo výkonu zabezpečovací detence, možnost podmíněného upuštění od uložení správního trestu v případě, kdy pachatel přestupku nahradí způsobenou škodu nebo vydá bezdůvodné obohacení<sup>514</sup> apod.

Jestliže je stanoveno, že jednotlivec může činit vše, co není zakázáno (čl. 2 odst. 4 Úst. a čl. 2 odst. 3 Listiny), pak by správní orgány mohly do této činnosti represivně zasáhnout teprve tehdy, pokud by byla prováděna v rozporu s právními předpisy nebo by jinak ohrožovala veřejný zájem. Proto (podobně jako v době profesora Hoetzela<sup>515</sup>) i dnešní zákonodárce volí jinou cestu a klasifikuje jednání na

1. jednání nezávadná, pro ochranu veřejného zájmu irelevantní (do takové činnosti stát nezasahuje),
2. předem zakázaná, nedovolená, a
3. jednání, která podle okolností mohou vzbuzovat pochybnosti, zda jejich provádění není rizikem pro veřejný zájem. Takové činnosti lze pak povolit správním aktem za splnění určitých podmínek (v němčině „Polizeiverbot mit Erlaubnisvorbehalt“), které budou zajišťovat ochranu veřejných zájmů na různých úsecích veřejné správy a vyvažovat rizika plynoucí z provádění takových činností nebo provozování určitých zařízení (živnostenská koncese, bankovní licence, povolení provozování zařízení určeného pro nakládání s odpady, provádění staveb, provozování letišť apod.). Správní akty pak mohou mít podobu souhlasu (schválení), povolení nebo koncese.<sup>516</sup> Kromě toho je někdy vymíněno ještě další schválení, souhlas s již provedenou činností (např. kolaudační rozhodnutí jako předpoklad užívání stavby).

Jindy má snaha správního orgánu zajistit řádné plnění povinností ze správního aktu, podobu stanovení podmínek výkonu povolené činnosti. Hoetzel důrazně upozorňoval, že veřejná správa si nemůže usnadňovat plnění svých úkolů a ochranu veřejného zájmu

---

<sup>514</sup> Srov. § 42 PřesZ.

<sup>515</sup> Srov. HOETZEL, J. *Záruky a exekuční prostředky*, c. d., s. 18.

<sup>516</sup> Srov. STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 140 a 141.

tím, že by tyto podmínky jednostranně jednotlivci ukládala bez zákonného zmocnění.<sup>517</sup>

V dnešním právním řádu je velmi časté, že zákonodárce umožňuje stanovení podmínek v rozhodnutí. Jak ovšem upozorňuje J. Staša, jde ve skutečnosti spíše o příkazy (mody), příp. i o nepravé příkazy, kdy se do správního aktu přebírají povinnosti plynoucí z právních předpisů, jiných správních aktů, nebo dokonce ze žádosti o vydání správního aktu.<sup>518</sup> Výhrada zákonného zmocnění ke stanovení podmínek v rozhodnutí plyne mj. z úvahy, že žádá-li osoba o určité oprávnění a určuje tak předmět řízení, nemůže správní orgán takový předmět zúžit, „dát méně“, nemůže rozhodnout o něčem jiném (tedy i o omezení oprávnění podmínkami).<sup>519</sup> Podmínky musí být stanoveny nejen na základě formálního zákonného zmocnění, ale musí být též obsahově v mezích zákonné úpravy, nesmí být v rozporu s účelem správního aktu, musí se pohybovat v rámci příslušnosti správního orgánu, musí se vztahovat jen k zajištění řádného výkonu udělovaného oprávnění, nikoli řešit jiný okruh veřejných zájmů.<sup>520</sup> Podmínky (příkazy, mody) jen „doprovázejí“ oprávnění tvořící předmět správního řízení a meritorního rozhodnutí, mají povahu vedlejšího ustanovení. Pokud by totiž povinnosti plynoucí z podmínky měly samostatnou, rovnocennou povahu, byly by součástí aktu nebo jiným, novým správním aktem.<sup>521</sup>

Otázkou je, kdy může správní orgán připojovat podmínky k rozhodnutí a jak (obsahově) podrobné by mělo být zákonné zmocnění ke stanovení podmínek. Zpravidla se uvádí, že podmínky nelze stanovit u správních aktů, které udělují oprávnění, na které má adresát

---

<sup>517</sup> Srov. HOETZEL, J. *Záruky a exekuční prostředky*, c. d., s. 19 a násl.

<sup>518</sup> Srov. STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 2016, c. d., s. 143.

<sup>519</sup> Srov. HOETZEL, J. *Záruky a exekuční prostředky*, c. d., s. 22 a 23. Uvádí však i úvahy praxe, že může-li správní orgán žádost o oprávnění zamítnout, může rozhodnout i o omezeném povolení (časovém, obsahovém).

<sup>520</sup> K tomu srov. např. nálezh. Boh. A 4374, kterým byla zrušena podmínka připojená ke stavebnímu povolení stavby v obvodu dráhy, podle které dráha není povinna nahradit škodu, která by byla způsobena provozem dráhy, s odůvodněním, že taková podmínka nemá souvislost se stavebním povolením, nálezh. Boh. A 2799/23: „Povolení k exploataci lesů podle zák. č. 82/1918 Sb. z. a n. nemůže úřad vázati na podmínky, které nesouvisejí s ochranou lesů.“

<sup>521</sup> Srov. HAVELKA, J. *Modus při správních aktech*. *Právník*. 1931, s. 489 a násl.; PETRMICHL, V. *Příkaz (modus) ve správním aktu a přestupková odpovědnost*. *Právní rozhledy*. 2023, č. 12, s. 426 a násl.

po splnění zákonných podmínek právní nárok, nebo tam, kde zákon vyčerpávajícím způsobem sám věc upravuje.<sup>522</sup> Z povahy věci jsou podmínky vyloučeny u deklaratorních rozhodnutí, z důvodu právní jistoty pak u rozhodnutí o statusových věcech. Obsah podmínek nemůže být stanoven tak, že by ve skutečnosti znemožňoval dané oprávnění vykonávat. Není také možné, aby správní orgán připojoval podmínky k udělenému oprávnění dodatečně.

Některé zvláštní zákony stanoví pravomoc správního orgánu připojit k rozhodnutí podmínky obecně,<sup>523</sup> jiné podrobně upravují obsah podmínek.<sup>524</sup> Nejčastějším případem stanovení podmínek rozhodnutí je určení příkazů a omezení, které plynou ze závazných stanovisek dotčených orgánů.<sup>525</sup> Typickým příkladem je ustanovení § 195 StavZ, podle kterého „*stavební úřad vydá povolení záměru, jsou-li splněny podmínky podle § 193 nebo lze-li jejich splnění zajistit stanovením podmínek v rozhodnutí o povolení záměru*“.<sup>526</sup>

Správní orgán nemůže bez zákonného zmocnění zajistit plnění povinností ani dalšími prostředky. Určitou formu zajištění představuje povinnost stanovená na některých úsecích veřejné správy, kde existuje riziko vzniku škody nebo jiné újmy, která spočívá v povinném plnění do různých garančních, zajišťovacích fondů. Tato povinnost sice sama o sobě není zárukou splnění konkrétních zákonných povinností, vytváří však nepřímý tlak na jejich dodržování, resp. je důsledkem jejich porušení. Jako příklady takových fondů lze uvést např. Garanční fond obchodníků s cennými papíry podle zákona

---

<sup>522</sup> Srov. HAVELKA, J., c. d., s. 495 a 496.

<sup>523</sup> Např. podle § 25 odst. 2 PozKom: „*Silniční správní úřad vydá rozhodnutí o povolení zvláštního užívání právnické nebo fyzické osobě na základě písemné žádosti na dobu určitou a v rozhodnutí stanoví podmínky zvláštního užívání*“. Dále např. § 99 VeřZdr, § 145 odst. 1 písm. f) OdpZ, § 5 odst. 11 zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty.

<sup>524</sup> Srov. např. § 22 odst. 2 a 3 ElKom, § 12 odst. 4 a 5 SilDop,

<sup>525</sup> Podrobně k tomu srov. PETRMICHL, V. *Koordinovaná rozhodnutí ve veřejné správě*. Disertační práce [cit. 2024-05-19]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/122218/140083322.pdf>.

<sup>526</sup> Podle § 193 StavZ obsah a rozsah podmínek plyne zejména z vyjádření nebo závazných stanovisek dotčených orgánů, z požadavků stanovených stavebním zákonem a dalšími právními předpisy (např. požadavky na vymezení pozemků, na umístění staveb, technické požadavky na stavby upravené v § 137 a násl. StavZ). Podmínky mohou být stanoveny i pro ochranu práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.

o podnikání na kapitálovém trhu,<sup>527</sup> Garanční fond cestovních kanceláří,<sup>528</sup> Garanční fond spravovaný Českou kanceláří pojistitelů.<sup>529</sup>

Zajímavá je otázka, kterou profesor Hoetzel kladl v souvislosti s nutností zákonného zmocnění pro správní orgány k ukládání různých záruk a jiných forem zajištění povinností. Je jisté, že správní orgán, pokud jednostranně omezuje práva adresátům veřejné správy a stanoví podmínky nebo výhrady, musí takovým zmocněním disponovat. Je však možné, aby různé záruky splnění povinnosti přijal adresát dobrovolně, aby souhlasil s omezením svých práv? Odpověď na tuto otázku není jednoduchá. Obecně lze říci, že jednotlivce se nemůže jednostranně nebo v dohodě se správním orgánem zříci základních lidských práv,<sup>530</sup> totéž platí v zásadě pro veřejná subjektivní práva, kterým odpovídá povinnost veřejné moci vůči jednotlivci.<sup>531</sup> Zákon stanoví případy, kdy s určitými subjektivními právy může jednotlivce (často jen v určité míře) disponovat.<sup>532</sup> Avšak vzhledem k tomu, že normy správního práva často chrání jednotlivce jako slabší stranu správněprávního vztahu, půjde spíše o případy, kdy osoba nevyužije svého práva, než že by se práva vzdávala nějakým právním (formálním) úkonem. Např. daňový subjekt nepožádá

---

<sup>527</sup> Podle § 128 odst. 1 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, „Garanční fond obchodníků s cennými papíry je právnická osoba, která zabezpečuje záruční systém, ze kterého se vyplácejí náhrady zákazníkům obchodníka s cennými papíry, který není schopen plnit své dluhy vůči svým zákazníkům“.

<sup>528</sup> Srov. § 10f a násl. zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu.

<sup>529</sup> Podle § 61 a násl. zákona č. 30/2024 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, kancelář poskytuje z garančního fondu plnění poškozeným zejména za újmu vzniklou provozem nezjištěného vozidla a za újmu, která není kryta pojištěním odpovědnosti nebo hraničním pojištěním.

<sup>530</sup> Srov. čl. 1 Listiny: „Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezczitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.“ Dále např. § 19 odst. 2 ObčZ: „Přirozená práva spojená s osobností člověka nelze zczit a nelze se jich vzdát; stane-li se tak, nepřihlíží se k tomu. Nepřihlíží se ani k omezení těchto práv v míře odporující zákonu, dobrým mravům nebo veřejnému pořádku.“

<sup>531</sup> Srov. KOPECKÝ, M. O obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2021, č. 4, s. 34.

<sup>532</sup> Např. státní občan České republiky se může prohlášením vzdát státního občanství (§ 40 odst. 1 StObč). Účastník správního řízení se může vzdát určitých procesních práv, např. práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 SpŘ), práva na účast na ústním jednání (§ 49 odst. 1 SpŘ), práva na účast při dokazování (§ 51 odst. 2 SpŘ), práva na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí (§ 72 odst. 1 a 3 SpŘ), práva podat odvolání (§ 81 odst. 2 SpŘ).

o vrácení přeplatku na dani podle § 155 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, účastník nepodá odvolání, spotřebitel nepožádá prodávajícího, aby mu sdělil, popř. doložil stanovené údaje o výrobku podle § 10 odst. 2 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, osoba nepožádá orgán státní správy myslivosti o úřední potvrzení o zápisu do rejstříku honebních společenstev podle § 28 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, nepožádá, aby strážník prokázal svoji příslušnost k obecní policii podle § 9 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii apod.

Další omezení možnosti přijetí dobrovolného závazku k zajištění povinnosti správním orgánem plynou z požadavku, že správní orgány nesmějí vykonávat svoji pravomoc tak, že by se snižovala důvěryhodnost veřejné správy, narušoval veřejný pořádek nebo dobré mravy. Není tak např. možné, aby správní orgán přijal závazek účastníka řízení zaplatit smluvní pokutu nebo závazek požádat o zrušení svého oprávnění při neplnění povinností z rozhodnutí či závazek stavebníka nepronajímat dům určitým osobám. Naopak s některými dobrovolnými závazky zákon počítá. Např. podle § 147 odst. 2 SpŘ může správní orgán v řízení o žádosti na požádání účastníka přijmout peněžitou nebo nepeněžitou záruku za splnění povinnosti, která mu vznikne v důsledku využití oprávnění z rozhodnutí. Zákony také upravují povinnosti osob vykonávajících udělená oprávnění, které mají za cíl předcházet porušení právních povinností a vzniku protiprávních nebo nežádoucích stavů a které by včas zjišťovaly a vyhodnocovaly možná rizika.<sup>533</sup>

Obecně pak lze konstatovat, že zákon nebrání jednotlivci, aby sám přijímal (materiální, organizační, personální) opatření nebo vnitřní regulace, které povedou k řádnému plnění právních povinností v jeho činnosti. Typickým příkladem takových opatření jsou tzv. compliance programy vytvářené a zaváděné právníckými osobami především s cílem prokázat vynaložení veškerého úsilí k zabránění spáchání protiprávního činu.<sup>534</sup> Mnohdy jdou přijíma-

---

<sup>533</sup> Srov. např. § 22 odst. 2 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, § 24 VodZ, § 3d odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, § 3c VeřZdr, § 4 AtomZ, § 21a LegVTrČ, § 12 a násl. ZPKT.

<sup>534</sup> Srov. § 8 odst. 5 TOPO, § 21 PřesZ. K tomu srov. též mezinárodní standard ISO 19600:2014 – Compliance management systems – Guidelines. Dostupné na: ISO 19600:2014(en), Compliance management systems – Guidelines [cit. 2024-05-27].

ná opatření daleko nad rámec zajištění stanovených právních povinností. Obchodní společnosti a jiné právnické osoby přijímají např. různé kodexy chování nebo etické kodexy, měří a kontrolují chování prostřednictvím etických, ekologických, sociálních aj. auditů, přijímají a sestavují politiky, nástroje a zprávy o korporativní zodpovědnosti.

Důležitým a nepostradatelným institutem, který zajišťuje plnění právních povinností adresáty veřejné správy, je správní dozor. Profesor Hoetzel mu věnoval značnou pozornost, bližší rozbor tohoto tématu by však přesáhl možnosti naší publikace.

### III.1.3 Kauce (záruka v užším smyslu)

V právním řádu nenalezneme legální definici pojmu kauce. Jak bylo výše uvedeno, „kauce, záruka“ označuje institut zajišťující splnění určité právní povinnosti. Stejně jako konstatoval Hoetzel ve slovníkovém hesle „Kauce“,<sup>535</sup> lze i dnes říci, že pro všechny případy kaucí (záruk) upravených v jednotlivých zákonech a ukládaných správními orgány platí určité společné požadavky. Především je třeba výslovné zákonné zmocnění k uložení záruky, záruka musí sledovat účel zajistit splnění předmětné povinnosti, ukládá se pouze v případech, kdy je to vhodné nebo účelné a nejsou k dispozici jiné vhodnější prostředky, rozsah záruky musí být přiměřený rozsahu zajišťované povinnosti a pokud možno i poměrům povinné osoby.<sup>536</sup>

Současná právní úprava je roztržštěna do mnoha zákonů. Jednotlivé zákony přistupují k otázce kauce (záruky) různě, liší se především tím, jakou povinnost mají zajistit. Určitou obecnější úpravu představuje peněžitá nebo nepeněžitá záruka upravená v § 147 SpŘ, mířící na zajištění povinnosti, která může být v řízení účastníkovi uložena nebo která mu vznikne v důsledku využití oprávnění z rozhodnutí. Tato obecná záruka je pojmově koncipována pro již zahájená (hlavní) řízení, kdy o uložení povinnosti složit záruku (popř. o přijetí záruky) rozhoduje správní orgán, před nímž toto řízení probíhá.<sup>537</sup>

---

<sup>535</sup> Slovník, svazek II., s. 174 a 175.

<sup>536</sup> Srov. např. § 58 SpŘ.

<sup>537</sup> Srov. např. rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013-48, a ze dne 15. 5. 2014, č. j. 9 As 37/2014-43, č. 3074/2014 Sb. NSS.

Záruku může správní orgán v řízení přijmout na požádání účastníka nebo ji uložit v případech stanovených zvláštním zákonem.

Takovým zvláštním zákonem je např. zákon o elektronických komunikacích, který v § 21 odst. 11 písm. j) stanoví, že v rámci výběrového řízení za účelem udělení práv k využívání rádiových kmitočtů může být pro zajištění průběhu a účelu výběrového řízení vyžadována peněžitá záruka. Ve vyhlášení výběrového řízení Český telekomunikační úřad uveřejní výši a podmínky složení peněžité záruky a dále vymezení případů, kdy peněžitá záruka propadá.<sup>538</sup> Podle § 26b EIKom určí Úřad rozhodnutím výši nákladů spojených s procesem registrace družicové sítě nebo soustavy, k zajištění povinnosti nahradit náklady je uchazeč o registraci povinen složit peněžitou záruku ve výši určené Úřadem.

Z dalších zákonů navazujících na obecnou úpravu záruky ve správním řádu je zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě. V § 29 odst. 4 upravuje pravomoc Ministerstva vnitra uložit v povolení k vývozu archiválií vlastníkovi nebo držiteli archiválie povinnost složit peněžitou záruku za dodržení povinnosti vyvézt archiválii pouze za účelem stanoveným v povolení a dovézt ji zpět ve lhůtě stanovené ministerstvem a nepoškozenou.

Dalším zvláštním zákonem, který upravuje záruku za splnění povinnosti, je přestupkový zákon. V § 83 odst. 1 PřesZ stanoví, že *„správní orgán může k zajištění účelu řízení uložit obviněnému záruku za splnění povinnosti, která by mohla být uložena v řízení o přestupku, pokud má důvodné podezření, že se obviněný bude vyhýbat potrestání za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo bude mařit či ztěžovat řízení o přestupku, výkon správního trestu nebo náhradu škody anebo vydání bezdůvodného obohacení poškozenému“*. Zatímco záruka podle § 147 SpŘ se ukládá v již zahájeném řízení, umožňuje § 83 odst. 2 PřesZ uložit záruku osobě podezřelé ze spáchání přestupku i před zahájením řízení o přestupku.

---

<sup>538</sup> K možnosti stanovit vznik úroků ze složené záruky a podmínky jejich vrácení zastává judikatura rozdílné názory. Zamítavé stanovisko zaujímá např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2016, č. j. 3 A 128/2013-39, jiný pohled prezentuje rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54: Pokud správní orgán ujistí omezený okruh budoucích účastníků výběrového řízení, že neúspěšným žadatelům se záruka vrátí, včetně případného úroku ze záruky po dobu jejího složení na účtu, založí tím legitimní očekávání budoucích účastníků.

Jinou povahu má záruka podle zákona o silničním provozu.<sup>539</sup> Podle § 124a ProvPoz je policista oprávněn vybrat kauci od řidiče podezřelého ze spáchání přestupku podle tohoto zákona, je-li důvodné podezření, že se bude vyhýbat řízení o přestupku nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné.

Judikatura<sup>540</sup> se shodla na závěru, že na vybírání kauce podle § 124a ProvPoz nelze aplikovat úpravu záruky za splnění povinnosti podle § 147 SpŘ. Důvodem jsou odlišnosti obou zajišťovacích institutů. Zatímco o záruce v zásadě rozhoduje správní orgán v již zahájeném řízení a ukládá ji rozhodnutím, o výběru kauce není rozhodováno v konkrétním, právními předpisy vymezeném typu řízení a není vydáváno formalizované rozhodnutí,<sup>541</sup> ale pouze písemné potvrzení podle § 124a odst. 3 a 4 ProvPoz. V okamžiku výběru kauce neprobíhá žádné výchozí (přestupkové) řízení, o zahájení takového řízení rozhodne teprve následně správní orgán příslušný k jeho vedení. Není-li povinnost složit záruku podle § 147 SpŘ splněna, může dojít k exekuci, rozhodnutí o uložení záruky je exekučním titulem. Nesložení kauce řidičem má jiný právní následek. Podle § 124c odst. 1 ProvPoz je policista oprávněn přikázat řidiči jízdu na nejbližší místo vhodné k odstavení vozidla a zajistit vozidlo použitím technického prostředku nebo jeho odtažením nebo zakázat pokračování v jízdě a zadržet tabulky registrační značky vozidla. Kauce je navíc komplexně upravena v zákoně o silničním provozu

---

<sup>539</sup> Institut kauce byl zaveden do ProvPoz zákonem č. 411/2005 Sb., § 125b. Nesložení kauce jako záruky, že se řidič dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku, mělo za následek, že mu mohl policista přikázat jízdu na nejbližší vhodné místo k odstavení vozidla a zabránit mu v jízdě použitím technického prostředku. K původnímu důvodu uložení kauce (podezření z vyhýbání se přestupkovému řízení) přibyl s účinností od 20. 2. 2016 druhý důvod vybrání kauce, a to, že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné (zákon č. 48/2016 Sb., kterým se mění ProvPoz).

<sup>540</sup> Srov. např. rozsudky NSS ze dne 15. 5. 2014, č. j. 9 As 37/2014-43, ze dne 31. 7. 2014, č. j. 5 As 27/2014-39, a ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013-48.

<sup>541</sup> Podle rozsudku NSS ze dne 15. 5. 2014, č. j. 9 As 37/2014-43: „*Proti nezákonnému postupu policisty podle § 125a (dnes § 124a a násl. ProvPoz, pozn. autora) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, je třeba brojit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Zásahem není samotná výzva policisty k uhrazení kauce, ale její výběr, tedy faktické převzetí peněžních prostředků a jejich následné zadržování, nebo alternativně zablokování či odtažení vozidla.*“

(podmínky uložení, výše, důvody vrácení, započtení a propadnutí kauce apod.).

Samostatné postavení má též finanční záruka ukládaná cizinci podle § 123c PobCiz. Finanční záruka je jedním z druhů zvláštních opatření za účelem vycestování cizince v rámci rozhodování o správním vyhoštění, je chápána jako mimořádný institut spojený s řešením nelegální migrace. Výrok o uložení zvláštního opatření je zpravidla součástí rozhodnutí o správním vyhoštění nebo rozhodnutí o povinnosti opustit území nebo území členských států Evropské unie. Je mírnější alternativou zajištění cizince, která představuje značný zásah do osobní svobody cizince.<sup>542</sup> Finanční záruka (ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním) se skládá na účet policie a je vratná po vycestování cizince z území nebo poté, co získal pobytové oprávnění na našem území.

Podobně kauce poskytovaná provozovatelem hazardních her podle § 93 a násl. zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, je podmínkou pro vydání úvodního povolení k provozování hazardních her (v dřívější úpravě institut jistoty). Je jednou ze základních záruk pro řádné provozování hazardních her, má preventivní a odrazující funkci, má motivovat k dodržování zákonných povinností i závazků. Slouží k zajištění pohledávek státu<sup>543</sup> a výplat výher sázejícím. Kauce se poskytuje složením peněžních prostředků na zvláštní účet Ministerstva financí nebo bankovní zárukou, kterou ministerstvo přijalo.

Od záruky (kauce) jako zajišťovacího prostředku pro splnění konkrétní právní povinnosti je třeba odlišovat kauce, které mají jiný charakter a účel.

Příkladem může být kauce podle § 255 ZVZ, kterou je navrhovatel povinen složit v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky. Jejím účelem je v souladu s konstantní soudní judikaturou i rozhodovací praxí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zabránit neodůvodněným návrhům na přezkoumání úkonů zadavatele a omezit tak zatížení žalovaného pouze na závažné

---

<sup>542</sup> K tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016-38.

<sup>543</sup> Podle § 96 odst. 6 cit. zákona, „z kauce se přednostně hradí nedoplatek na dani z hazardních her, pokudě uložené za přestupek podle tohoto zákona, jiném peněžitým plněním uloženém podle tohoto zákona nebo jejich příslušenství“.

případy. Jedná se o jakýsi pojistný mechanismus proti podávání účelových a šikanózních návrhů.<sup>544</sup> Zvláštní případ skládání kauce obsahuje rovněž § 267 odst. 3 ZVZ v souvislosti s podáním návrhu po ukončení fáze inovačního partnerství.

Také volební kauce podle § 61 odst. 2 písm. e) VolPar<sup>545</sup> nezajišťuje splnění konkrétní právní povinnosti, ale má odradit od realizace pasivního volebního práva do Senátu Parlamentu ČR takové jednotlivce a skupiny jednotlivců, kteří hodlají kandidovat z jiných než z vážných politických důvodů a jejichž předpokládané šance na volební úspěch jsou prakticky nereálné. Představuje určitou záruku vážnosti úmyslu volební strany realizovat ústavně zaručená základní politická práva zakotvená především v čl. 21 Listiny.<sup>546</sup>

Zajišťovacím institutem je také zajištění cizince podle zákona o pobytu cizinců. Jedná se o mimořádný institut, který je spojen s problematikou nelegální migrace a jeho cílem je dokončit proces odjezdu nelegálně pobývajících cizinců.<sup>547</sup> Další případy zajištění cizince jsou upraveny v azylovém zákoně.<sup>548</sup> Zajištění cizince podle § 27 PolČR není na rozdíl od zajištění podle cizineckého zákona správním rozhodnutím, ale bezprostředním zásahem. Účelem zajištění je krátkodobě omezit na svobodě cizince, u kterého jsou dány důvody pro správním vyhoštění nebo ukončení pobytu a jeho předání orgánu příslušnému k takovému rozhodnutí.

Zajištění osoby podle § 26 PolČR spočívá v oprávnění policistů po dobu nezbytně nutnou omezit svobodu osoby porušující veřejný pořádek a bezpečnost. Zajištění má pořádkový charakter, má

---

<sup>544</sup> Srov. např. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 12. 1. 2012, č. j. 62 Af 42/2010-131, a ze dne 29. 8. 2017, č. j. 29 Af 17/2016-183). Složení kauce představuje určité riziko pro navrhovatele, protože v případě neúspěchu v řízení připadá kauce státu (viz § 255 odst. 3 a 4 ZVZ).

<sup>545</sup> Ve znění účinném do 31. 12. 2025. K přihlášce k registraci kandidáta pro volby do Senátu musí být připojeno potvrzení o složení kauce 20 000 Kč na zvláštní účet zřízený u České národní banky. Od 1. 1. 2026 bude kauce nahrazena poplatkem za registraci kandidátní listiny pro volby do Poslanecké sněmovny a pro volby do Senátu (§ 32 a § 61 VolPar).

<sup>546</sup> Srov. usnesení ÚS ze dne 24. 9. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 24/02, a ze dne 27. 9. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 32/02.

<sup>547</sup> Srov. zajištění cizince za účelem správním vyhoštění (§ 124), zajištění cizince za účelem vycestování (§ 125), zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu (§ 129).

<sup>548</sup> Srov. § 46a AzZ.

formu faktického pokynu nebo (klade-li osoba odpor) bezprostředního zásahu.<sup>549</sup>

### III.1.4 Závěrem

Záruky (kauce) v širokém i úzkém smyslu jsou tématem, který nabízí široké spektrum otázek a problémů. Zatímco právním zárukám zákonnosti věnuje teorie správního práva pozornost, nelze totéž tvrdit u záruk (kaucí) v užším slova smyslu. V dalším zkoumání by bylo zajímavé se zaměřit na kontext s dalšími prostředky zajišťovacího charakteru. Ty mohou být upraveny pro různé typy řízení, jejichž průběh a účel mají zajišťovat (civilní, trestní nebo správní řízení), v podobě zajištění osob a věcí, příp. jiných majetkových hodnot. Zajišťovací prostředky však mohou sloužit i zajištění jiných postupů či povinností nebo mají zamezit a zabránit porušování zájmů a hodnot chráněných právním řádem.

Zajímavé by bylo také srovnání právních následků nesložení jednotlivých typů záruk (kaucí) a důsledků nesplnění zajišťované povinnosti.

## III.2 Ochrana veřejných subjektivních práv a prosazení veřejného zájmu při nezahájení správního řízení z moci úřední

### III.2.1 Úvodní poznámky

Text v této části se věnuje problematice nezahájení správního řízení z moci úřední a jeho možným důsledkům ve vztahu k veřejnému zájmu a veřejným subjektivním právům osob. Jedná se přitom

---

<sup>549</sup> Důvody zajištění osoby jsou stanoveny taxativně – osoba např. svým jednáním bezprostředně ohrožuje svůj život, život nebo zdraví jiných osob anebo majetek, v budově útvaru policie úmyslně znečišťuje nebo poškozuje majetek anebo slovně uráží policistu nebo jinou osobu, byla přistižena při jednání, které má znaky přestupku, je-li důvodná obava, že bude v protiprávním jednání pokračovat anebo mařit řádné objasnění věci, utekla z výkonu trestu odnětí svobody, z výkonu ochranného léčení, ústavní výchovy, předběžného opatření nebo ochranné výchovy anebo ze zabezpečovací detence apod.

o problematiku a pojmy, kterým se rovněž věnoval profesor Hoetzel. To ostatně přímo potvrzuje „polemika“, kterou, v pro tento příspěvek klíčovém rozhodnutí, vedl Nejvyšší správní soud.<sup>550</sup> Zajímavým může být srovnání a hodnocení našich aktuálních závěrů s poznatky meziválečné československé teorie správního práva, jejímž významným představitelem bezesporu byl právě Jiří Hoetzel.

Recentní judikatura NSS dosavadní vcelku jednotné a ustálené dlouhodobé náhledy teorie v mnohém prolamuje. Na základě toho si tato kapitola celkově klade za cíl potvrdit či vyvrátit správnost hypotéz či výzkumných otázek, které jsou následující:

1. správní orgány mají jistou volnost v tom, zda z jejich iniciativy dojde k zahájení správního řízení,
2. správní řízení se zahajuje a vede ve veřejném zájmu a na jeho zahájení z moci úřední (ex offio) není dáno žádné veřejné subjektivní právo, a proto
3. úvaha správního orgánu vedoucí k případnému nezahájení správního řízení z moci úřední nepodléhá soudnímu přezkumu a soudní kontrole.

V rámci tohoto textu nelze nevidět určitý paradox, který je s ním spojen. Obvykle totiž není ze strany dotčených osob (posléze účastníků řízení) častý zájem o zahájení správního řízení z moci úřední ve vlastní věci.<sup>551</sup> Výjimkou mohou být řízení zahajovaná a vedená vůči jiné osobě.

---

<sup>550</sup> Srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS.

<sup>551</sup> Tato vcelku logicky očekávatelná nechuť či obava z možných důsledků (typicky sankčních či jinak negativních) může být spojena s řadou zajímavých skutečností, od problematiky ustálené rozhodovací praxe a zásady legitimního očekávání v případě nečinnosti (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2013, č. j. 1 As 95/2013-31, podle kterého skutečnost, že v jiném případě správní orgán nezahájil správní řízení, byť za srovnatelných skutkových okolností, zcela jistě nemůže představovat ustálenou správní praxi, jež by založila legitimní očekávání osoby, že v jejím případě nebude řízení zahájeno) až po otázku zneužívání (procesních) práv a různé formy obstrukcí ve správním řízení (bez nároku na úplnost k tomu srov. ČERNÝ, P. Zneužití veřejných subjektivních práv jako fenomén doby. *Jurisprudence*. 2023, č. 5, s. 11–17, KOŠIČIAROVÁ, S. Zákaz zneužití veřejných subjektivních práv a svobod. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2021, č. 4, s. 77–91, SKULOVÁ, S. a kol. Obstrukce v řízení o dopravních přestupcích. *Právní rozhledy*. 2019, č. 11,

Problémem, na který následující text naráží, nejsou ani tak situace, kdy dojde k zahájení správního řízení z moci úřední a jeho prostřednictvím je poskytnuta ochrana veřejnému zájmu (ale i veřejným subjektivním právům jedince), jakož spíše situace, kdy k zahájení správního řízení z moci úřední nedojde a problematika ochrany veřejného zájmu a negativní dotčení subjektivních práv jedince zůstávají nevyřešeny. Otázkou v této souvislosti je, zda vůbec, a pokud ano, tak jakým způsobem, se toho lze domoci.

### III.2.2 Veřejná subjektivní práva a veřejný zájem

Protože se tato kapitola věnuje problematice spojené se zahajovacím správního řízení z moci úřední, a to v kontextu ochrany a prosazování veřejného zájmu a veřejných subjektivních práv osob, je vhodné blíže se zastavit u obou významných fenoménů správního práva. Jakkoliv není cílem tohoto textu komplexně analyzovat oba stěžejní pojmy, důležitou osobou je v tomto ohledu Hoetzel a jeho názorání. Jistě nebude nijak překvapivé, že z hlediska chápání obsahu těchto pojmů i v této kapitole vyjdeme z proslulého díla, kterým je Slovník československého práva veřejného. Hoetzel je autorem prvního z klíčových hesel, „Zájmy veřejné“.

Hoetzel chápal „zájmy veřejné“ jako příklad pružných pojmů, které jsou nezbytné z hlediska řešení různých situací. Přítomnost těchto neurčitých pojmů podle něj vede k tomu, že jednotlivá ustanovení právní úpravy jsou díky nim různě přesná. V této souvislosti rozlišoval mezi „prostými“ veřejnými zájmy a „kvalifikovanými“ veřejnými zájmy, kde se zmiňuje o „*důležitém, naléhavém, nezbytném veřejném zájmu*“.<sup>552</sup> Rovněž i v mnohém souvisejícím heslu „řízení

---

s. 393–397, nebo SVOBODA, T. Zneužití subjektivních práv. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 25–29).

<sup>552</sup> Slovník, svazek V., s. 578. S problematikou závažného veřejného zájmu se kupř. lze setkat v souvislosti s tzv. zvláštní žalobní legitimací ve veřejném zájmu, kterou je podle § 66 SRS nadán nejvyšší státní zástupce a veřejný ochránce práv. K této problematice z aktuální literatury blíže srov. HEJČ, D. Úvahy nad připravovaným rozšířením návrhové legitimace (nejen) nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví. *Státní zastupitelství*. 2024, č. 1, s. 19–25, HEJČ, D. Správní žaloba nejvyššího státního zástupce z hlediska poslání správního soudnictví. *Právník*. 2023, č. 10,

správní“, jehož autorem je taktéž Jiří Hoetzel, je veřejný zájem zmíněn v souvislosti se zásadami správního řízení, resp. že ve správním řízení jsou rozhodující veřejné zájmy.<sup>553</sup>

V případě (veřejného) „subjektivního práva“ je pojednání o něm zařazeno zcela správně v rámci rozboru nejvyššího správního soudu,<sup>554</sup> což odpovídalo znění a účelu § 2 tzv. říjnového zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu. Díky němu posláním správního soudnictví bylo a dodnes nadále je „ochrana *individua proti výkonné moci státní*“. Pro svou povahu ji Emil Hácha označil jako jurisdikci subjektivní, neboť neslouží k ochraně objektivního práva, nýbrž právě k ochraně práv subjektivních.<sup>555</sup>

Z aktuální domácí literatury se problematice veřejných subjektivních práv věnoval Daniel Codl<sup>556</sup> nebo Martin Kopecký. Podle Kopeckého „*podstatou veřejného subjektivního práva je oprávnění jednotlivce vyplývající z norem veřejného práva na zákonné postupy veřejné moci uskutečňované vůči jednotlivci alespoň částečně v jeho zájmu*“.<sup>557</sup> Proto Kopecký velmi výstižně dodává, že „*pro existenci subjektivního práva je důležité právní uznání existence zájmu osoby na určitém chování ze strany veřejné moci. Z právní úpravy může totiž vyplývat řada povinností veřejné správy, které jsou činěny ve veřejném zájmu, avšak bez dostatečného spojení s konkrétním zájmem jednotlivce na výkonu takových povinností. Těmto povinnostem veřejné správy neodpovídá subjektivní právo jednotlivce*“.<sup>558</sup> K otázce, jak z konstrukce právní úpravy případně seznat, že by mohlo jít o veřejné subjektivní právo, Kopecký konstatuje, že „*veřejná subjektivní práva vyplývající z ‚běžných‘ zákonů*

---

s. 897–912, nebo HEJČ, D. Správní žaloba nejvyššího státního zástupce proti nicotnému rozhodnutí a ochrana dobré víry. *Soudní rozhledy*. 2023, č. 7–8, s. 220–223.

<sup>553</sup> Slovník, svazek III., s. 939.

<sup>554</sup> Slovník, svazek II., s. 840.

<sup>555</sup> Slovník, svazek II., s. 845. Na dalších stranách se E. Hácha pouští do bližších podrobností stran vymezení a chápání veřejných subjektivních práv, na což lze v tomto případě plně odkázat. I dnes jsou zajímavé zde prezentované úvahy, že „*pojmem subjektivního práva, i když není s pojmem objektivního práva totožný, je mu aspoň podřazen a na něm úplně závislý*“.

<sup>556</sup> CODL, D. Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimity v soudním řízení správním. *Právník*. 2021, č. 1, s. 51–64.

<sup>557</sup> Srov. KOPECKÝ, M. K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv, c. d., s. 32.

<sup>558</sup> Srov. tamtéž, s. 33.

nebývají, jak je to typické pro práva a svobody základní, vždy výslovně vyjádřena, ale jejich existenci lze dovodit např. z povinnosti veřejné správy postupovat vůči jednotlivci jen určitým stanoveným způsobem, poskytovat mu při splnění zákonných podmínek vymezená plnění atd.“<sup>559</sup>

Pro účely této kapitoly a v kontextu obou klíčových pojmů je zajímavá skutečnost, že zatímco problematika veřejného zájmu je vlastní správním orgánům, které postupují v rámci výkonu veřejné správy, oproti tomu otázka ochrany veřejných subjektivních práv je vlastní „až“ správním soudům. V případě veřejné správy a správních orgánů jde primárně o ochranu a prosazování veřejného zájmu, což je atribut „veřejného spravování“,<sup>560</sup> ovšem při současném neporušování či nezasahování do (veřejných) subjektivních práv jednotlivce.<sup>561</sup> V případě správního soudnictví jde jednoznačně o ochranu veřejných subjektivních práv,<sup>562</sup> kde ochrana a prosazování veřejného zájmu jsou ze strany soudů potlačeny. Jistou spojitost obou fenoménů ve sféře správního soudnictví představuje již zmiňovaná zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu.

### III.2.3 Správní řízení a jeho (ne)zahájení z moci úřední

Správní řízení je (v některých případech dokonce jediný) způsob realizace činnosti správních orgánů při rozhodování o (také veřejných) subjektivních právech a povinnostech v oblasti veřejné správy. Jako

---

<sup>559</sup> Srov. KOPECKÝ, M. K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv, c. d., s. 39.

<sup>560</sup> Jak v této souvislosti dodává P. Průcha, „veřejné zájmy souvisejí s režimem veřejného práva, jakož i s postavením, posláním a úkoly orgánů veřejné moci. To souvisí s tím, že posuzovateli a kvalifikovanými prosazovateli těchto zájmů mohou být pouze orgány veřejné moci (...) v podmínkách výkonu veřejné správy tak vyložit, zda je ve vždy konkrétní věci předmětný veřejný zájem naplněn, přísluší správnímu orgánu..., který věc posuzuje a ve věci rozhoduje“. (Srov. PRŮCHA, P. Správní právo. 2024, c. d., s. 52.)

<sup>561</sup> K této problematice srov. POTĚŠIL, L. Subjektivní práva ve veřejné správě, jejich ochrana a role správního řádu v ní. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*, c. d., s. 21–24, nebo SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2019, c. d., s. 460–485. Z uvedeného vyplývá, že v případě veřejné správy a subjektivních práv nejde o dvě nijak nesouvisějící veličiny.

<sup>562</sup> Srov. § 2 SŘS.

procesní forma činnosti<sup>563</sup> podléhá jak obecným základním zásadám činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 SpŘ, tak i zásadám dílčím, označovaným jako zásady správního řízení.<sup>564</sup> Požadavek ochrany a prosazování veřejného zájmu je v případě správního řízení odvoditelný na základě vyšších či obecnějších základních zásad, konkrétně v § 2 odst. 4 SpŘ. Tento požadavek ostatně vhodně koresponduje s mocenskou pozicí správního orgánu ve správním řízení, který toto vede a také v něm rozhoduje.

Správní řízení lze zahájit toliko dvěma způsoby, přičemž obvykle platí, že v zákoně výslovně uvedený jeden způsob či forma zahájení správního řízení vylučuje možnost druhou.<sup>565</sup>

Zatímco v případě řízení o žádosti se aktivity správního orgánu počínají až zahájením řízení,<sup>566</sup> v případě správního řízení zahajovaného z moci úřední není vyloučeno, aby aktivity správního orgánu předcházely vlastnímu zahájení správního řízení, resp. aby tyto předchozí aktivity správního orgánu dokonce k pozdějšímu zahájení správního řízení z moci úřední vedly.<sup>567</sup>

Jakkoliv v obou případech správního řízení je správní orgán povinen chránit a prosazovat veřejný zájem, již z hlediska zahájení řízení vyvstávají zásadní rozdíly. Pokud totiž není podána ze strany (pozdějšího účastníka řízení) žádost, potom platí, že se danou věcí správní orgán zabývat nemůže. V daném ohledu se do tohoto typu správního řízení více prolíná zájem jednotlivce a problematika jeho subjektivního práva. Oproti tomu je požadavek ochrany a prosazování veřejného zájmu více vlastní při zahájení řízení z moci úřední. Zde je role správního orgánu velmi silná, neboť nejenom že správní řízení správní orgán vede a posléze v něm také rozhoduje, ale navíc je nutno připočítat ještě to, že samotné zahájení správního řízení se činí z „vůle“ správního orgánu.

---

<sup>563</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo*. 2024, c. d., s. 228.

<sup>564</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo*. 2023, c. d., s. 361, FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 31–32, nebo SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 68–69.

<sup>565</sup> Srov. VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 474.

<sup>566</sup> Podle § 44 odst. 1 SpŘ je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

<sup>567</sup> Zejména se bude jednat o postup podle § 42 při přijímání a vyřizování podnětů nebo při opatřování a podávání vysvětlení podle § 137 SpŘ, ale může jít o různé (kontrolní) šetření či prohlídky.

K nabízející se otázce, zda správní orgán má povinnost zahájit správní řízení z moci úřední vždy, nebo je to věcí jeho posouzení a úvahy, obecně platí, že je to věcí konkrétní právní úpravy, jejího znění a také jejího kontextu. V případě, kdy je stanoveno, že správní orgán „zahájí“ řízení, lze dovozovat, že jinou možnost správní orgán nemá.<sup>568</sup> Oproti tomu v případě, kdy správní orgán má zvažovat naplnění určitých podmínek, případně kdy správní řízení z moci úřední „může zahájit“, jedná se o jistou míru volnosti, kterou lze označit jako správní uvážení. Je vhodné, aby v určitých případech správní orgány takovou možnost úvahy měly.

Jak již bylo zmíněno, s problematikou správního řízení je primárně spojena otázka veřejného zájmu a jeho ochrany. Otázka (veřejných) subjektivních práv je spojena především s procesním postupem rozhodujícího správního orgánu a posléze s jeho rozhodnutím (resp. jeho výrokovou částí), kterou se do sféry (veřejných) subjektivních práv „zasahuje“.<sup>569</sup> V souvislosti se zahájením správního řízení je přítomnost (veřejných) subjektivních práv bez výrazných pochybností dána v případě žádosti, kterou se účastník řízení domáhá toho, aby správní orgán rozhodl o jeho (veřejných) subjektivních právech. Z toho důvodu má účastník řízení subjektivní právo domáhat se zahájení správního řízení o žádosti, resp. *stricto sensu*, aby v něm bylo ze strany správního orgánu řádně pokračováno a nedocházelo tak k nečinnosti.

Poněkud specifická situace ovšem nastává v případě zahájení řízení z moci úřední. V této souvislosti je zřejmě zásadním úkolem zákonodárce, ve vazbě na existenci (veřejných) subjektivních práv a možnost dotčení právní sféry, posoudit a následně vhodně

---

<sup>568</sup> Specifickým případem jsou v tomto ohledu přestupky ovládané zásadou oficiality a legality, k čemuž srov. § 78 PřesZ. Někdy se lze setkat ještě s tím, že právní úprava ohledně zahájení správního řízení výslovně vyžaduje, aby se správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení správního řízení (obvykle se tomu tak děje právě ve spojitosti s určitou lhůtou, kdy je třeba, aby řízení bylo zahájeno). Požadavek „důvodnosti“ má být přítomen vždy, resp. sám o sobě. Není možné připustit situace, kdy správní orgán „cvičně“ zahájí nějaké řízení a v rámci něho teprve bude „hledat tak dlouho, až najde“. Bližší pojednání o této problematice však přesahuje zaměření tohoto příspěvku.

<sup>569</sup> Ve smyslu § 9, ve spojení s § 67 odst. 1 SpŘ se do (veřejných) subjektivních práv (ale také povinností) „zasahuje“ tím, že správní orgán ve správním řízení rozhoduje o vzniku, změně nebo zániku (veřejných subjektivních) práv a povinností, případně rozhoduje o jejich (ne)existenci.

výslovně stanovit, má-li jít o řízení zahajované na základě žádosti, nebo z moci úřední. Jak k tomu velmi výstižně dodává M. Kopecký, „možná by bylo vhodnější, aby se i zákonodárce zamýšlel nad případy, která řízení, zahajovaná nyní výlučně z moci úřední, by mohla zahajovat svým podáním i osoba, která může být neprovedením úředního úkonu přímo zasažena ve svých hmotných právech“.<sup>570</sup>

### III.2.4 Teorie správního práva a aktuální judikatura

Teorie správního práva byla a i nadále je jednotná v tom, že se ze strany jednotlivce nelze účinně domáhat zahájení správního řízení z moci úřední.<sup>571</sup> Tento závěr vychází z několika dílčích skutečností. Tou první je již výše zmiňované dělení způsobů zahájení správního řízení. V případech zahajovaných z moci úřední totiž není dáno subjektivní právo na jeho zahájení. Pokud by totiž tomu tak být mělo, mělo by se jednat o správní řízení zahajované na základě žádosti.<sup>572</sup> Další skutečností je povaha správního řízení zahajovaného z moci úřední a jeho (ne)návaznost na postavení jeho účastníka, neboť kdo kupř. podal podnět, nemusí být následně účastníkem řízení. Nelze odhlédnout ani od specifik řízení zahajovaných z moci úřední, v nichž jde především o ochranu veřejného zájmu a objektivního práva.<sup>573</sup>

Ke v úvodu položené otázce lze proto konstatovat, že správní řízení se vede ve veřejném zájmu a na zahájení správního řízení z moci úřední není veřejné subjektivní právo. Z výše uvedených skutečností by proto měla být vyloučena i (navazující) soudní ochrana v případě nezahájení správního řízení z moci úřední.

---

<sup>570</sup> Srov. KOPECKÝ, M. K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv, c. d., s. 38.

<sup>571</sup> K tomu srov. kupř. VEČEŘOVÁ, S. Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední. *Správní právo*. 2020, č. 3, s. 137 a násl., nebo VEČEŘOVÁ, S. Vyřizování podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední. *Jurisprudence*. 2021, č. 2, s. 28 a násl.

<sup>572</sup> Jak uvádí M. Kopecký, „obecně platí, že není subjektivní právo na provádění úkonů činěných orgány veřejné správy z úřední moci (...) na zahajování jiných řízení z moci úřední... Absence subjektivního práva na zahájení řízení, které lze zahájit jen z moci úřední, i když dal potenciální účastník takového řízení správnímu orgánu podnět k jeho zahájení, způsobuje nemožnost domáhat se zahájení řízení z moci úřední“. (Srov. KOPECKÝ, M. K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv, c. d., s. 35.)

<sup>573</sup> V bližších podrobnostech stran detailnější argumentace ohledně těchto skutečností lze plně odkázat na příspěvky uvedené ve dvou předchozích poznámkách.

Pomyslné rozčtení poklidných vod uvedených ustálených doktrinálních a judikatorních závěrů přinesl právě rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve zmiňovaném rozhodnutí.<sup>574</sup> Tento judikát logicky vyvolal poměrně bouřlivou reakci. Nutno však upozornit, že reakci nikoliv *a priori* negativní či vysloveně odmítavou. V zásadě se proto připouští, že judikatura dovodila existenci veřejného subjektivního práva ve výjimečných situacích,<sup>575</sup> kde se pasivita správního orgánu negativně projevuje v právní sféře jedince, který navíc nemá jinou možnost ochrany svých práv. Nicméně případná pasivita

---

<sup>574</sup> Podle rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, „*ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2... nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem... Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem, a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2... Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem..., je namístě zkoumat její přípustnost... Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je ‚zápůrčí‘, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo ‚určovací‘, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedený právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí soud žalobu odmítnout... Neuplatnil-li žalobce před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v jeho faktické nečinnosti ve věci zahájení správního řízení z moci úřední podnět..., respektive podnět nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti..., soud žalobu odmítne pro nepřípustnost...“.* Sám rozšířený senát při rozboru dosavadních přístupů teorie vycházel především z názorů J. Hoetzela a také související judikatury nejvyššího správního soudu (srov. odst. 32 až 37 odůvodnění). Ostatně jméno J. Hoetzela je v předmětném judikátu zmíněno hned třikrát, a to v souvislosti s jím zastávanými názory.

<sup>575</sup> K této problematice, kromě již opakovaně zmiňovaného článku M. Kopeckého, zejména srov. FRUMAROVÁ, K. Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex officio. *Právní rozhledy*. 2021, č. 13-14, s. 468 a násl., MUČKA PEVALA, P. Nezahájení řízení z moci úřední jako (ne)zásah v judikatuře správních soudů. *Právní rozhledy*. 2021, č. 18, s. 638 a násl., VEČEROVÁ, S. Zahájení správního řízení z moci úřední – právo, nebo povinnost? *Právní rozhledy*. 2022, č. 4, s. 140 a násl., PAWLIKOVÁ, K. Právo na zahájení řízení z moci úřední aneb role podnětu a správního soudnictví před rozsudkem Žaves a po něm. *Soudní rozhledy*. 2022, č. 4, s. 275 a násl., CODL, D. *Základní triáda správních žalob. K realizovatelnosti jednotného žalobního typu*. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 20–36, nebo SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 168–169.

správního orgánu může být spojena i s jeho rezignací ohledně naplnění poslání při ochraně a prosazování veřejného zájmu.

V předmětném judikátu rozšířený senát NSS vychází z toho, že zatímco pro správní řízení zahajované na základě žádosti je vlastní „zájem... osoby na realizaci či ochraně její subjektivního veřejného práva... Naopak nejrůznější typy řízení zahajovaného z moci úřední slouží především k ochraně práva objektivního (ochraně zákonnosti)“.<sup>576</sup> To je sice pravda, nicméně rozšířený senát zde pomíjí právě klíčový aspekt veřejného zájmu. Jakkoliv objektivní zákonnost a veřejný zájem zřejmě nepůjde vždy účinně oddělit, ostatně to mnohdy není možné a ani to není praktické, právě důraz na veřejný zájem posouvá problematiku (ne)zahájení správního řízení z moci úřední poněkud jiným směrem.<sup>576</sup> Je však nutno dodat, že v dalších pasážích judikátu je již obsažena patřičná zmínka o roli veřejného zájmu ve správním řízení, a to i z hlediska jeho zahájení.

Cílem této části nebylo blíže rozebrat důvody vedoucí k přijetí předmětného rozhodnutí ani blíže rozebírat jeho odůvodnění. Ostatně takové práce již byly publikovány a v příspěvku jsou zmíněny. Základním záměrem bylo naopak poukázat na skutečnost, že jak problematika veřejného zájmu, tak i o ochrana (veřejných) subjektivních práv nejsou kategoriemi na sobě zcela nezávislými.

### III.2.5 Závěrem

Jakkoliv náhledy teorie správního práva byly dlouhodobě ustálené, došlo ze strany judikatury Nejvyššího správního soudu k jejich dílčímu prolomení. V daném ohledu se silně projevil ochranný charakter správního soudnictví. Právě proto, že obecně není primárním úkolem judikatury vytvářet teoretické koncepce, nýbrž chránit subjektivní práva tam, kde došlo k jejich negativnímu zasažení, nemusí se jevit uvedený judikatorní závěr natolik problematickým.

Problematickou však už může být skutečnost, že namísto řešení problémů „hmotného stavebního práva“ (případě nějaké jiné dílčí oblasti) ze strany zákonodárce se jich ujímá judikatura, a to cestou

---

<sup>576</sup> Ostatně na to právě poukazuje A. Roztočil ve svém odlišném stanovisku ve smyslu § 55a SŘS.

procesní. S tím ostatně úzce souvisí otázka, zda a v jaké míře jsou závěry judikatury použitelné či přenositelné i na jiné případy, než bylo právě řešené odstranění stavby. Jakkoliv se zatím nepotvrdily černé scénáře ohledně nárůstu počtu případů, v nichž se někdo bude domáhat zahájení řízení z moci úřední, naplnily se naopak předpoklady, že judikát si bude nadále „žít svým vlastním životem.“<sup>577</sup>

I nadále je možné vyjít ze závěrů J. Hoetzela zmiňovaných též v předmětném rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Nadále lze proto hovořit o trvalé nemožnosti domáhat se zahájení správního řízení z moci úřední. Avšak z tohoto základního pravidla jsou ve specifických případech přípustné výjimky, a to při splnění judikaturou nastavených podmínek. Zajímavou je přitom otázka, zda restriktivní podmínky ohledně možnosti dovolávat se soudní ochrany při nezahájení správního řízení z moci úřední více dopadají na správní orgány, nebo spíše na dotčené osoby, když judikatura (nad rámec zákona) stanovuje požadavky na obsah podnětu k zahájení řízení z moci úřední.

Tuto kapitolu je možné uzavřít tím, že správní orgány sice i nadále mají jistou volnost v tom, zda z jejich iniciativy dojde k zahájení řízení z moci úřední, nicméně jejich úvaha v tomto směru podléhá soudnímu přezkumu, přičemž soud působící ve správním soudnictví může v některých případech zahájení správního řízení správnímu orgánu přikázat.

Ve vztahu k myšlenkám a dílu J. Hoetzela lze dodat, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tyto sice v daném konkrétním případě nesdílel, avšak se snažil s nimi věcně vypořádat. Jakkoliv došlo k jistým proměnám od doby, kdy žil a tvořil J. Hoetzel, předmětné rozhodnutí rozšířeného senátu NSS plně prokazuje, že myšlenky a dílo J. Hoetzela neupadly v zapomnění.

---

<sup>577</sup> K této otázce srov. PAWLIKOVÁ, K. Právo na zahájení řízení z moci úřední aneb role podnětu a správního soudnictví před rozsudkem Žaves a po něm. *Soudní rozhledy*. 2022, č. 4, s. 275 a násl., nebo rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 34/2022-110, č. 4394/2022 Sb. NSS.

## III.3 Právní jistota jako limit oprávnění správního orgánu zahájit řízení z úřední moci

### III.3.1 Úvodní poznámky

Princip právní jistoty je atributem principu materiálního právního státu, k němuž se hlásí hned ve svém prvním ústavním článku jak Slovenská republika, tak Česká republika.<sup>578</sup> Součástí principu právní jistoty je i princip legitimního očekávání,<sup>579</sup> který se projevuje ve více směrech. Jde zejména o legitimní očekávání jednotlivce<sup>580</sup> ve vztahu k požadavku určitosti, bezrozpornosti a předvídatelnosti právní úpravy, dále ve vztahu k ochraně majetku jednotlivce, ale také v souvislosti s legitimním očekáváním adresáta veřejné správy ve vztahu k čitelnosti chování vykonavatelů veřejné správy.<sup>581</sup> Uplatnitelnost legitimního očekávání posledního ze zmíněných směrů v praxi lavíruje mezi ochranou osoby před zklamáním jeho důvěry v určité očekávané rozhodnutí správního orgánu, které se ve skutkově obdobných případech nebude podstatným způsobem odchylovat od ustálené rozhodovací nebo jiné správní praxe, a ochranou chování osoby, k němuž přistoupil v důsledku příslibu nebo výkladového stanoviska správního orgánu.<sup>582</sup>

---

<sup>578</sup> Ačkoli v ústavním textu ani jednoho ze států není explicitní zmínka o principu právní jistoty jako součásti materiálního právního státu, tak závěr o právní jistotě jako součásti materiálního právního státu je ustáleně judikován ústavními soudy v obou státech. Viz např. nález Ústavního soudu SR ze dne 22. 3. 2017, sp. zn. PL. ÚS 18/2014, nebo nález Ústavního soudu ČR ze dne 1. 7. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14.

<sup>579</sup> K principu legitimního očekávání jako součásti principu právní jistoty z pohledu judikatury viz např. nález Ústavního soudu SR ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. PL. ÚS 10/06, nález Ústavního soudu SR ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. PL. ÚS 15/06, a nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17, z pohledu doktríny např. KROŠLÁK, D. *Právní stát – vývoj, principy, mechanismy ochrany*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 96, nebo OROSZ, L., SVÁK, J a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 16–26.

<sup>580</sup> Jednotlivcem nebo osobou zde rozumíme fyzickou osobu nebo právnickou osobu jako adresáta veřejné správy.

<sup>581</sup> LANGÁŠEK, T. Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu. In: *Dny práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1852–1859.

<sup>582</sup> Srov. CODL, D. Zásada legitimního očekávání ve správním právu. *Právní rozhledy*. 2019, č. 23–24, s. 828–840, nebo POTÁŠCH, P. (Vnútorná) integrita orgánu verejnej správy a legitimne očakávaní ako elementy činnosti správnych orgánov

V rámci rozsahu uplatnitelnosti legitimního očekávání přitom zásadně platí, že z nečinnosti správního orgánu zahájit řízení výlučně z úřední moci, zejména v oblasti správního trestání, nemůže vzniknout legitimní očekávání osoby, že takové jednání nebude v budoucnu iniciováno. Hlavní argument, proč tomu tak je, pramení v principu legality. V souladu s ním, pokud zákon ustanovil oprávnění zahájit správní řízení výlučně správnímu orgánu, je jen ten oprávněný, na základě své úvahy o splnění zákonných podmínek k jeho zahájení, správní řízení iniciovat.<sup>583</sup>

Cílem dalšího textu je na podkladě kazuistické zkušenosti jeho autora z konkrétního slovenského příkladu nastínit problém možného střetu principu legality a z něho plynoucího oprávnění správního orgánu zahájit řízení z úřední moci s právem jednotlivce na ochranu jeho legitimního očekávání plynoucího z principu právní jistoty. V rámci nastíněného problému prezentujeme pro někoho provokativní myšlenku o možnosti existence výjimky z výše uvedené zásady, že nečinnost správního orgánu zahájit řízení z úřední moci nemůže založit legitimní očekávání adresáta veřejné správy. Důsledkem takové výjimky by pak, zřejmě, měla být potřeba poskytnutí ochrany veřejnému subjektivnímu právu<sup>584</sup> jednotlivce na ochranu jeho legitimního očekávání.

Kromě obecných vědeckých metod typicky používaných v právní vědě bude při popisu kazuistické zkušenosti autora textu použita také metoda modelování.

### III.3.2 Případ zrušení registrace jako základ možného problému

Cesta za identifikováním možného střetu principu legality s principem legitimních očekávání začala v srpnu 2022 provedením státního odborného dozoru (dále také „ŠOD“) podle § 11d zákona

---

v kontexte súdneho prieskumu (Anglicko/Slovenská republika – interpretačná komparácia). *Magister Officiorum*. 2018, č. 1, s. 127–139.

<sup>583</sup> Srov. CODL, D., *Zásada legitimního očekávání ve správním právu*, c. d., s. 828–840.

<sup>584</sup> K pojmu veřejné subjektivní právo viz např. KOPECKÝ, M. K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv, c. d., s. 31–44, nebo HOETZEL J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 251–258.

č. 280/2006 Z. z. o povinné základní kvalifikaci a pravidelném výcviku některých řidičů, ve znění pozdějších předpisů,<sup>585</sup> a to u provozovatele školicího střediska pro provádění kurzů základního výcviku a pravidelného výcviku,<sup>586</sup> modelové právnické osoby, označené zde jako společnost AUTO s.r.o.

Výsledkem provedeného dozoru bylo zjištění, že společnost AUTO s.r.o. porušila povinnosti provozovatele školicího střediska podle § 4b odst. 1 písm. e)<sup>587</sup> a § 4b odst. 1 písm. 2 písm. j)<sup>588</sup> zákona 280/2006 Z. z. tím, že po ukončení kurzu základní kvalifikace vydala potvrzení účastníkovi kurzu, který neabsolvoval kurz podle zákona č. 280/2006 Z. z. a prováděcí vyhlášky, protože neabsolvoval praktický výcvik ve stanoveném rozsahu. Podle orgánu státního odborného dozoru účastník kurzu osobně neřídil v rozsahu alespoň deset hodin (450 minut) výcvikové vozidlo školicího střediska v doprovodu instruktora školicího střediska, společnost AUTO s.r.o. zároveň za účelem klamavé identifikace účastníka kurzu a lektora nezabezpečila zaznamenání začátku a konce výcviku kurzu základní kvalifikace na identifikačním zařízení výcvikového vozidla pouze během fyzické přítomnosti účastníka kurzu.

---

<sup>585</sup> Předmětný zákon představuje provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2561 ze dne 14. 12. 2022 o základní kvalifikaci a pravidelném výcviku řidičů určitých silničních vozidel nákladní a osobní dopravy (kodifikované znění), jejímž cílem je stanovení celounijního standardu základní kvalifikace a pravidelného výcviku pro řidiče určitých silničních vozidel nákladní a osobní dopravy. V České republice je transpozice provedena především zákonem č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů ve znění pozdějších předpisů.

<sup>586</sup> Provozovatelem školicího střediska je v souladu s § 9 odst. 1, ve spojení s § 4 odst. 1 zákona č. 280/2006 Z. z., autoškola nebo jiná osoba registrovaná k provádění kurzů základní kvalifikace a kurzů pravidelného výcviku okresním úřadem v sídle kraje.

<sup>587</sup> „Prevádzkovateľ školiaceho strediska je povinný vydať po ukončení kurzu základnej kvalifikácie alebo kurzu pravidelného výcviku potvrdenie tomu, kto absolvoval kurz podľa tohto zákona a vykonávacieho predpisu...“

<sup>588</sup> „Prevádzkovateľ školiaceho strediska je ďalej povinný zabezpečiť zaznamenanie začiatku a konca výučby a výcviku kurzov základnej kvalifikácie a kurzov pravidelného výcviku na identifikačnom zariadení výcvikového vozidla a učebne a len počas fyzickej prítomnosti účastníka kurzu, ktorý je povinný zúčastniť sa na celej zaznamenatej výučbe a celom zaznamenanom výcviku; bez fyzickej prítomnosti účastníka kurzu nie je možné zaznamenať ani časť výučby a výcviku...“

Vycházeje z těchto zjištění, orgán státního odborného dozoru zaslal<sup>589</sup> během září 2022 závěrečné materiály z kontroly příslušnému správnímu orgánu<sup>590</sup> jako podklad pro zahájení řízení o správním deliktu podle § 11e odst. 1 písm. c)<sup>591</sup> zákona 280/2006 Z. z. Příslušný správní orgán následně v říjnu 2022 zahájil řízení o správním deliktu podle § 11e odst. 1 písm. c) ex offa a v květnu 2023 v něm pravomocně rozhodl o uložení pokuty ve výši 10 000 EUR.

V říjnu 2023 příslušný správní orgán z úřední moci zahájil (zvláštní) správní řízení o zrušení registrace společnosti AUTO s.r.o. k provádění kurzů základní kvalifikace a kurzů pravidelného výcviku podle § 4c odst. 1 písm. c)<sup>592</sup> a písm. d)<sup>593</sup> zákona 280/2006 Z. z., tedy z důvodu porušení povinností provozovatele školicího střediska, které bylo zjištěno provedeným dozorem. Předmětné správní řízení nebylo do doby napsání tohoto textu pravomocně skončeno.<sup>594</sup>

Závěrem popisu případu je třeba zvýraznit, že důsledkem pravomocného rozhodnutí o zrušení registrace je nejen nemožnost společnosti AUTO s.r.o. provozovat školicí středisko per se, ale i nemožnost žadatele, ačkoli by splňoval zákonné podmínky, se opakovaně stát provozovatelem školicího střediska nebo odpovědným zástupcem po dobu pěti let ode dne právní moci rozhodnutí o zrušení registrace.<sup>595</sup>

---

<sup>589</sup> Podle § 11d odst. 17 zákona č. 280/2006 Z. z. „*Ministerstvo dopravy a okresné úrady zasielajú výsledné materiály z kontroly miestne príslušnému okresnému úradu v sídle kraja ako podklad na uloženie sankcií.*“

<sup>590</sup> Podle § 11b písm. g) zákona č. 280/2006 Z. z. je příslušným správním orgánem k ukládání pokut za správní delikty podle tohoto zákona okresní úřad v sídle kraje.

<sup>591</sup> „*Okresný úrad v sídle kraja uloží prevádzkovateľovi školiaceho strediska pokutu od 10 000 eur do 15 000 eur, ak poruší niektorú z povinností ustanovených v § 4b ods. 1 písm. a), b) a e) alebo § 4b ods. 2 písm. f), g), i) až k).*“

<sup>592</sup> „*Okresný úrad v sídle kraja zruší registráciu na vykonávanie kurzov základnej kvalifikácie a kurzov pravidelného výcviku, ak prevádzkovateľ školiaceho strediska poruší niektorú z povinností ustanovených v § 4b ods. 1 písm. a), b), e) a g).*...“

<sup>593</sup> „*Okresný úrad v sídle kraja zruší registráciu na vykonávanie kurzov základnej kvalifikácie a kurzov pravidelného výcviku, ak prevádzkovateľ školiaceho strediska poruší niektorú z povinností ustanovených v § 4b ods. 2 písm. f) až k) za účelom klamlivej identifikácie účastníka kurzu alebo lektora.*“

<sup>594</sup> V dubnu 2024.

<sup>595</sup> „*Ak bola zrušená registrácia školiaceho strediska z dôvodov podľa odseku 1 písm. b), c), d) alebo písm. e), žiadateľ sa môže, ak splňa podmienky podľa § 4a, opakovane stať prevádzkovateľom školiaceho strediska alebo zodpovedným zástupcom najskôr po uplynutí piatich rokov odo dňa právoplatnosti rozhodnutia o zrušení registrácie školiaceho strediska.*“

### III.3.3 Kdy dochází k možnému střetu principů?

Zákonodárce přistupuje k výlučnému zakotvení zásady oficiality zpravidla tehdy, jsou-li kumulativně splněny dva předpoklady. Prvním předpokladem je existence veřejného zájmu, který má být iniciovaným správním řízením chráněn. Druhým je buď neexistence hmotného práva osoby, které by iniciovaným správním řízením mohlo být přímo dotčeno,<sup>596</sup> nebo sice existence takového práva, avšak pro jednotlivce by takové dotknutí představovalo újmu, pro kterou by neměl zájem správní řízení iniciovat. Typickým příkladem ostatně zmíněného jsou správní řízení v oblasti správního trestání,<sup>597</sup> ergo řízení o správném deliktu.

Pro správní delikty je přitom příznačné, že správní orgán je oprávněn vyvodit za ně odpovědnost jen v prekluzivní lhůtě stanovené zákonem, protože jinak odpovědnost delikventa zaniká. Z procesního hlediska to znamená, že nenabude-li právní moci rozhodnutí o správním deliktu ve stanovené prekluzivní lhůtě, zaniká oprávnění správního orgánu rozhodnout o vině a sankci. V případě marného uplynutí prekluzivní lhůty během probíhajícího správního řízení zahájeného ex offio je tak povinností správního orgánu zastavit takové řízení a v případě jejího marného uplynutí ještě předtím, než se vůbec takové řízení začalo, je povinností správního orgánu zdržet se jeho iniciace.<sup>598</sup>

Z hmotněprávního hlediska *ratio legis* zakotvení zániku odpovědnosti za správní delikt v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty tkví na jedné straně v zájmu společnosti na rychlém a efektivním sankcionování delikventa, protože pouze včasným uložením sankce může být plnohodnotně zajištěna funkce individuální a generální prevence,<sup>599</sup> a na straně druhé také v zajištění právní jistoty samotného delikventa, který by měl mít po uplynutí určité doby od spáchání deliktu právo mít jistotu, že nebude stíhán.

---

<sup>596</sup> Srov. PÍRY, M. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Veľký komentár*. Žilina: Eurokódex, 2022, s. 264.

<sup>597</sup> K pojmu správní trestání v podmínkách Slovenské republiky viz více HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 19.

<sup>598</sup> Podobně PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 368–369.

<sup>599</sup> Tamtéž, s. 368–369.

S výjimkou přestupků, kde se zásadně uplatňuje dvouletá objektivní lhůta,<sup>600</sup> se délka prekluzivních lhůt pro zánik odpovědnosti za správní delikty ve slovenském právním řádu liší v závislosti na daném správním deliktu. Pro kategorii tzv. jiných správních deliktů je přitom typické, že zákonodárce často využívá zakotvení kombinace objektivní a subjektivní lhůty, ve které je třeba daný správní delikt projednat.<sup>601</sup> Pro vymezení rozdílu mezi objektivní a subjektivní lhůtou v naznačeném kontextu lze citovat část odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu SR, které se zabývalo i otázkou zákonnosti uložení sankce za jiný správní delikt v rámci těchto dvou kategorií lhůt v konkrétním případě. Nejvyšší správní soud SR vyslovil, že „*kasační soud legislativní ukotvení tzv. objektivních lhůt, tj. takových, jejichž začátek se odvíjí od porušení povinnosti a není vázán na okamžik »dozvědění se« o porušení povinnosti, vnímá jako efektivní pojistku v právním státě, znemožňující vytvoření ústavně-právně nepřijatelného stavu právní nejistoty účastníka správního řízení, který by v extrémních případech mohl trvat nejen roky, ale i desetiletí*“.<sup>602</sup>

Po zdánlivě nesouvisejícím teoretickém entré v rámci této kapitoly lze přistoupit k propojení popsané báze poznatků s kontextem našeho případu, čímž nastíníme možnou existenci deklarovaného problému.

Jak bylo popsáno výše, společnosti AUTO s.r.o. byla na podkladě zjištěných porušení právních povinností nejprve uložena pokuta v řízení o správním deliktu podle § 11e odst. 1 písm. c) zákona č. 280/2006 Z. z. Předmětné řízení je typickým řízením začínajícím výlučně *ex offo* určeným k ochraně veřejného zájmu spočívajícího v ochraně vysoké úrovně profesionality odborné přípravy řidičů určitých silničních vozidel nákladní a osobní dopravy, v jehož rámci není takové hmotné právo, pro které by měl dobrovolně jednotlivec (delikvent) zájem iniciovat takové řízení. Zřejmě i proto, že jde o řízení o správním deliktu *sensu stricto*, zákonodárce v ustanovení § 11e odst. 4 zákona č. 280/2006 Z. z. neopomenul zakotvení prekluzivních lhůt pro projednání předmětného správního deliktu. Předmětné ustanovení

---

<sup>600</sup> K systematice správních deliktů v Slovenské republice viz např. SEMAN, T., JAKAB, R., TEKELI, J. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Košice: ŠafárikPress, 2020, s. 194.

<sup>601</sup> Viz HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M., c. d., s. 171, 199, 225, 229, 233, 236.

<sup>602</sup> Rozsudek NSS SR ze dne 12. 7. 2023, sp. zn. 3Stk/13/2022.

konkrétně upravuje jednoletou subjektivní lhůtu, která počíná běžet od zjištění nedostatku, a pětiletou objektivní lhůtu, která počíná běžet od porušení právní povinnosti.<sup>603</sup>

Mluvice o následně zahájeném řízení o zrušení registrace k provádění kurzů základní kvalifikace a kurzů pravidelného výcviku podle § 4c odst. 1 písm. c) a písm. d) zákona č. 280/2006 Z. z. vůči společnosti AUTO s.r.o. je třeba říci, že se nejedná o řízení o správním deliktu *sensu stricto*. Domníváme se však, že s ohledem na předmět daného jednání a újmu, která hrozí jeho účastníkovi za porušení povinností podle zákona č. 280/2006 Z. z. je třeba dané řízení chápat jako řízení o správním deliktu *sensu lato*. Předmětem řízení je totiž *de facto* vyvozování právní odpovědnosti za porušení povinností provozovatele školicího střediska a újma, která hrozí za spáchání této povinnosti, je materiálně sankcí v podobě zákazu činnosti na dobu určitou. K uvedenému závěru vede i skutečnost, že stejně jako řízení o správním deliktu podle § 11e odst. 1 písm. c) zákona č. 280/2006 Z. z. i řízení o zrušení registrace začíná výlučně *ex offio*, a to jednak z titulu potřeby ochrany stejného veřejného zájmu<sup>604</sup> a jednak z titulu, že hmotné právo jednotlivce, konkrétně právo na výkon podnikatelské činnosti provozovatele školicího střediska, může být sice rozhodnutím přímo dotčeno, ale logicky, dotčený provozovatel nebude mít zájem takové správní řízení iniciovat.

Navzdory popsané podobnosti obou řízení úprava řízení o zrušení registrace neobsahuje ustanovení o prekluzivních lhůtách, ve kterých je správní orgán povinen rozhodnout o zrušení registrace. Na rozdíl od úpravy řízení o správním deliktu podle § 11e odst. 1 písm. c) zákona 280/2006 Z. z. se tak v řízení o zrušení registrace neuplatňuje ani jednoletá subjektivní lhůta, ani pětiletá objektivní lhůta. Jeví se proto, že zahájit řízení z úřední povinnosti a pravomocně rozhodnout o zrušení registrace společnosti AUTO s.r.o. je příslušný správní orgán oprávněn bez časového omezení. A propos, pokud by se analogicky uplatňovat tyto lhůty měly, tak v modelovém

---

<sup>603</sup> Podle § 11e ods. 4 zákona č. 280/2006 Z. z. „[p]okuty podľa odsekov 1 a 2 možno uložiť do jedného roku od zistenia nedostatku, najneskôr však do piatich rokov odo dňa, keď k porušeniu povinnosti došlo“.

<sup>604</sup> Zájem o vysokou úroveň profesionality odborné přípravy řidičů určitých silničních vozidel nákladní a osobní dopravy řádným dodržováním povinností provozovatele školicího střediska.

případě společnosti AUTO s.r.o. by to znamenalo, že v důsledku marného uplynutí jednoleté subjektivní lhůty počítané nejpozději od září 2022, kdy se příslušný správní orgán pro řízení o správním deliktu podle § 11e odst. 1 písm. c) zákona 280/2006 Z. z. dozvěděl o zjištěném nedostatku, nebylo by možné v říjnu 2023 zahájit řízení o zrušení registrace z úřední moci.

Právě vzhledem k absenci zakotvení jakýchkoli prekluzivních lhůt pro rozhodnutí o zrušení registrace se rýsuje problém možného střetu principu legality s principem právní jistoty.

Na jedné straně považujeme za legitimní, aby zákonodárce za účelem ochrany veřejného zájmu ustanovoval oprávnění správního orgánu zahájit správní řízení a rozhodnout v něm o zrušení registrace spojeném fakticky s právním důsledkem zákazu výkonu činnosti provozovatele školicího střediska na dobu určitou v případě, že provozovatel závažným způsobem poruší své povinnosti. Takové oprávnění je podle nás přímo žádoucí, jelikož újma, která porušiteli povinností vymezených zákonem č. 280/2006 Z. z. hrozí, má nepochybně odstrašující efekt. Pod hrozbou ztráty oprávnění k výkonu podnikatelské činnosti je proto provozovatel školicího střediska motivován k řádnému plnění svých povinností. Jelikož je správní orgán vázán principem legality, který jej nejenže opravňuje, ale i zásadně zavazuje zahájit řízení z úřední povinnosti za účelem ochrany veřejného zájmu, je příslušný správní orgán povinen zahájit toto řízení v okamžiku, kdy uváží, že jsou splněny předpoklady pro jeho začátek. V případě zahájení řízení o zrušení registrace podle § 4c odst. 1 písm. c) a písm. d) zákona č. 280/2006 Z. z. tedy nejdříve v momentě, kdy příslušný správní orgán získá důvodné podezření na porušení vymezených povinností provozovatele školicího střediska na základě výsledných materiálů ze státního odborného dozoru, ale nejpozději v momentě, kdy nabude právní moci rozhodnutí o správním deliktu podle § 11e odst. 1 písm. c) zákona č. 280/2006 Z. z., ve kterém se ukládá pokuta za porušení těch povinností, pro něž je možné zrušit registraci podle § 4c odst. 2 písm. c) a písm. d) zákona č. 280/2006 Z. z.

Na druhé straně absence časového omezení oprávnění příslušného správního orgánu pravomocně rozhodnout o zrušení registrace vytváří možnost realizovat oprávnění a zároveň povinnost zahájit řízení o zrušení registrace v absurdním případě i po několika desetiletích od porušení povinnosti provozovatele školicího střediska podle zákona č. 280/2006 Z. z. příslušným správním orgánem.

Možnost realizace tohoto oprávnění (povinnosti) po tak dlouhé době od zjištění porušení povinnosti je podle nás nejen neúčelná, jelikož efektivní ochrany veřejného zájmu ve stanoveném případě může být dosaženo pouze vydáním rozhodnutí v přiměřené lhůtě, ale rovněž v rozporu s principem právní jistoty, a to konkrétně zmíněného práva jednotlivce na ochranu jeho legitimního očekávání. Domníváme se, že jednatel, v popsaném případě provozovatel školicího střediska, má právo legitimně očekávat, že po uplynutí určité lhůty ode dne porušení povinnosti, během níž zůstal příslušný správní orgán nečinný ve vztahu k zahájení řízení o zrušení registrace, takové řízení již iniciovat nebude.

Nevyjasněnou otázkou však zůstává kvantifikace lhůty, ve které je příslušný správní orgán ještě oprávněn zahájit řízení o zrušení registrace. V souladu se zásadou právní jistoty by taková lhůta neměla být posuzována ad hoc, ale měla by být analogicky aplikována prekluzivní lhůta podle nejbližší právní úpravy.<sup>605</sup> Takovou lhůtou by zřejmě měla být zmiňovaná objektivní pětiletá lhůta pro uložení pokuty podle § 11e odst. 4 zákona č. 280/2006 Z. z. nebo objektivní tříletá lhůta pro uplatnění mimořádných opravných prostředků upravená zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů,<sup>606</sup> který se má na řízení o zrušení registrace aplikovat subsidiárně.<sup>607</sup>

---

<sup>605</sup> Mezi podmínky přípustnosti použití analogie v oblasti správního trestání ve Slovenské republice se řadí existence mezery v zákoně, použitím analogie neutrpí pachatel a použitím analogie neutrpí příslušný chráněný zájem. Domníváme se, že uvedené podmínky by zásadně měly být v námi posuzovaném případě splněny. Mluvíce o újmě příslušného chráněného zájmu, jejíž splnění je zřejmě nejvíce diskutabilní, podle nás již převažuje zájem jednotlivce na zajištění právní jistoty. K podmínkám přípustnosti analogie viz více HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M., c. d., s. 50–53; SEMAN, T. *Verejná správa v správnom súdnictve*. Košice: EQUILIBRIA, s. r. o., 2016. s. 63–65; nálež ÚS SR ze dne 17. 1. 2018, sp. zn. II. ÚS 476/2016; rozsudek Nejvyššího soudu SR ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. 10Asan/6/2019.

<sup>606</sup> Viz § 63 odst. 3 a § 68 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění platném ve Slovenské republice, které upravují objektivní tříletou lhůtu pro zahájení obnovy řízení, resp. k rozhodnutí v řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Podpůrně lze v této souvislosti poukázat také na ustanovení § 24 odst. 1 zákona č. 153/2001 Z. z., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů, které upravuje též objektivní tříletou lhůtu pro podání protestu prokurátora proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů.

<sup>607</sup> Podle § 12a zákona č. 280/2006 Z. z. „[n]a konanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak“.

### III.3.4 Závěrem

Na podkladě případu společnosti AUTO s.r.o. jsme v předkládaném příspěvku nastínili problém možného střetu principu legality a z něho vyplývající povinnosti správního orgánu zahájit řízení výlučně z úřední povinnosti s principem právní jistoty a z něho vyplývajícího práva jednotlivce na ochranu jeho legitimního očekávání. Ke střetu uvedených principů dochází z důvodu absence zakotvení časových limitů na rozhodnutí příslušného správního orgánu v řízení o zrušení registrace, které opravňují v absurdním případě správní orgán zahájit řízení výlučně z úřední povinnosti a rozhodnout v něm o zrušení registrace i po uplynutí desetiletí od porušení povinností provozovatelem školícího střediska.

Domníváme se, že absence explicitního zakotvení prekluzivní lhůty pro rozhodnutí správního orgánu neznámá, že správní orgán je oprávněn zahájit řízení výlučně z úřední moci bez jakéhokoli časového omezení. Z ústavního principu právní jistoty a ochrany legitimních očekávání totiž podle nás lze vyvodit časovou limitaci takových zásahů státu, a tedy i orgánů veřejné správy, do již (relativně) uzavřených právních vztahů, které by mohly vyvolat újmu adresátům v zásadě jakýchkoli právních povinností, tedy i právních povinností stanovených normami správního práva. V opačném případě by byli adresáti právních povinností v trvalé právní nejistotě, což je podle našeho názoru neslučitelné s principy materiálního právního státu.

V námi nastíněném případě se podle nás uzavřeným stává právní vztah po uplynutí určité lhůty ode dne porušení právní povinnosti. Zůstává k diskusi, kdy se určitá lhůta stává „zjevně nepřiměřenou“ i vzhledem k zájmu státu ochránit veřejný zájem zahájeným správním řízením a kdy by mělo dostat přednost takové řízení neiniciovat za účelem zajištění právní jistoty. Domníváme se, že v souladu s principem právní jistoty je neslučitelné posuzovat její přiměřenost ad hoc, ale přednost by měla dostat analogicky aplikovatelná prekluzivní lhůta podle nejbližší právní úpravy.

## III.4 Soudní ochrana podřízených proti vnitřním předpisům správních orgánů

### III.4.1 Úvodní poznámky

Cílem následujícího textu je upozornit na dosud nedoceněný význam rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2022, č. j. 6 As 22/2022-58, jehož vnitřní logika a argumentace má mnohem širší dopad, než by se mohlo zdát. V této kauze se žalobou proti nezákonnému zásahu soudkyně krajského soudu bránila proti svému přeřazení z občanskoprávního úseku na úsek správního soudnictví, které bylo provedeno změnou rozvrhu práce soudu. Důvodem změny rozvrhu práce byla přeobsazenost občanskoprávního úseku a dlouhodobá personální poddimenzovanost úseku správního soudnictví.

### III.4.2 Rozvrh práce soudu

Rozvrh práce je upraven zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (§ 41 až § 45) a je svým charakterem organizačním vnitřním předpisem, který mimo jiné určuje zařazení jednotlivých pracovníků a soudců do soudních oddělení, určuje specializace soudním oddělením, zastupování pro případy nepřítomnosti, stejně jako určuje pravidla regulující, komu má být na soud napadlá věc přidělena. Rozvrh práce vydává předseda soudu po konzultaci se soudcovskou radou na kalendářní rok, přičemž obvyklou praxí jsou změny rozvrhu práce i v průběhu roku, podle toho, jak to vyžadují změny poměrů na soudu. Zatímco ještě před patnácti dvaceti lety rozvrh práce nikoho příliš nezajímal, a to především veřejnost, vlivem judikatury Ústavního soudu,<sup>608</sup> stejně jako vývojem právního prostředí se z rozvrhu práce stal kruciólní dokument organizace každého soudu, jehož prostřednictvím se zaručuje právo na zákonného soudce.

---

<sup>608</sup> Z posledních lze uvést nálezy ÚS ze dne 3. 1. 2023, sp. zn. IV. ÚS 2475/22: „Rozhodoval-li v trestní věci senát odvolacího soudu, jehož příslušnost k rozhodnutí nelze z rozvrhu práce tohoto soudu předvídatelně obvyklými výkladovými metodami dovodit, jde o porušení čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“ Z předchozích např. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2011, sp. zn. II. ÚS 3213/10, ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. I. ÚS 2769/15, a ze dne 3. 8. 2016, sp. zn. II. ÚS 2430/15.

Vývoj právního prostředí v České republice můžeme ilustrovat i na přístupu Nejvyššího správního soudu k rozvrhu práce. V rozsudku ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 As 48/2012-28, uváděl, že rozvrh práce nemá na soudce přímo žádné negativní dopady, neboť se nijak do jeho právní sféry nepromítá. Soudce totiž není jmenován na pozici obchodního soudce, trestního soudce, opatrovnického soudce atd. Je naopak jmenován jako soudce univerzální, který má vykonávat rozhodovací činnost v souladu se zákonem dle aktuálních potřeb daného soudu. Přeložení soudce k jinému soudu představuje zásah do právní sféry soudce, v případě přeřazení na jiný úsek (agendu) v rámci téhož soudu ke srovnatelnému dotčení nedochází. Na právním postavení a veřejných subjektivních právech soudce se v takovém případě nic nemění, dochází pouze ke stanovení podrobností výkonu funkce soudce. NSS v rozsudku sp. zn. 1 As 48/2012 dále dovodil, že rozvrh práce není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 SŘS a soudce má možnost bránit se civilní, případně antidiskriminační žalobou. Rozvrh práce soudu není soudně samostatně přezkoumatelný, a to ani prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, neboť *„pokud není rozvrhem práce soudu zasaženo ani do právní sféry soudce tohoto soudu, tím spíše se nedotýká právního postavení jiných osob“*.

V rozsudku ze dne 20. 9. 2017, č. j. 2 As 182/2017-102, NSS k rozvrhu práce uvedl, že ve své podstatě není ničím jiným než normou s časově (a osobně) omezenou působností, vykazující znaky interní normativní instrukce, která je adresována „dovnitř“ soudu (na čemž nic nemění povinnost zveřejnění rozvrhu práce). Jedná se o řídicí akt předsedy soudu vydaný na základě zákonného zmocnění jakožto akt správy konkrétního soudu.

Obrat nastal v již zmiňovaném rozsudku sp. zn. 6 As 22/2022, v němž NSS konstatoval, že právní názor vyslovený v rozsudku sp. zn. 1 As 48/2012 a v navazující judikatuře, že rozvrh práce nemůže zasáhnout do právní sféry soudce, neobstojí s ohledem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci W. Ž. ze dne 6. 10. 2021, C-487/19. Byť rozvrh práce není rozhodnutím, může jím být zasaženo do práva soudce na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny, které v sobě zahrnuje i právo veřejnou funkci nerušeně vykonávat, a to včetně ochrany před protiprávním zbavením funkce (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/19).

Dle NSS nelze vyloučit, že rozvrh práce bude předsedou soudu sestaven takovým způsobem, že bude zasaženo do práv jednotlivce zastávajícího funkci soudce plynoucích z čl. 21 odst. 4 Listiny a do nezávislosti tohoto soudce v rozporu s čl. 82 odst. 1 věty první Úst. Ustanovení čl. 21 odst. 4 Listiny jednotlivci jmenovanému do funkce soudce garantuje právo na její plnohodnotný výkon, k čemuž je zapotřebí i zachování nezávislosti, včetně jejího interního aspektu. Toto právo přitom rozvrhem práce může být zasaženo i porušeno, dále uvádí NSS.

Dále v rozsudku sp. zn. 6 As 22/2022 doplnil, že byť má rozvrh práce „*znaky interní normativní instrukce, která je adresována ‚dovnitř‘ soudu*“, přesto jej čistě za interní normativní instrukci pokládat nelze, neboť rozvrhu práce se mohou dovolávat účastníci řízení a domáhat se, aby v jejich věci rozhodovali soudci určení řádnou aplikací pravidel v něm obsažených. Rozvrh práce tak zakládá i subjektivní práva účastníků řízení, která jsou nadto chráněna i na ústavní úrovni čl. 38 odst. 1 Listiny, garantujícím právo na zákonného soudce. Jako limity pro předsedu soudu (orgán státní správy soudu) Nejvyšší správní soud uvedl, že absence výslovné ústavní i zákonné úpravy ovšem neznamená, že by uvážení předsedy soudu o přeřazení soudce změnou rozvrhu práce bylo neomezené. Z principů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Úst. totiž dle ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá rovněž zákaz svévole a libovůle při výkonu veřejné moci. Přeřazení soudce na jiný úsek je jedním z nejzávažnějších zásahů do rozhodovací činnosti soudce a nemůže být projevem svévole či libovůle předsedy soudu, a to i s ohledem na ústavní garanci nezávislosti soudců (čl. 82 odst. 1 Úst.); přeřazení soudce se tedy musí opírat o adekvátní důvod.

Vedle adekvátního důvodu pro přeřazení, který je v úvaze předsedy soudu, nesmí být přeřazení projevem diskriminace (čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny). Stejně tak nepřipustné by bylo přeřazení soudce, pokud by se prokázalo, že bylo vedeno úmyslem zasáhnout do nezávislého výkonu této funkce (čl. 82 odst. 1 Úst.).

V daném případě bylo shledáno, že přeřazení sledovalo legitimní cíl, nebylo vedeno záměrem ohrožit nezávislost soudce ani nemělo diskriminační charakter. Nad rámec toho dle Nejvyššího správního soudu správním soudům nepřisluší přezkoumávat vhodnost, rozumnost či efektivnost kritérií, která si předseda soudu pro přeřazení soudců zvolí, a to již proto, že právní úprava nevyžaduje, aby taková kritéria byla vůbec explicitně formulována.

### III.4.3 Veřejná funkce a její ochrana

Všimněme si, že Nejvyšší správní soud zde poskytl ochranu veřejnému subjektivnímu právu na výkon veřejné funkce zakotvenému v čl. 21 odst. 4 Listiny, který stanoví, že občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, přičemž toto právo se nevyčerpává získáním veřejné funkce, ale vztahuje se i na záruku nerušeného výkonu funkce a ochranu před protiprávním zánikem funkce.<sup>609</sup> V teorii není prozatím úplná shoda na tom, jaké funkce lze označit za veřejné ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny, je ale zřejmé, že okruh je to poměrně široký. Nesporně jsou veřejnými funkcemi ty, které přímo souvisí se správou věcí veřejných. Konkrétně jde zejména o funkce výslovně předvidané ústavním pořádkem (poslanci, senátoři, členové vlády, prezident republiky, soudci, zastupitelé územních samosprávných celků, členové bankovní rady České národní banky atp.) a dále o funkce, které takto upraveny nejsou, nicméně z povahy věci sem rovněž patří. Např. je veřejnou funkcí i veřejný ochránce práv, rektor či děkan veřejné vysoké školy, členové mediálních rad, členové vedení profesních komor, nebo dokonce myslivecká nebo lesní stráž.<sup>610</sup> V. Šimíček vylučuje, aby se za veřejné funkce považovaly pozice policistů, vojáků, hasičů, advokátů, notářů, berních úředníků a další profese, které jsou sice nezpochybnitelně vykonávány ve veřejném zájmu, nicméně nejedná se bezprostředně o správu věcí veřejných.<sup>611</sup>

Lze si ovšem klást otázku, jaký je rozdíl mezi mysliveckou stráží či lesní stráží a zaměstnancem ve státní službě, neboť nároky na tuto funkci jsou obdobné.<sup>612</sup> Dozorové či kontrolní pravomoci myslivecké a lesní stráže jsou srovnatelné s pravomocemi jiných úředních osob při výkonu kontrol v oblasti jim vymezené působnosti. Ostatně lze poukázat na to, že již dříve se Ústavní soud s tímto zužujícím výkladem veřejné funkce neztotožnil, a to v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/16 (odst. 44): „*Dle judikatury obecných soudů*

---

<sup>609</sup> Srov. nálezy ÚS ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06.

<sup>610</sup> ŠIMÍČEK, V. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k čl. 21 odst. 4.

<sup>611</sup> Tamtéž.

<sup>612</sup> Srov. § 12 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, § 38 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, a § 25 odst. 1 zákona č. 235/2014 Sb., o státní službě.

je myslivecká stráž veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 226/2014-29 ze dne 11. 12. 2014). V odborné literatuře se naopak objevil názor, že myslivecká stráž pod ochranu čl. 21 odst. 4 Listiny nespadá (viz Šimiček, V., in Wagnerová, E. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2012, s. 510). Ústavní soud se po zvážení všech souvislostí přiklání spíše k širšímu výkladu uvedeného článku Listiny.<sup>613</sup>

Rozšiřující výklad vztahující se i na služební poměry jako výkon veřejné funkce zastávají i další autoři.<sup>613</sup> Jako převažující se tedy jeví výklad, který vymezuje veřejnou funkci poměrně široce.

Za klíčové definiční znaky veřejné funkce lze považovat, že:

- a) je vykonávána ve sféře veřejných institucí, kam se řadí nejen státní orgány a orgány územní samosprávy, ale také orgány profesní a zájmové samosprávy včetně veřejných vysokých škol, veřejnoprávních médií apod.;
- b) slouží veřejnému zájmu;
- c) má podíl na správě veřejných věcí, která však nemusí mít jen formu vrchnostenskou, nýbrž též formy jiné (např. fiskální či pečovatelskou).<sup>614</sup>

### III.4.4 Vnitřní předpis jako zásah do veřejných subjektivních práv

J. Hoetzel vylučoval soudní revizi správních aktů abstraktních a v podstatě i aktů organizačních, kterými se zřizoval správní orgán nebo se měnila jeho organizace, a připouštěl ji výjimečně u organizačních aktů, pokud by se organizační akt dotknul právní sféry extraneů (tedy osob mimo organizaci správního orgánu).<sup>615</sup> Situace

---

<sup>613</sup> BARTOŇ, M. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vyd. (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, k čl. 21 odst. 4; KÜHN, Z., KRATOCHVÍL, J., KMEC, J. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Leges, 2021, k čl. 21 odst. 4.

<sup>614</sup> KÜHN, Z., KRATOCHVÍL, J., KMEC, J. a kol. *Listina základních práv a svobod*, c. d., k čl. 21 odst. 4.

<sup>615</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*, 1934, c. d., s. 405.

v naší současnosti je však jiná, a to nejen ve srovnání s obdobím první republiky, ale i s dobou ještě před dvanácti lety.

Ve zmiňovaném případě sp. zn. 6 As 22/2022 označil NSS rozvrh práce jako svého druhu interní normativní instrukci směřující i vně soudu. Interní normativní instrukce označované také jako vnitřní předpisy (či jinak) mají řadu forem a veřejná správa je vydává ve velkém množství. Mezi charakteristiky vnitřního předpisu patří abstraktnost, závaznost omezená na podřízené, není k jeho vydání třeba zákonného zmocnění, neboť tato možnost vyplývá již ze samotného vztahu nadřízenosti a podřízenosti,<sup>616</sup> nevyžaduje oficiální publikaci, nicméně musí být v souladu s právními předpisy.<sup>617</sup> Hlavním úkolem vnitřních předpisů je uspořádání organizace či řízení orgánu veřejné správy.<sup>618</sup>

Uvedené charakteristické znaky jsou však pouze orientační, neboť vzhledem k variabilitě vnitřních předpisů je možné, aby pro vnitřní předpis existovalo zákonné zmocnění (jako tomu je v případě rozvrhu práce nebo služebního předpisu<sup>619</sup>), případně mohou přistoupit další vlastnosti, jako závaznost pro osoby mimo správní orgán (viz rozvrh práce), povinnost určité formy publikace (např. Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí<sup>620</sup>). Pro vnitřní předpisy není stanovena ani jednotná terminologie, proto mohou být označeny jako směrnice, rozvrh, pokyn, opatření, nařízení, organizační řád apod.<sup>621</sup>

---

<sup>616</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 1. 12. 2010, č. j. 3 Ao 6/2010-57.

<sup>617</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 2019, c. d., s. 77; HORZINKOVÁ, E, FIALA, Z. *Správní právo hmotné. Obecná část*. 2. vyd. Praha: Leges, 2015, s. 82; KOPECKÝ, M. *Správní právo*, 2023, c. d., s. 155.

<sup>618</sup> Podle nálezu ÚS ze dne 2. 6. 1994, sp. zn. IV. ÚS 42/94: „Vydávání instrukcí je pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění a povinnosti vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti. Interními instrukcemi se proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků.“

<sup>619</sup> Dle § 11 a § 12 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, § 5 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

<sup>620</sup> Srov. § 61 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

<sup>621</sup> Terminologie je zde nejednotná, viz blíže FRUMAROVÁ, K. Vnitřní předpisy, jejich „vnější“ účinky a jiné problematické aspekty. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2020, č. 2, s. 23.

Dle Ústavního soudu je určujícím znakem interních instrukcí (vnitřních předpisů) to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. Vydáváním interních instrukcí se realizuje oprávnění řídit činnost podřízených, i když se tak děje za účelem konkretizace úkolů stanovených obecně závaznými právními předpisy, a tomuto oprávnění odpovídající povinnost řídit se vydávanými příkazy, povinnost, jež stejně jako oprávnění vyplývá z právní normy stanovící takový vztah nadřízenosti a podřízenosti.<sup>622</sup>

Kusá právní úprava vydávání vnitřních předpisů, pokud vůbec nějaká je,<sup>623</sup> poskytuje správnímu orgánu širokou úvahu, jak a co bude vnitřním předpisem upraveno, a otevírá tak široké pole pro možné zneužití.

Na základě shora uvedeného však můžeme učinit obecný závěr, že z rozsudku NSS sp. zn. 6 As 22/2022 vyplývá možnost napadnout žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. SŘS vnitřní předpis, pokud se jím cítí podřízený dotčen na svém právu vykonávat veřejnou funkci.

Pokud by snad někdo namítal, že rozdíl mezi státním zaměstnancem a soudcem je v ústavně zaručené soudcovské nezávislosti, je nutno poznamenat, že i orgány veřejné správy musí požívat důvěry veřejnosti, která posiluje i důvěru v demokratický stát jako takový. Státní zaměstnanci musí mimo jiné při výkonu svých pravomocí postupovat nestranně a nenechat se ovlivňovat vírou, náboženstvím či politickým a jiným smýšlením. Byť státnímu zaměstnanci (v širším smyslu slova) není poskytnuta ústavní záruka nezávislosti, je výkonu jeho funkce poskytována ochrana proti nepřipustným zásahům do výkonu jeho pravomocí, nerušenému výkonu veřejné funkce a proti šikaně či nerovnému zacházení.

Uvedenou zásahovou žalobou se lze však domáhat nejen ochrany výkonu veřejné funkce dle čl. 21 odst. 4 Listiny, ale navíc i ochrany před diskriminací (dle čl. 3 Listiny) či nerovným zacházením (čl. 1 Listiny), stejně jako před libovůlí správního orgánu, spočívající v absenci

---

<sup>622</sup> Nález ÚS ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 49/93; obdobně i NSS v rozsudku ze dne 17. 1. 2007, č. j. 5 As 28/2007-89.

<sup>623</sup> Např. zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, věnuje služebním předpisům pouze dva paragrafy, a to § 11 a § 12; bližze HRDINKOVÁ, Z. Stručné pojednání o služebních předpisech dle zákona o státní službě. *Správní právo*. 2021, č. 4, s. 201.

rozumného zdůvodnění (čl. 1 Listiny<sup>624</sup>). Veřejná moc musí vždy prokázat, že zásah (odlišné zacházení) sleduje legitimní cíl a použité prostředky jsou přiměřené tomuto cíli. Absence jakéhokoliv legitimního cíle odlišného zacházení, tedy rozlišování zcela bezdůvodné, bude představovat ústavně nepřípustnou libovůli.<sup>625</sup>

Pro úplnost lze konstatovat, že abstraktní kontrola služebního předpisu podle § 101e a násl. SŘS srovnatelnou ochranu neposkytuje, a to i vzhledem k tomu, že podřízený nemůže tento návrh vznést sám, ale aktivně legitimovaným je pouze nejvyšší státní tajemník. Vedle toho nelze ve správním soudnictví přezkoumávat všechny vnitřní předpisy pro absenci zákonné úpravy.<sup>626</sup>

### III.4.5 Závěrem

Na základě shora uvedeného můžeme dojít k závěru, že se rozšířil arzenál právních prostředků, jimiž lze přezkoumávat vnitřní předpisy a zároveň se bránit proti šikanóznímu jednání nadřízenými úředními osobami, které by vnitřními přesuny v rámci správního orgánu chtěly někoho trestat, šikanovat či ho nutit k nějakému jednání. Dosud měla osoba k dispozici civilní antidiskriminační žalobu, avšak v současnosti může volit i ochranu prostřednictvím správního soudnictví. Její pozice a ochrana bude silnější, jestliže její funkci bude možno definovat jako veřejnou funkci dle čl. 21 odst. 4 Listiny, avšak i pokud tomu tak nebude, bude se podřízený moci domáhat ochrany před libovůli či diskriminací způsobenou vnitřním předpisem.

---

<sup>624</sup> Zákaz libovůle je úzce spjat s rovností a tak je v judikatuře nejen Ústavního soudu interpretován, srov. např. nálezy ze dne 28. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 192/11, ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, či ze dne 11. června 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02.

<sup>625</sup> BARTOŇ, M. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod, c. d., k čl. 21 odst. 4.*

<sup>626</sup> K tomu blíže FRUMAROVÁ, K. K soudnímu přezkumu a (z)rušení nezákonných stavovských předpisů, *Správní právo*. 2024, č. 1, s. 29; FRUMAROVÁ, K. Vnitřní předpisy, jejich „vnější“ účinky a jiné problematické aspekty. *AUC luridica*. 2020, č. 2, s. 23.

### **III.5 Uplatňování zásady *nemo tenetur se ipsum accusare* v rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva (se zaměřením na daňové řízení)**

#### **III.5.1 Úvodní poznámky**

Zkoumání zásady *nemo tenetur se ipsum accusare* (nikdo není povinen sám sebe obviňovat), ve zkratce též jen *nemo tenetur*, je věnována pozornost zejména v oblasti trestního práva. Její uplatnění má však širší rozsah. Nelze ji zkoumat pouze izolovaně v trestních řízeních, ale také v interakci s jinými veřejnoprávními, zejména správními řízeními. Uvedeno z důvodu, že různá správní řízení jsou upravena tak, že zákonem nebo rozhodnutím příslušného správního orgánu mohou být účastníkovi řízení uloženy povinnosti spolupracovat, jejichž nerespektování může vést k uložení sankce, ba dokonce k trestnímu stíhání. Povinnost spolupracovat se může projevovat například v povinnosti vedení záznamů a jejich předkládání správním orgánům, v povinnosti poskytovat k nim vysvětlení nebo prokazovat pravdivost, úplnost a správnost údajů poskytnutých v různých přiznáních, hlášeníh apod. Správní orgány mají oprávnění, nebo dokonce povinnost, pokud na základě své kontrolní činnosti zjistí, že mohlo dojít ke spáchání trestného činu, uvedené skutečnosti oznámit orgánům činným v trestním řízení a poskytnout jim listiny a jiné důkazy, které mají k dispozici. Mohou také na základě získaných důkazů rozhodovat o spáchání správního deliktu a uložení sankce za něj.

Vzhledem k tomu, že takto uložené povinnosti spolupracovat v mimotrestních oblastech nutí osobu k aktivnímu jednání vůči správnímu orgánu, pak je zřejmé, že plnění těchto povinností je v napjatém vztahu k zásadě *nemo tenetur* ve všech případech, kde při plnění těchto povinností může dojít i k poskytnutí informace o spáchání „trestního deliktu“ ve smyslu judikatury ESLP. Je proto nutné zkoumat, jaké důsledky má dodržování předmětného principu na správněprávní povinnosti spolupracovat v případě, že by osobu nutily uvádět proti sobě důkazy ve správním řízení, které by vůči ní pak mohly být použity i v trestním řízení. Cílem dalšího textu je analyzovat vývoj judikatury ESLP ve vztahu k působení tohoto principu

v daňovém řízení, které velmi často trestnímu řízení předchází, může probíhat paralelně s ním, nebo dokonce může být samotné daňové řízení přímo iniciováno orgány činnými v trestním řízení.

### III.5.2 Princip *nemo tenetur se ipsum accusare* – historický kontext

Jak uvádí Jan Musil, zásada *nemo tenetur se ipsum accusare* byla uznávána některými právními systémy již ve starověku. Zásadní obrat ve vztahu k této zásadě nastal někdy ve XII. století, kdy se prosadilo inkviziční trestní řízení, jehož součástí bylo zakotvení povinnosti obviněné osoby vypovídat pravdivě. Až velké buržoazní revoluce vedly k opětovné renesanci této zásady. Její první explicitní vyjádření přinesl pátý dodatek americké ústavy z roku 1791 (od této doby je toto pravidlo považováno v USA za součást tzv. Bill of Right a v americké právní doktríně se pak mluví o „*privilege against self-incrimination*“). K uznání a k legislativnímu zakotvení této zásady v Evropě došlo až v průběhu XIX. století, přičemž v evropských kontinentálních zemích není tato zásada zpravidla zakotvena přímo v ústavě, ale v trestněprávních normách.<sup>627</sup>

V mezinárodních dokumentech o lidských právech lze nalézt zásadu *nemo tenetur* v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech<sup>628</sup> z roku 1966, jehož čl. 14 odst. 3 písm. g) stanoví, že obviněný „*nesmí být nucen svědčit proti sobě nebo přiznat vinu*“.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod výslovně zakotvení zásady *nemo tenetur* neobsahuje, stejně tak ani její dodatkové protokoly. Jak však vyplývá například z rozsudku ESLP *John Murray proti Spojenému království*,<sup>629</sup> i když právo mlčet a právo nepřispívat k vlastnímu obvinění nejsou výslovně uvedeny v čl. 6 Úmluvy, nelze pochybovat o tom, že jsou obecně uznávanými mezinárodními standardy, které leží v jádru pojmu spravedlivý proces.

---

<sup>627</sup> K tomu viz MUSIL, J. Základ donucování k sebeobviňování (*nemo tenetur se ipsum accusare*). *Kriminalistika* [online]. 2009, roč. XXXXII, č. 4 [cit. 20124-06-10]. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/4-2009-zakaz-donucovani-k-sebeobvinovani-nemo-tenetur-se-ipsum-accusare.aspx>.

<sup>628</sup> Vyhlášen vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.

<sup>629</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. 2. 1996, stížnost č. 18731/91.

Konkrétně právo nepřispívat ke svému vlastnímu obvinění předpokládá, že se státní orgány snaží svou argumentaci podložit bez toho, aniž by použily důkazy získané donucením nebo pod nátlakem proti vůli „obviněného“. Poskytnutím ochrany obviněnému proti nedovolenému donucení ze strany státních orgánů tyto imunity přispívají k předcházení justičním omylům a k zajištění cílů čl. 6 Úmluvy.<sup>630</sup>

Výsada nevypovídat ve vlastní neprospěch nechrání před usvědčující výpovědi *per se*, ale proti získání důkazů donucením. V rozsudku ve věci *Ibrahim a ostatní proti Spojenému království*<sup>631</sup> ESLP potvrdil, že ve svých rozhodnutích identifikoval nejméně 3 druhy situací, které mohou vyvolat obavy z nepřiměřeného donucení v rozporu s čl. 6 Úmluvy. Prvním okruhem jsou případy, kdy je podezřelý povinen svědčit pod hrozbou sankce. Druhou skupinu tvoří případy fyzického nebo psychického nátlaku, často ve formě zacházení, které je v rozporu s čl. 3 Úmluvy. Třetí skupinu představují případy, kdy úřady využívají lsti a úskoky k získání informací.

Ve věci *Saunders proti Spojenému království*<sup>632</sup> byl stěžovatel pod hrozbou trestních sankcí (trest odnětí svobody až na 2 roky) v případě odmítnutí spolupráce donucen spolupracovat s inspektory vyšetřujícími porušení pravidel hospodářské soutěže. Na základě této výpovědi byl následně odsouzen za podvod. ESLP konstatoval porušení čl. 6 z důvodu porušení zásady *nemo tenetur*. Jak uvedl, právo nepřispívat k vlastnímu obvinění především předpokládá, že obžaloba v trestní věci se snaží prokázat vinu, aniž by se uchýlovala k důkazům získaným prostřednictvím donucení nebo nátlaku bez ohledu na vůli obviněného. V tomto smyslu je toto právo úzce spjata s presumpcí nevinu obsažené v čl. 6 odst. 2 Úmluvy. V této věci bylo pro ESLP rozhodující, že výpovědi obviněného před inspektory ministerstva obchodu a průmyslu, a to pod hrozbou sankce v případě odmítnutí vypovědět, byly následně v průběhu trestního řízení obžalobou použity ve snaze prokázat vinu. Z hlediska zkoumání uplatnění dotčeného privilegia v daňovém řízení je třeba poukázat na to, že v tomto rozhodnutí soud zdůraznil, že toto právo nezahrnuje použití

---

<sup>630</sup> K tomu srov. též např. KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 765–771; MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 338–356.

<sup>631</sup> Rozsudek ESLP ze dne 13. 9. 2016, stížnost č. 50541/08.

<sup>632</sup> Rozsudek ESLP ze dne 17. 12. 1996, stížnost č. 19187/91.

v trestním řízení těch věcí, které lze od obviněného získat prostřednictvím donucení, ale které existují nezávisle na jeho vůli, jako jsou mimo jiné i dokumenty a listiny získané na základě příkazu atd.

Z hlediska zkoumané problematiky je třeba rovněž poukázat na to, že z rozhodovací činnosti ESLP vyplývá i to, že stupeň uplatnění donucení bude neslučitelný s čl. 6 Úmluvy, pouze pokud poruší samotnou podstatu práva nevypovídat. Proto je třeba zkoumat povahu a stupeň donucení, existenci relevantních procesních záruk v řízení a zejména to, na jaké jednání a jak se získaný materiál použije.<sup>633</sup>

### III.5.3 Meze uplatnění zákazu sebeobviňování v daňovém řízení

Oblast správy daní se obecně v právních úpravách různých států vyznačuje tím, že jsou poplatníkům uloženy povinnosti týkající se vedení daňových evidencí, podávání daňových přiznání a předkládání dokladů prokazujících příjmy, výdaje, majetek nebo závazky. V analyzované oblasti proto nejčastější spory týkající se uplatnění výsady neusvědčovat sám sebe vznikají v souvislosti s předkládáním těchto důkazů. Ve vztahu k nim zejména pak k výkladu toho, jaké listinné důkazy spadají do rámce těch, které existují nezávisle na vůli kontrolovaného poplatníka, a tudíž na ně zkoumaný princip nedopadá. Jak totiž vyplývá i z judikatury ESLP analyzované níže, lze dospět k závěru, že výsada nevypovídat se v zásadě může uplatňovat i v situacích nucení k poskytnutí různých listin.

Případ *Funke proti Francii*<sup>634</sup> souvisel s činností celních orgánů. Celní orgány jednající na základě informací od daňových orgánů provedly u stěžovatele domovní prohlídku, aby získaly informace o jeho majetku v zahraničí, které mohly souviset s nařízeními upravujícími devizové povinnosti. Zajistily šekové knížky ze zahraničních bank a jiné dokumenty. Stěžovatel sice připustil, že má několik bankovních účtů v zahraničí, ale uvedl, že k nim doma nemá žádné bankovní výpisy. Prohlídka následně nevedla k žádnému trestnímu řízení proti stěžovateli. Celní orgány zahájily řízení pro nepředložení

---

<sup>633</sup> K tomu viz např. rozsudek ESLP *Allan proti Spojenému království* ze dne 5. 11. 2002, stížnost č. 48539/99, rozsudek *Ibrahim a ostatní* citovaný výše.

<sup>634</sup> Viz rozsudek ESLP ze dne 25. 2. 1993, stížnost č. 10828/84.

požadovaných bankovních výpisů a iniciovaly vydání soudního příkazu, který stěžovateli nařídil předložit dotčené výpisy a zároveň určil pokutu za každý den prodlení se splněním dotčené povinnosti. Podle vnitrostátních právních předpisů byly celní orgány oprávněny vyžadovat od osob předložení všech dokumentů, které se týkají jejich činností, pokud tyto spadají do jejich pravomoci. V případě, že osoba odmítne takové dokumenty vydat, mohla jí být uložena pokuta nebo trest odnětí svobody na 10 dní až jeden měsíc. Zároveň jí mohla být uložena pokuta za každý den prodlení, která v případě neuhrazení mohla být nahrazena trestem odnětím svobody. Stěžovatel ve stížnosti namítal, že byl „trestně stíhán“ z důvodu, že nevydal požadované listiny celním orgánům, a bylo tedy porušeno jeho právo nepředkládat důkazy proti sobě. Žalovaná vláda argumentovala tím, že deklaratorní povaha francouzského celního režimu chrání daňové subjekty před systematickými kontrolami, avšak zároveň jim přiměřeně ukládá povinnost uchovávat po určitou dobu všechny listiny týkající se jejich příjmů a majetku a tyto na požádání předložit příslušným orgánům. Oprávnění státu prověřovat tyto dokumenty, které je pod dohledem příslušného soudu, neznamená, že osoby zúčastněné jsou povinny inkriminovat se. V konkrétním případě stěžovatel nebyl nucen, aby se přiznal ke spáchání deliktu nebo předložil důkazy proti sobě, byl pouze požádán, aby předložil podrobnosti k důkazům, které u něj byly nalezeny během domovní prohlídky, konkrétně k šekovým knížkám a výpisům. ESLP konstatoval, že došlo k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, přičemž *obiter dictum* argumentoval tím, že celní orgány vyvolaly odsouzení stěžovatele, aby získaly určité důkazy, jejichž existenci pouze předpokládaly. Jelikož je nechtěly nebo nemohly získat jiným způsobem, pokusily se stěžovatele donutit, aby sám poskytl důkazy o trestných činech, které spáchal. Soud zdůraznil, že ani „zvláštnosti celního práva“ nemohou ospravedlnit zásah do práva každého „obviněného“ – v autonomním významu, který čl. 6 přisuzuje tomuto pojmu –, práva mlčet a nepřispívat k vlastnímu obvinění.

Ve vztahu k poskytování materiálních důkazů v podobě různých listin a dokumentů je zásadní i rozhodnutí ESLP ve věci *J. B. proti Švýcarsku*.<sup>635</sup> V tomto případě daňové orgány zjistily, že stěžovatel

---

<sup>635</sup> Viz rozsudek ESLP ze dne 3. 5. 2001, stížnost č. 31827/96.

uskutečnil určité finanční transakce, avšak příjmy z nich nezahrnul do svého daňového přiznání. Stěžovatel sice připustil určité nedostatky v jeho daňových přiznáních, odmítl však vydat jakékoli dokumenty týkající se těchto finančních transakcí, za což mu byla opakovaně ukládána daňovými orgány pokuta. Stěžovatel nemohl vyloučit, že všechny dodatečné příjmy z nezdaněných zdrojů, které by tyto dokumenty odhalily, by představovaly trestný čin zkrácení daně. Podle ESLP se daňové orgány snažily přimět stěžovatele k předložení dokumentů, z nichž by bylo možné zjistit, že měl i další daňové příjmy, které nepřiznal, což mohlo následně vést k jeho trestnímu stíhání. Soud odmítl argumentaci vlády, že vůči stěžovateli nebylo v dané době vedeno trestní stíhání a že oddělení obou řízení – běžného daňového řízení na jedné straně a trestního řízení pro trestný čin zkrácení daně na druhé straně – by v praxi mohlo způsobit problémy, a připomněl, že jeho úkolem je, aby se zabýval tím, zda smluvní státy dosáhly výsledku požadovaného Úmluvou, a ne aby jim ukazoval prostředky, jaké mají použít, aby splnily své povinnosti z hlediska Úmluvy. Soud rovněž odmítl námitku vlády, že požadované dokumenty je třeba považovat za materiály, jejichž existence je nezávislá na vůli dotčené osoby a které tedy od ní mohly být požadovány i za cenu donucení. Vzhledem k vytrvalosti, s jakou se snažily daňové orgány vysokými pokutami dosáhnout vydání listin, vláda nepřesvědčila soud, že daňové orgány neprovedly tzv. „*fishing expedition*“. Soud konstatoval, že k porušení čl. 6 Úmluvy došlo, a to v aspektu porušení práva neobviňovat sám sebe.

Ve věci *Allen proti Spojenému království*<sup>636</sup> daňové orgány vyzvaly stěžovatele, aby předložil výkaz svých příjmů a výdajů pod hrozbou uložení pokuty za nesplnění povinnosti. Následně v rámci tzv. *Hansard Warning* (využívané při podezření z daňových deliktů) jej informovaly, že může přijmout finanční vyrovnání namísto trestního stíhání za daňový delikt a že jejich rozhodnutí bude ovlivněno i ochotou poplatníka plně spolupracovat při vyšetřování jeho věci. Stěžovatel poté poskytl daňovým orgánům schéma jeho majetku a závazků. Následně byl obviněn a odsouzen za daňový podvod, který měl spáchat tím, že předložil falešný, zavádějící a klamavý výkaz, ve kterém neuvědln množství aktiv, která vlastnil. Stěžovatel

---

<sup>636</sup> Viz rozsudek ESLP ze dne 10. 9. 2002, stížnost č. 76574/01.

před ESLP namítal, že tzv. Hansard Warning řízení porušilo jeho právo neobviňovat se. Pod hrozbou poskytl požadované informace o majetku, které později představovaly souhrn důkazů proti němu v trestním řízení. ESLP k zásadě *nemo tenetur* shrnul svou dřívější judikaturu k ní a konstatoval, že toto právo *per se* nezakazuje použití donucení vůči osobě, aby poskytla informace o její finanční situaci. Požadavek daňových orgánů, aby stěžovatel předložil výkaz svého majetku, nevyvolává žádné problémy ve vztahu k čl. 6 odst. 1 Úmluvy, i když nesplnění dotčené výzvy bylo pod hrozbou pokuty. Povinnost předložit výkaz příjmů a majetku za účelem určení výše daňové povinnosti je společným rysem daňových systémů smluvních států a bez ní by jen stěží mohly efektivně fungovat. Soud zdůraznil, že v tomto případě stěžovatel nenamítal, že informace o jeho majetku, které dal daňovým orgánům, byly proti němu použity ve smyslu jeho inkriminace za spáchaný delikt, který byl důsledkem jeho jednání nebo opomenutí, do něhož byl zapojen před momentem poskytnutí výkazů. Zároveň nebyl stíhán za odmítnutí poskytnutí informace, která by jej mohla inkriminovat v probíhajícím nebo hrozícím trestním řízení, jak tomu bylo v případě *Funke c. Francie* nebo *J. B. c. Švýcarsko*. Stěžovatel byl stíhán za trestný čin, který spáchal předložením nepravdivého výkazu jeho majetku daňovým orgánům. Jinými slovy, stěžovatel lhal předložením nepravdivých informací. Toto jednání nebylo příkladem nucení k poskytnutí informací o deliktu, který byl spáchán již dříve, bylo trestným činem samo o sobě. Je možné, že stěžovatel lhal, aby zabránil daňovým orgánům odhalit jednání, které bylo pravděpodobně trestné a mohlo vést k trestnímu stíhání. Právo neobviňovat se však nemůže být vykládáno tak, že poskytuje všeobecnou imunitu pro jednání motivovaná touhou vyhnout se vyšetřování daňovými orgány. Současně ne každé opatření přijaté s cílem povzbudit jednotlivce, aby příslušným orgánům poskytl informace, které by potenciálně mohly být použity v pozdějším trestním řízení, musí být považováno jako nepřipustný nátlak. Stěžovateli v daném případě hrozila pokuta maximálně ve výši 300 GBP, což není srovnatelné s případem *Saunders*, kde mohl být uložen trest odnětí svobody až na dva roky. Za nepřipustné opatření nelze považovat ani tzv. „Hansard Warning“ řízení, které pouze informuje poplatníka o postupu daňové správy při podezření o spáchání daňového deliktu, pokud poplatník dobrovolně spolupracuje. Není zde ani náznak, že byl stěžovatel uveden v omyl, že uvedené řízení lze

interpretovat tak, že poskytuje garanci osvobození od stíhání. Proto ESLP v projednávaném případě konstatoval, že nedošlo k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Ve věci *Chambaz proti Švýcarsku*<sup>637</sup> byly stěžovateli uloženy dvě pokuty za to, že odmítl vyhovět výzvě švýcarské daňové správy předložit všechny dokumenty týkající se jeho obchodních vztahů se společnostmi a bankami, které spravovaly aktiva jeho jménem. Během soudního řízení týkajícího se uložených pokut začalo také vyšetřování stěžovatele ze spáchání daňového trestného činu. Stěžovatel namítal porušení práva nevypovídat ve svůj neprospěch z důvodu, že pokuty mu byly uloženy z důvodu, že odmítl předložit požadované dokumenty, které mohly být proti němu použity i v trestním řízení pro daňový únik. Soud rozhodl o porušení práva odepřít vypovědět a konstatoval, že uložením pokut byl na stěžovatele vyvíjen nátlak, aby předložil listiny, které by poskytly informace o jeho příjmech a majetku. Nebylo možné vyloučit, že informace týkající se dodatečných příjmů z nezdaněných zdrojů jej vystaví obvinění ze spáchání daňového trestného činu. Soud přitom poukázal i na vnitrostátní právní úpravu účinnou v dané době, která ukládala jednotlivým zainteresovaným orgánům povinnost vzájemně si poskytovat informace, což se vztahovalo i na vyšetřování trestného činu daňového podvodu. Podle soudu tedy tato dvě řízení nebyla navržena tak, aby ve vnitrostátním právu probíhala nezávisle. Trestní řízení zahájené vůči stěžovateli bylo vzhledem ke skutkovým okolnostem případu pokračováním správních řízení, tato řízení proto spolu úzce souvisela. Trestněprávní povaha vyšetřování se proto rozšířila i na řízení týkající se správních žalob proti pokutám vybíraným v daňovém řízení za neposkytnutí dokumentů. Soud odlišil dotčený případ od případu *Allen proti Spojenému království*, když zdůraznil, že stěžovatel v projednávané věci nikdy neuznal, že se dopustil protiprávního jednání, a uplatnil své právo odepřít výpověď ve všech stádiích řízení. V tomto případě sice soud odkázal i na rozsudek ve věci *Saunders proti Spojenému království*, blíže se však nezabýval rozlišením dokumentů, jejichž existence závisí na vůli dotčené osoby, jakými jsou např. odpovědi na položené otázky při výslechu a materiály, jakými jsou již existující dokumenty nezávislé na vůli této osoby.

---

<sup>637</sup> Viz rozsudek ESLP ze dne 5. 7. 2012, stížnost č. 11663/04.

Poprvé se blíže k posouzení dokumentů existujících nezávisle na vůli dotyčné osoby, na které se nevztahuje zákaz sebeobviňování, ESLP vyjádřil v nedávném rozsudku *De Legé proti Nizozemsku*.<sup>638</sup> Nizozemská daňová správa získala v roce 2005 od svých belgických partnerů informace týkající se bankovních účtů rezidentů Nizozemska vedených v bance v Lucembursku, které zahrnovaly zůstatky na těchto účtech k 21. 12. 1994, 5. 9. 1996 a 28. 11. 1996. Na základě těchto informací identifikovala stěžovatele jako jednoho z majitelů účtů. V roce 2007 byl vyzván, aby přiznal všechny zahraniční bankovní účty vedené po 31. 12. 1994 a předložil kopie všech relevantních bankovních výpisů za období od 1. 1. 1995 do 31. 12. 2000. Stěžovatel tyto dokumenty neposkytl odvolávaje se na výsadu nevypovídat ve vlastní neprospěch. Daňové orgány následně na základě dokumentů, které měly k dispozici, vyměřily daň za zdaňovací období 1995 a 1996 a uložily daňové pokuty. Stěžovatel se následně proti vyměřené dani a pokutám bránil v soudním řízení.

Mezitím daňové orgány požádaly soud o vydání příkazu, kterým by nařídil stěžovateli, aby pod hrozbou pokuty poskytl veškeré informace týkající se bankovních účtů vedených v zahraničí po 31. prosinci 1995 a předložil požadované dokumenty. Stěžovatel na základě tohoto soudního příkazu předložil dva formuláře, ve kterých uvedl, že má bankovní účet v bance v Lucembursku, jakož i bankovní výpisy a souhrny portfolia týkající se tohoto účtu. Po jejich předložení v soudním řízení daňové orgány předložily upravenou výši daňového vyměření a tím i snížily výši pokuty. V následných soudních řízeních stěžovatel namítal, že uložení daňové pokuty, jejímž základem je výše vyměřené daně, bylo výsledkem předložení listin na základě soudního příkazu pod hrozbou sankce, a byl tedy porušen zákaz nucení k sebeobviňování. ESLP ve vztahu k použití bankovních výpisů a přehledů portfolií poukázal na to, že v době, kdy byla stěžovateli pod hrozbou pokuty uložena povinnost předložit je, daňová pokuta mu již byla uložena. Přestože soudní příkaz k vydání dokumentů nesouvisel s vyměřením daně za rok 1996 a daňovou pokutou, daňové orgány mohly použít bankovní výpisy a souhrny portfolia v soudním řízení, které probíhalo na základě žaloby stěžovatele, a i tak učinily, když snížily vyměřenou daň a pokutu.

---

<sup>638</sup> Rozsudek ESLP ze dne 30. 1. 2023, stížnost č. 58342/15.

Soud potvrdil svou dřívější judikaturu, podle které řízení, ve kterém se rozhodovalo o námitkách žalobce proti daňové pokutě, která mu byla uložena, patřilo pod trestní větev článku 6 Úmluvy. Kromě toho bankovní výpisy a shrnutí portfolia, které byly použity k opětovnému stanovení pokuty, byly od žalobce získány nátlakem, konkrétně na příkaz soudu pod hrozbou značné pokuty. Byly tedy splněny dva předpoklady použitelnosti zákazu sebeobviňování. Za okolností projednávané věci však používání těchto dokumentů nespadlo pod ochranu poskytovanou tímto privilegiem. Jednalo se totiž o již existující dokumenty, o nichž daňové orgány zároveň věděly, jelikož již bylo prokázáno, že stěžovatel měl v relevantní době bankovní účet v Lucembursku. Nelze tudíž tvrdit, že daňové orgány se dopustily tzv. „*fishing expedition*“, když požádaly o vydání soudního příkazu, kterým byla stěžovateli uložena povinnost předložit určité dokumenty týkající se tohoto účtu. Soud zároveň zdůraznil, že ve vydaném příkazu bylo výslovně uvedeno, jaké dokumenty musí stěžovatel předložit. Právě uvedené skutečnosti tento případ odlišují od případů *J. B. proti Švýcarsku* a *Chambaz proti Švýcarsku*, ve kterých byly vyžadovány obecně „všechny dokumenty“. Konečně uložení pokuty, které stěžovateli hrozilo, kdyby neuposlechl příkaz, nemůže představovat zacházení v rozporu s článkem 3 Úmluvy. S ohledem na předcházející úvahy ESLP v tomto případě dospěl k závěru, že nebyl porušen zákaz sebeobviňování z důvodu použití výše uvedených dokumentů.

### III.5.4 Závěrem

Z výše analyzované judikatury ESLP vyplývá, že zásada *nemo tenetur se ipsum accusare* působí i mimo trestní oblast. Jde o jednu z významných součástí práva na spravedlivý proces, které má ve většině smluvních států Úmluvy i ústavní zakotvení. I když daňové řízení a trestní řízení stojí samostatně vedle sebe a řídí se zvláštními procesními předpisy, je nesporné, že v mnoha případech se tato řízení prolínají a úzce spolu souvisí. Je zřejmé, že informační povinnost uložená daňovým subjektům je jedním ze základních předpokladů zajišťujících správné fungování výběru daní. Na druhou stranu však by nebylo v souladu s garancemi zákazu sebeobviňování, kdyby daňový subjekt byl mimotrestněprávní cestou nucen předkládat

důkazy, které by následně byly základem jeho trestního stíhání. Proto z důvodu vyvážení dotčeného veřejného zájmu na správném výběru daní a obecně uznávané zásady *nemo tenetur* jako součásti práva na spravedlivé řízení je třeba poskytnutí dostatečných garancí, že tato rovnováha nebude nepřiměřeně narušena tím, že informace získané od daňových subjektů pod hrozbou ukládání peněžních pokut, resp. případného trestního stíhání, budou následně proti nim využity v trestním řízení. „Právo mlčet“ by bylo pouze iluzorní, kdyby důkazy vynuceně získané v daňovém řízení byly proti vůli osoby použity proti ní v trestním řízení. Druhou důležitou otázkou v dané oblasti bude posuzování toho, které z materiálních důkazů získaných daňovými orgány od daňového subjektu donucením je třeba považovat za důkazy, jejichž existence je závislá na vůli daňového subjektu a které existují nezávisle na jeho vůli, a tudíž je možné je v trestním řízení použít, i pokud byly od obviněného získány donucením. Vycházeje z judikatury ESLP lze vyvodit, že použití listinných důkazů získaných, byť i pod hrozbou sankce, v souvislosti s plněním si daňových povinností daňovými subjekty nespadá pod ochranu práva nevypovídat ve svůj neprospěch, pokud jsou příslušné orgány schopny prokázat, že cílem donucení bylo získat konkrétně již existující dokumenty, tj. dokumenty, které nebyly vytvořeny samotným donucením pro účely trestního řízení a současně o jejichž existenci tyto orgány již věděly. Tuto situaci je ale třeba odlišit od situace, kdy se daňové orgány pokoušejí přimět poplatníka, aby předložil důkazy o daňových deliktech, které podle názoru daňových orgánů údajně spáchal, tím, že ho nutí předložit dokumenty, o kterých se jen domnívají, že musí existovat, ačkoli si tím nejsou jisté. Zároveň platí, že bez ohledu na to, zda daňový orgán ví, nebo neví o existenci listinných nebo jiných věcných důkazů, pokud by tyto byly získány v rozporu s čl. 3 Úmluvy, jejich použití bude vždy patřit do působnosti zásady *nemo tenetur*.

## III.6 Minulost, současnost a budoucnost role státního zastupitelství při kontrole veřejné správy

### III.6.1 Úvodní poznámky

Kontrola veřejné správy zaujímá specifické a svým způsobem klíčové postavení v systému právních záruk ve veřejné správě, resp. tzv. záruk zákonnosti, kterými se rozumí souhrn právních prostředků určených k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práva pro případ jeho porušení ve sféře veřejné správy.<sup>639</sup> Lze přitom rozlišovat kontrolu vykonávanou samotnou veřejnou správou a kontrolu prováděnou subjekty stojícími mimo veřejnou správu a vůči veřejné správě směřující. V posledně uvedeném případě jde o kontrolní aktivity vyvíjené zejména jinými státními orgány, mezi které odborná literatura řadí i státní zastupitelství. Příkladem lze uvést členění nabízené V. Sládečkem, který kontrolu ze strany orgánů státního zastupitelství řadí vedle kontroly veřejné správy prováděné např. správními soudy nebo veřejným ochráncem práv. Pokud jde o kontrolní funkce státního zastupitelství ve vztahu k veřejné správě (v rámci jeho tzv. netrestní působnosti), je v této odborné literatuře uvedeno, že v současné době přísluší orgánům státního zastupitelství jednak výkon kontroly dodržování právních předpisů v místech, kde je omezována osobní svoboda a jednak zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu.<sup>640</sup>

Role státního zastupitelství, resp. orgánů veřejné žaloby při kontrole veřejné správy, prošla v minulosti významnými proměnami. Ty se do značné míry odvíjely od toho, jakou roli při kontrole veřejné správy (ne)plnilo soudnictví. Zatímco tzv. všeobecný dozor prokuratury v období socialismu byl chápán jako částečná náhražka správního soudnictví, které v podstatě neexistovalo, naopak v současnosti je výše uvedená zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu na fungující správní soudnictví navázána (k tomu podrobněji viz dále).

---

<sup>639</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo*. 2024, s. 262–263.

<sup>640</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2019, c. d., s. 443 a 444.

Tato kapitola se věnuje právě uvedeným kontrolním funkcím státního zastupitelství, které buď nahrazovaly správní soudnictví, nebo na něj mají přímé vazby, a naopak se již více nezabývá kontrolou míst, kde je omezována osobní svoboda. A to i s ohledem na povahu obou kontrol, spočívající v tom, že zatímco v pořadí první oblast kontroly není nijak omezena co do oblastí, resp. úseků veřejné správy a je v tomto směru univerzální, tak kontrola detenčních zařízení se týká toliko relativně úzké a specifické oblasti veřejné správy.

### III.6.2 K pojetí kontroly veřejné správy státním zastupitelstvím a její minulosti

Hlavní cíle a základní poslání předmětných kontrol – ze strany státního zastupitelství na straně jedné a správního soudnictví na straně druhé – se vždy lišily. Zatímco správní soudnictví od počátku svého vývoje sledovalo primárně ochranu veřejných subjektivních práv jednotlivců, tak státní zastupitelství i jeho předchůdci byly vždy orgány tzv. veřejné žaloby, sledující primárně ochranu objektivního práva a veřejného zájmu.

Soudní kontrole veřejné správy se věnoval také Jiří Hoetzel<sup>641</sup> a označoval ji za prostředek mající za cíl naplnit smysl právního řádu moderního státu, za který považoval především to, „*aby se občanovi dostalo ochrany proti úřadům*“.<sup>642</sup> V souladu s výše uvedeným tak spojoval soudní kontrolu s ochranou subjektivních práv. J. Hoetzel se ale podrobněji zabýval také pojmem veřejného zájmu, který ve Slovníku veřejného práva československého pod heslem „Zájmy veřejné“ označuje za pružný pojem, kterým zákon reaguje na rozmanitost životních poměrů a zdůrazňuje, že „*při zjišťování existence veřejného zájmu nejde o volné uvážení, nýbrž o řešení otázky právní*“, s tím, že „*někdy bude třeba hledati odpověď v bedlivém rozboru celého obsahu a úmyslu zákona*“.<sup>643</sup> V oblasti kontroly veřejné správy ze strany státního zastupitelství jde o dodnes stěžejní pojem.

---

<sup>641</sup> Mezi jeho díla patří např. *Soudní kontroly veřejné správy: se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním*. Československé zákony. Praha: Spolek českých právníků „Všehrd“, 1924.

<sup>642</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1937, c. d., s. 403.

<sup>643</sup> Slovník, svazek V., s. 578.

Podle aktuální právní úpravy je jednou z podmínek pro to, aby mohla být žaloba k ochraně veřejného zájmu podána, skutečnost, že je tím sledována ochrana dokonce závažného veřejného zájmu (k tomu viz dále). Ve vztahu k uvedené podmínce „závažného veřejného zájmu“ není bez zajímavosti, že již J. Hoetzel poukazoval na to, že „někdy právní řád zná prosté veřejné zájmy (...) a zájmy kvalifikované, mluvěj o důležitém, naléhavém, nezbytném veřejném zájmu a p.“<sup>644</sup>

V období první republiky (1918–1938), ve kterém byla výše citovaná díla J. Hoetzela vydána, byla soustava úřadů veřejné žaloby převzata tzv. recepční normou (zákon č. 11/1918 Sb.) z rakousko-uherského právního řádu, podle kterého tuto soustavu tvořilo státní zastupitelství a název státní návladnictví, který se od období formování státního zastupitelství po roce 1848 souběžně objevoval, byl v počátcích první republiky odstraněn.<sup>645</sup> Recipována byla i právní úprava správního soudnictví a zřízen byl nejvyšší správní soud (model specializovaného a koncentrovaného správního soudnictví).<sup>646</sup> Jeho činnost však byla v období nesvobody po vzniku Protektorátu Čechy a Morava (1939–1945) podstatně limitována ve prospěch tzv. třetí říše, stejně jako fungování orgánů veřejné žaloby. V poválečném období (1945–1948) došlo k převážnému obnovení soudní organizace první republiky, tzn. po osvobození byla v podstatě převzata organizace soudů a orgánů veřejné žaloby v podobě, v jaké byla vybudována na základě předpisů pocházejících ještě z doby Rakouska-Uherska.<sup>647</sup>

Nicméně v období po únoru 1948 byla činnost nejvyššího správního soudu, a tedy i správní soudnictví v pojetí jeho rozhodovací činnosti, postupně ukončena v důsledku změn v organizaci soudnictví a prokuratury.<sup>648</sup> Zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, zřídil na území Československa, jako orgány veřejné žaloby, soustavu okresních a krajských prokuratur. Následně ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, resp. na něj navazujícím

---

<sup>644</sup> Slovník, svazek V., s. 578.

<sup>645</sup> KUČHTA, J., SCHELLE, K. *Historie a současnost státního zastupitelství*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 35.

<sup>646</sup> FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., KOUDELKA, Z., POTĚŠIL, L., POUPEROVÁ, O. et al. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022 (2.1 Období let 1867 až 1918).

<sup>647</sup> KUČHTA, J., SCHELLE, K., c. d., s. 41 a 49.

<sup>648</sup> FRUMAROVÁ, K. et al., c. d., 2.3 Období let 1945 až 1989.

zákonem č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, byla na našem území zavedena prokuratura tzv. socialistického typu. Základní společný znak všech prokuratur socialistického typu spočíval v tom, že byly vybudované především jako orgány dozoru nad zachováváním zákonnosti, a ne jako orgány zastupující stát v trestním, příp. civilním řízení. Uvedené odlišovalo veřejnou žalobu z let 1948–1989 od veřejné žaloby existující na našem území v předcházejících obdobích.<sup>649</sup>

V § 6 ústavního zákona č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, bylo konkrétně stanoveno, že nejvyšší dozor nad přesným prováděním a zachováváním zákonů a jiných právních předpisů všemi ministerstvy a jinými úřady, soudy, národními výbory, orgány, institucemi a úředními osobami, jakož i jednotlivými občany přísluší generálnímu prokurátorovi, čímž byl nad státní správou namísto soudní kontroly zaveden tzv. všeobecný prokurátorský dozor. Soudně přezkoumatelné zůstaly pouze určité výšeče správního práva – především oblast důchodového zabezpečení – a to pouze v rámci obecného soudnictví.<sup>650</sup>

Orgány veřejné žaloby disponovaly oprávněními v netrestní oblasti již v období Rakouska-Uherska a první Československé republiky,<sup>651</sup> ale až za dob socialismu bylo správní soudnictví – nutno dodat, že z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv zcela nedostatečně – nahrazeno všeobecným dozorem prokuratury nad zákonností veřejné správy,<sup>652</sup> sledující primárně ochranu veřejného zájmu. K uvedenému M. Mazanec uvádí, že „všeobecný dozor prokuratury byl po celou dobu své existence jen nedostatečnou náhradou bývalého správního soudnictví, pokud se týče ochrany individuálních veřejných práv. Na přelomu padesátých a šedesátých let byla činnost prokuratury na tomto úseku v řadě směrů deformována a doplňovala represí proti některým skupinám obyvatelstva“.<sup>653</sup>

---

<sup>649</sup> ŠRAMEL, B. Dozor prokuratury SR nad dodržiavaním zákonnosti orgány verejnej správy: nežiaduci relikt socialistickej minulosti? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2022, Vol. 30, č. 2, s. 380.

<sup>650</sup> FRUMAROVÁ, K. et al., c. d., 2.3 Období let 1945 až 1989.

<sup>651</sup> ŠRAMEL, B., c. d., s. 387.

<sup>652</sup> FRUMAROVÁ, K. et al., c. d., s. 44–46; SLÁDEČEK, V., c. d., s. 441.

<sup>653</sup> MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, 1996, s. 36.

Prokurátorský dozor byl považovaný za samostatnou ústavní formu činnosti státu, která zabezpečovala důsledné vykonávání a zachovávání zákonů a jiných právních předpisů a která byla vykonávaná prokuraturoou jako orgánem státu a jeho jménem specifickými právními prostředky na celém území státu a bez závislosti na jakýchkoliv místních vlivech.<sup>654</sup> K uvedenému je ovšem namístež současně připomenout, že se „... i pro řízení prokuratury uplatňovala zásada vedoucí úlohy komunistické strany při ovládnání prokuratury a ovlivňování její činnosti. Komunistická strana politicky komplexně řídila práci prokuratury, podílela se na výběru a výchově kádrů, určovala hlavní principy politiky a preventivní práce, koncepci systému sociální prevence. Hlavní zaměření činnosti prokuratury vycházelo ze závěrů a politických direktiv sjezdů KSČ“.<sup>655</sup>

Právními prostředky, které byl prokurátor oprávněn při výkonu všeobecného dozoru uplatnit, byly především tzv. protesty a upozornění. Protest byl dozorčí prostředek, který mohl být uplatněn proti obecně závazným právním předpisům, proti obecně závazným nařízením národních výborů a proti rozhodnutím, opatřením a jiným aktům, které odporují zákonům a jiným právním předpisům. Pokud protestu prokurátora nebylo vyhověno, a to ani ze strany nadřazeného orgánu, a nebylo vyhověno ani případnému dalšímu protestu podanému proti rozhodnutí, kterým nebylo původnímu protestu vyhověno, mohl být protest prokurátora předložen v poslední fázi k rozhodnutí vládě.<sup>656</sup> Ve věcech, které se řídily správním řádem, rozhodoval o protestu v posledním stupni vedoucí příslušného ústředního správního úřadu na návrh jím ustanovené zvláštní komise.<sup>657</sup> Prokuratura samotná nicméně žádnou pravomocí naříditi zrušení jí napadených aktů nedisponovala. V dobové literatuře se k tomu uvádí, že i přesto šlo o efektivní dozorčí prostředek, kdy více jak v 90 % případů podaných protestů jim bylo vyhověno.<sup>658</sup>

---

<sup>654</sup> PLUNDR, O., HLAVSA, P. *Organizace justice a prokuratury*. 4. vyd. Praha: Panorama, 1980, s. 156.

<sup>655</sup> KUČHTA, J., SCHELLE, K. *Státní zastupitelství*. Zlín: ŽIVA, 1994, s. 31.

<sup>656</sup> § 15 zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

<sup>657</sup> § 65 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

<sup>658</sup> TOMAN, J. Poznatky prokuratury v ČSR o kvalitě a účinnosti prostředků všeobecného dozoru. *Prokuratura*, 1985, roč. 23, č. 2, s. 127.

Upozornění prokurátora – které mohlo být podáno státním orgánům za účelem odstranění porušování zákonů a jiných právních předpisů, jakož i příčin, které k nim vedly, pokud nespočívaly ve vydání nezákonného aktu – pak bylo nástrojem, který bylo možné uplatnit v případech, kdy podání protestu nebylo nutné, přičemž pro vyřízení upozornění stačilo, aby jej příslušný orgán ve stanovené lhůtě projednal, učinil opatření k odstranění porušování právní úpravy a podal o výsledku projednání a o učiněných opatřeních prokurátorovi zprávu.<sup>659</sup>

Pokud jde o způsoby, jakými prokuratura zjišťovala poznatky pro uplatnění výše uvedených nástrojů všeobecného dozoru, byly jimi zejména tzv. prověrky dodržování zákonnosti<sup>660</sup> konané v rámci tzv. soustavného dozoru nebo účast na zasedáních orgánů státní správy.<sup>661</sup> Zdrojem těchto poznatků mohly být ale také podněty ze strany široké veřejnosti. Z důvodu neexistence správního soudnictví šlo zpravidla o jediný způsob, jakým bylo v daném období zabezpečováno přezkoumání zákonnosti činnosti orgánů veřejné správy z hlediska ochrany práv adresátů veřejné správy. Jak bylo již výše uvedeno, šlo o prostředek ochrany těchto veřejných subjektivních práv nedostatečný, a to nejen s ohledem na výše uvedené postavení a primární úkoly tehdejší prokuratury, ale také vzhledem k tomu, že prokurátor nejen že mohl toliko požadovat odstranění protiprávního stavu bez možnosti autoritativního (direktivního) působení na orgán státní správy porušující zákonnost, ale navíc o protestu prokurátora rozhodoval vždy jen orgán moci výkonné, nikoliv nezávislý soud.

I proto lze konstatovat, že pozdější zřízení správního soudnictví bylo v kontextu ochrany veřejných subjektivních práv jednotlivců po roce 1989 mimořádně významným legislativním příspěvkem k systému záruk zákonnosti v našem státě,<sup>662</sup> což zcela změnilo i roli státního zastupitelství při kontrole veřejné správy.

---

<sup>659</sup> § 17 zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

<sup>660</sup> § 14 odst. 2 písm. c) zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

<sup>661</sup> § 9 odst. 2 zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře.

<sup>662</sup> ŠRAMEL, B., c. d., s. 376–377.

### III.6.3 Současná podoba kontroly veřejné správy státním zastupitelstvím

Role státního zastupitelství při kontrole veřejné správy je dnes, ve srovnání s dřívějším postavením prokuratury oprávněné k výše popsanému všeobecnému dozoru, významně omezena. Je tomu tak ve prospěch soudní kontroly veřejné správy, která po roce 1989 prošla dalším významným vývojem a nyní je zajišťována prostřednictvím správního soudnictví, představující jeden z pilířů záruk zákonnosti ve veřejné správě. Tato soudní kontrola veřejné správy přitom slouží primárně k ochraně veřejných subjektivních práv jednotlivců. Uvedené souvisí s tím, že se soudní kontrola veřejné správy vyvíjela jako součást demokratické ideologie občanské společnosti. V posttotalitních státech, mezi které Česká republika v souvislosti s vývojem dnešního správního soudnictví patří, je právo na soudní kontrolu veřejné správy součástí balíčku demokratizačních opatření.<sup>663</sup>

K ochraně veřejného zájmu před správními soudy dochází také, ale spíše až zprostředkovaně (prostřednictvím konceptu ochrany subjektivních práv).<sup>664</sup> Přímá ochrana veřejného zájmu<sup>665</sup> v rámci správního soudnictví je výjimečná a takovou výjimkou jsou žaloby k ochraně veřejného zájmu, k jejichž podání je jedním z omezeného okruhu oprávněných i nejvyšší státní zástupce jako „hlava“ soustavy státního zastupitelství.

V současnosti jde o jediný případ „univerzální“ kontroly veřejné správy (jak bylo vymezeno výše), který zákon soustavě státního zastupitelství svěřuje. Současně jsou žaloby nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu omezeny v tom smyslu, že mohou směřovat pouze proti rozhodnutím správních orgánů, resp. jsou spojeny toliko s tímto žalobním typem. Jinak řečeno, prostřednictvím těchto žalob mohou být u správních soudů napadeny toliko individuální správní akty, pokud odpovídají pojmu rozhodnutí, jak je definováno

---

<sup>663</sup> POUPEROVÁ, O. In: FRUMAROVÁ, K. et al., c. d., s. 28.

<sup>664</sup> HEJČ, D. Správní žaloba nejvyššího státního zástupce z hlediska poslání správního soudnictví. *Právník*. 2023, č. 10, s. 898–899.

<sup>665</sup> Zpravidla lze přitom „zájem na ochraně objektivního práva“ považovat za univerzálně platný veřejný zájem s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny (viz VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018, s. 51).

§ 65 odst. 1 SŘS, podle kterého jde o „úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují (...) práva nebo povinnosti“. Přestože platí, že veřejný zájem, stejně jako veřejná subjektivní práva, může být narušen nezákonností principiálně jakékoli právní formy činnosti veřejné správy, jakož i její nečinností.<sup>666</sup>

Konkrétně podle § 66 odst. 3 SŘS je nejvyšší státní zástupce oprávněn podat předmětnou žalobu, *jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem*. Pro účely naplnění dané aktivní procesní legitimity je to pouze nejvyšší státní zástupce, který hodnotí splnění podmínky závažného veřejného zájmu, a je tedy pouze na něm, zda jej shledá, či nikoliv.<sup>667</sup> Mimo jiné i v tom se postavení nejvyššího státního zástupce liší od postavení veřejného ochránce práv, který je rovněž aktivně legitimován k podání takové žaloby k ochraně závažného veřejného zájmu, nicméně splnění předmětné podmínky musí podle § 66 odst. 3 SŘS před soudem prokázat. To staví veřejného ochránce práv do obtížnější pozice, čemuž odborná literatura připisuje tu skutečnost, že v praxi jsou žaloby k ochraně veřejného zájmu výrazně méně častěji podávány veřejným ochráncem práv ve srovnání s nejvyšším státním zástupcem.<sup>668</sup>

V odborné literatuře se dále objevuje názor, že vzhledem k charakteru činnosti státního zastupitelství je ale pro nejvyššího státního zástupce obtížné získat poznatky o činnosti veřejné správy z vlastní činnosti, na rozdíl od veřejného ochránce práv, který je také podle některých autorů lépe vybaven k přijímání podnětů ohledně veřejné správy a má tak lepší představu, kdy žalobu podat.<sup>669</sup> Podle právního stavu účinného ještě v první polovině roku 2024 si státní zastupitelství mohlo<sup>670</sup> – za účelem zjišťování poznatků o činnosti veřejné správy – od státních orgánů i orgánů územní (i profesní a zájmové) samosprávy při výkonu své působnosti v konkrétní věci zapůjčovat spisy a doklady a vyžadovat potřebná vysvětlení. Nešlo ale o oprávnění systematicky zjišťovat, resp. vyhledávat poznatky

---

<sup>666</sup> HEJČ, D. In: SVOBODA, T., HALML, F., HEJČ, D. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022, s. 201.

<sup>667</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16.

<sup>668</sup> CHAMRÁTHOVÁ, A. Zvláštní žalobní legitimity k ochraně veřejného zájmu. *Právník*. 2016, č. 8, s. 701.

<sup>669</sup> Tamtéž, s. 696 a 698.

<sup>670</sup> § 14 odst. 1 a 2 zákona o státním zastupitelství.

o činnosti veřejné správy za tímto účelem. Komentářová literatura k uvedenému konstatuje, že „zákon o státním zastupitelství světuje státnímu zastupitelství na úseku mimotrestním toliko prostředky (v části páté) k objasnění konkrétního případu, nikoliv k jejich vyhledávání. Tím je role státního zastupitelství jako ochránce veřejného zájmu do určité míry deaktivována“.<sup>671</sup> A dále, že „z hlediska de lege ferenda je potřebné, aby zákon o státním zastupitelství upravil jednoznačné oprávnění k systematickému zjišťování poznatků u příslušných orgánů veřejné moci (...) i mimo vyřizování konkrétně identifikované věci (forma vlastního zjišťování, např. prověřkovou činností), upotřebitelných k výkonu zejména mimotrestní působnosti státního zastupitelství (např. podle § 66 odst. 2 SŘS)“.<sup>672</sup>

V návaznosti na výše uvedené omezené prostředky k odhalování stavu na úseku, který je tímto způsobem nejvyššímu státnímu zástupci svěřen k výkonu dané působnosti, se v odborné literatuře objevuje kritika, že „vykonavatel veřejné moci v pozici žalobce nemůže svoji činnost provádět ve svých důsledcích nezávisle, když je závislý na tom, jestli mu někdo k výkonu působnosti dá podnět nebo se nahodile využitelný poznatek dostane do sféry jeho činnosti, tzn. do výkonu jeho některé působnosti“.<sup>673</sup> Uvedené je aktuálně předmětem legislativní změny provedené zákonem č. 83/2024 Sb., jehož důvodová zpráva konstatuje, že „zákonodárce uložil státnímu zastupitelství uplatňovat ve stanovených případech svoji pravomoc, ale současně mu neumožnil tyto případy systematicky vyhledávat či získané informace ověřovat“. Této i dalším legislativním změnám je věnována pozornost v následující části.

---

<sup>671</sup> ZEŽULOVÁ, J. In: LATA, J., PAVLÍK, J., ZEŽULOVÁ, J. *Zákon o státním zastupitelství: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 204.

<sup>672</sup> MÁLEK, P. In: BRADÁČOVÁ, L. a kol. *Zákon o státním zastupitelství*. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 321–322.

<sup>673</sup> ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*, 2022, č. 2, s. 16.

### III.6.4 K budoucnosti kontroly veřejné správy státním zastupitelstvím

Jak bylo výše uvedeno, dosud mohou žaloby nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu směřovat pouze proti individuálním rozhodnutím správních orgánů, resp. jsou spojeny toliko s tímto žalobním typem, přestože veřejný zájem může být narušen nezákonností principiálně jakékoli právní formy činnosti veřejné správy, jakož i její nečinností.<sup>674</sup> Aktuálně probíhající legislativní práce mají výše uvedený stav změnit.

V legislativním procesu jsou hned dva návrhy na změny soudního řádu správního, kterými má dojít k rozšíření návrhové legitimity nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu i na další formy (ne)činnosti veřejné správy. Jedním z nich je návrh zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony,<sup>675</sup> jehož cílem je především zřízení institutu ochránce práv dětí<sup>676</sup> (dále také jen „návrh novely VeřOchr“). Druhým je návrh zákona, kterým se mění zákon soudní řád správní a další související zákony,<sup>677</sup> jehož cílem je odstranit nedostatky řízení ve správním soudnictví a tím přispět k větší hospodárnosti a urychlení těchto soudních řízení<sup>678</sup> (dále také jen „návrh novely SŘS“). Rozsah změn právní úpravy návrhových oprávnění k ochraně veřejného zájmu před správními soudy se u předmětných návrhů zákonů liší, přičemž návrh novely SŘS má přinést v tomto směru změny rozsáhlejší.

Oba návrhy zákonů mají společné to, že jimi má být umožněno nejvyššímu státnímu zástupci podat za účelem ochrany veřejného zájmu rovněž návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a až 101d SŘS). Jde o krok logický, neboť veřejný zájem může být již ze samotné definice OOP dotčen tím spíše. Na rozdíl

---

<sup>674</sup> HEJČ, D. In: SVOBODA, T., HALML, F., HEJČ, D. a kol., c. d., s. 201.

<sup>675</sup> Čj. předkladatele materiálu je 28515/2023-UVCR, dostupný zde: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCSSKUT84/> [citováno 20. června 2024].

<sup>676</sup> Blíže viz předkládací zpráva k návrhu novely zákona o VOP, dostupná zde: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCSSKUT84/> [citováno 20. června 2024].

<sup>677</sup> Čj. předkladatele materiálu je 101/2020-LO-SP, dostupný zde: [https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK/?fbclid=IwAR0vTiEzrHnwOyFwHqNRGBkuKji6dp4HNVbj9VJTMwnewiYzyEpnFSLz\\_f8](https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK/?fbclid=IwAR0vTiEzrHnwOyFwHqNRGBkuKji6dp4HNVbj9VJTMwnewiYzyEpnFSLz_f8) [citováno 20. června 2024].

<sup>678</sup> Blíže viz předkládací zpráva k návrhu novely SŘS.

od správního rozhodnutí má totiž OOP širší dopady a dotýká se blíže nevymezeného okruhu osob.<sup>679</sup> Skutečnost, že je akt veřejné správy závazný pro více osob, jak tomu u OOP zpravidla bývá, může i sama o sobě posílit intenzitu veřejného zájmu na tom, aby byl v případě své nezákonnosti soudem zrušen, neboť závažnost veřejného zájmu může být shledána i v případech, kdy sice účinky správního aktu nebudou mimořádně intenzivní, avšak budou mít dopad na právní sféru významného počtu osob.<sup>680</sup>

Návrh novely SŘS má dále ještě podstatněji rozšířit návrhovou legitimaci v oblasti ochrany veřejného zájmu pro nejvyššího státního zástupce, a to nejen ve vztahu k OOP, ale ke všem ostatním žalobám a návrhům upraveným v SŘS, vyjímaje pouze návrhy ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a v řízení o kompetenčních žalobách, resp. návrhy ze strany nejvyššího státního zástupce nemají být přípustné pouze v uvedených případech.<sup>681</sup> Předmětné oprávnění nejvyššího státního zástupce se tak má v režimu SŘS vztahovat nejen na žaloby proti správním rozhodnutím, zásahové žaloby, nečinnostní žaloby, návrhy na zrušení opatření obecné povahy a služebního předpisu, ale rovněž na řízení, které má být do SŘS danou novelou nově teprve zařazeno. Jde o řízení o zrušení vnitřního předpisu zájmové samosprávy, v jehož rámci lze podrobit soudnímu přezkumu vnitřní předpisy profesních komor a vysokých škol.<sup>682</sup> Aktivní legitimace nejvyššího státního zástupce se tak má podle daného návrhu novely SŘS vztahovat i na normativní správní akty, byť mající interní charakter, tzn. postrádající obecnou závaznost a směřující zejména „dovnitř“ příslušných veřejnoprávních korporací.

Pokud jde o normativní akty v podobě podzákoných právních předpisů, dosud nedošlo k naplnění předpokladu Ústavy České republiky, podle kterého k přezkumu podzákoných právních předpisů

---

<sup>679</sup> Důvodová zpráva k návrhu novely SŘS.

<sup>680</sup> HEJČ, D. Úvahy nad připravovaným rozšířením návrhové legitimace (nejen) nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví. *Státní zastupitelství*. 2024, č. 1, s. 22.

<sup>681</sup> § 37a návrhu novely SŘS.

<sup>682</sup> Návrh novely SŘS se v průběhu času v této otázce vyvíjel a původně uvedené nebylo do aktivní legitimace nejvyššího státního zástupce zařazeno, k tomu blíže viz HEJČ, D. K připravovaným změnám návrhových oprávnění k ochraně veřejného zájmu ve správním soudnictví. *Správní právo*. 2024, č. 4–5, s. 282–294.

může být oprávněn Nejvyšší správní soud, stanoví-li tak zákon.<sup>683</sup> K soudnímu přezkumu podzákoných právních předpisů je proto i nadále oprávněn toliko Ústavní soud,<sup>684</sup> u kterého nejvyšší státní zástupce není k podání takového návrhu aktivně legitimován. Do budoucna lze uvažovat nad tím, zda by se ochrana veřejného zájmu ze strany nejvyššího státního zástupce neměla vztahovat rovněž na podzákoné (obecně závazné) právní předpisy nebo alespoň na některé z nich, neboť pro ně z hlediska intenzity veřejného zájmu, který jejich případnou nezákonností může být zasažen, platí obdobně to, co bylo důvodem k tomu, aby předmětné aktivní legitimaci nejvyššího státního zástupce podléhala rovněž OOP a předpisy zájmové samosprávy.<sup>685</sup>

Pokud jde o výše uvedené navrhované významné rozšíření návrhového oprávnění nejvyššího státního zástupce i na další formy (ne)činnosti veřejné správy, lze návrh v tomto rozsahu označit za jednoznačné posílení daného oprávnění, resp. zvýšení významu role státního zastupitelství při kontrole veřejné správy. Uvedené posílení je dále významně podpořeno aktuální legislativní změnou, podle které má od druhé poloviny roku 2024 vstoupit v účinnost právní úprava, která odstraňuje dřívější výše uvedené obtíže získat pro účely výkonu působnosti státního zastupitelství v oblasti kontroly veřejné správy poznatky o její činnosti. Na základě předmětné novelizace totiž napříště nebude podmínkou pro vyžádání spisu státním zastupitelstvím v dané oblasti, aby byl takový spis konkretizován (odstraňuje se tím omezení výkonu působnosti pouze ve vztahu ke konkrétní věci).

Jak vyplývá z důvodové zprávy, uvedené umožňuje nejvyššímu státnímu zástupci, aby za účelem realizace své působnosti v oblasti kontroly veřejné správy byl oprávněn např. vyžádat si zaslání veškerých podkladů z oblasti této působnosti za určitý rok nebo léta, aby je mohl přezkoumat z toho hlediska, zda jsou splněny podmínky k podání návrhu soudu, resp. k tomu pověření státní zástupci se budou moci také přímo dostavit k vykonavatelům veřejné správy, aby na místě mohli podklad vyhledat (ze spisů předložených na

---

<sup>683</sup> Čl. 87 odst. 3 písm. a) Úst.

<sup>684</sup> Čl. 87 odst. 1 písm. b) Úst.

<sup>685</sup> HEJČ, D. K připravovaným změnám návrhových oprávnění k ochraně veřejného zájmu ve správním soudnictví, c. d., s. 290 a 291.

místě samém na vyžádání státního zástupce), přičemž za tím účelem musí tito vykonavatelé veřejné správy poskytnout státnímu zastupitelství potřebnou součinnost.<sup>686</sup> Důvodová zpráva k tomu konkrétně konstatuje, že „účelem (...) je tedy prověřovat na místě samém podklady, z nichž by státní zástupce vybral případy využitelné pro výkon vlastní netrestní působnosti státního zastupitelství, tj. pro podání žaloby nebo návrhu na zahájení řízení, k nimž je podle zákona oprávněn“, neboť „státní zastupitelství je povinno vykonávat svoji působnost nejen na základě externích podnětů, ale na základě stavu zákonnosti, který výkon působnosti státního zastupitelství vyžaduje“.<sup>687</sup> Lze se nicméně domnívat, že rozsah a způsob této kontroly by měl odpovídat samotné povaze předmětného návrhového oprávnění nejvyššího státního zástupce, které je pojímáno spíše jako prostředek mimořádný, sledující ochranu závažného veřejného zájmu. K charakteru předmětného návrhového oprávnění jako spíše mimořádnému prostředku kontroly veřejné správy lze doplnit úvahu, že „jestliže by záměrem zákonodárce bylo založit výkon dozoru nad zákonností ve veřejné správě, pak by oprávnění podat správní žalobu nepersonifikoval ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci, ale pověřil by tím soustavu státního zastupitelství“.<sup>688</sup>

Na druhou stranu návrh novely SŘS původně obsahoval i variantu právní úpravy, která by naopak do budoucna znamenala zřejmě zásadní omezení aktivní legitimace nejvyššího státního zástupce a ve výsledku by mohlo dojít až k významnému oslabení role státního zastupitelství při kontrole veřejné správy. Snahou původního návrhu novely SŘS bylo totiž sjednocení podmínky aktivní procesní legitimace u nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv. K tomu byly navrhovány dvě varianty, a to, aby v obou případech buď stačilo závažný veřejný zájem shledat, nebo naopak aby v obou případech musel být prokázán. Tyto dvě varianty pak byly navrhovány v případě všech soudních řízení, pro která mají být nejvyšší státní zástupce a veřejný ochránce práv oprávněni podat návrh na jejich zahájení za účelem ochrany veřejného zájmu. Důvodová zpráva k uvedené významné změně toliko lakonicky konstatovala, že tímto

---

<sup>686</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 83/2024 Sb.

<sup>687</sup> Tamtéž.

<sup>688</sup> ZÁRUBA, J., c. d., s. 21.

bylo usilováno o sjednocení postavení nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv, protože odlišné zacházení vyvolává jen otázky a do budoucna se jeví jako nedůvodné a neudržitelné. Přitom nebyla vyjádřena preference, v jaké z nabízených variant by ke sjednocení mělo dojít.<sup>689</sup>

Skutečnost, že by závažný veřejný zájem musel být jako podmínka procesní legitimity nejvyšším státním zástupcem prokazován, by jej stavěla do obtížnější pozice a velmi pravděpodobně by došlo k výraznému oslabení procesního postavení nejvyššího státního zástupce jako představitele soustavy státního zastupitelství určené k ochraně vymezeného veřejného zájmu, aniž by pro to byl přesvědčivý důvod, resp. ani důvodová zpráva k návrhu novely SŘS žádný nezmiňovala.<sup>690</sup>

Měla-li být nevyčleněným důvodem pro takové omezení předmětné role státního zastupitelství případná obava z nadužívání nebo snad zneužívání daného návrhového oprávnění, lze uvést, že shledání závažného veřejného zájmu není a nemůže být v právním státě žádnou libovůlí nejvyššího státního zástupce<sup>691</sup> a současně existence závažného veřejného zájmu přezkumu správních soudů již dnes specificky podléhá. Podle již ustálené judikatury správních soudů i Ústavního soudu totiž platí, že narušení závažného veřejného zájmu se zkoumá ve fázi posuzování důvodnosti žaloby a správní soud tak nezruší správní rozhodnutí v případě jakékoliv nezákonnosti, ale jen takové nezákonnosti rozhodnutí, která je natolik intenzivní, že narušuje vskutku závažný veřejný zájem.<sup>692</sup> I při stávající právní úpravě je to tedy vždy pouze až nezávislá moc soudní, která posoudí nejen nezákonnost tvrzenou nejvyšším státním zástupcem, ale rovněž i přítomnost závažného veřejného zájmu, zejména stojí-li proti němu dobrá víra adresáta napadeného aktu.

Jde proto o krok správným směrem, že návrh novely SŘS byl ještě před jeho předložením Poslanecké sněmovně změněn tak, že se přiklonil k variantě, podle které nejvyššímu státnímu zástupci k aktivní legitimitaci postačí, aby závažný veřejný zájem shledal.

---

<sup>689</sup> Důvodová zpráva k návrhu novely SŘS.

<sup>690</sup> HEJČ, D. K připravovaným změnám návrhových oprávnění k ochraně veřejného zájmu ve správním soudnictví, c. d., s. 291.

<sup>691</sup> Více viz HEJČ, D. In: SVOBODA, T., HALML, F., HEJČ, D. a kol., c. d., s. 183.

<sup>692</sup> Např. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2016, sp. zn. 4 Azs 33/2016.

Důvodová zpráva k uvedenému trefně konstatuje, že „(s) *ohledem na skutečnost, že jen nejvyšší státní zástupce je považován za ochránce veřejného zájmu v tom nejširším slova smyslu, se navrhuje, aby právě a pouze on měl neomezenou kompetenci z hlediska případné oblasti vyznačující se závažným veřejným zájmem. Naopak veřejný ochránce práv a ochránce práv dětí budou moci právo podávat žaloby ve veřejném zájmu vykonávat pouze v rozsahu působnosti, kterou jim přiznávají zvláštní zákony*“.<sup>693</sup>

### III.6.5 Závěrem

Závěrem lze dodat, že možné obavy ze zneužití předmětné aktivní legitimace se dále rozptylují i s ohledem na to, že již výše uvedená novela zákonem č. 83/2024 Sb. nově stanoví důvody, pro které může vláda nejvyššího státního zástupce odvolat, resp. v tomto smyslu přináší záruky pro nejvyššího státního zástupce před bezdůvodným odvoláním, včetně toho, že rozhodnutí vlády o odvolání nejvyššího státního zástupce z funkce podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Tímto se do budoucna posiluje nezávislost nejvyššího státního zástupce jako osoby aktivně legitimované k podání návrhu ve správním soudnictví. K tomu je namísto připomenout, že současná soustava státního zastupitelství jako celek je sice součástí moci výkonné, ale svou povahou jde o justiční orgán, byť nevykonávající soudní moc – lze tedy mluvit o nezávislém orgánu vykonávajícím spravedlnost, ovšem nikoliv v individuálním zájmu konkrétních osob, ale v zájmu veřejném. Státní zastupitelství se tak povahou, zaměřením činností a nezávislostí odpoutává od závislé činnosti orgánů výkonné moci (třebaže je její součástí) a blíží se soudní nezávislosti,<sup>694</sup> čímž se významně odlišuje od postavení prokuratury v období minulého režimu.

---

<sup>693</sup> Důvodová zpráva k návrhu novely SŘS.

<sup>694</sup> LATA, J. In: LATA, J., PAVLÍK, J., ZEŽULOVÁ, J., c. d., 2020, s. 3.

## III.7 Povinnost Nejvyššího správního soudu podat předběžnou otázku soudnímu dvoru Evropské unie v kontextu ochrany veřejných subjektivních práv

### III.7.1 Úvodní poznámky

Rozhodování českých správních soudů se nezaměřuje výlučně na výklad právních předpisů českého zákonodárce, ale v řadě případů české správní soudy aplikují právo evropské, popřípadě české právní předpisy, jejichž prvotní obsah má svůj původ v sekundárním právu Evropské unie. Do systému českého správního soudnictví, jehož tradičním účelem je ochrana veřejných subjektivních práv, jak ostatně upozorňuje i profesor Hoetzel,<sup>695</sup> v důsledku uvedeného může vstupovat do určité míry „cizorodý soud“, jehož rozhodovací činnost má jiné primární referenční hledisko rozhodování, než je tomu v případě českých správních soudů. Existence evropských předpisů a nutnost jejich aplikace i v řízení před českými správními soudy pak nutně vede k tomu, že se v řízení před českými správními soudy mohou objevovat výkladové nesrovnalosti ohledně obsahu evropského právního předpisu, jakým způsobem má být evropský předpis vyložen, případně zda vůbec takový předpis lze aplikovat, nebo dokonce zda je tento předpis (ne)platný. K závaznému posouzení takovýchto otázek je příslušný Soudní dvůr Evropské unie („SDEU“),<sup>696</sup> na nějž se s uvedenými otázkami mohou (někdy naopak musí) obracet soudy členských států Evropské unie prostřednictvím žádostí o zodpovězení tzv. předběžné otázky.<sup>697</sup> Rozhodnutí o předběžné otázce má přitom zásadní význam pro řízení před českými správními soudy. Proto se v této kapitole zabýváme tím, zda mají účastníci řízení odpovídající oprávnění, aby mohli

---

<sup>695</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo*. 1934, c. d., s. 398.

<sup>696</sup> V rámci této kapitoly užíváme jednotné označení Soudní dvůr Evropské unie, a to s cílem udržet jednotnou terminologii textu, jakkoliv se formálně soudní instituce spojená s Evropským společenstvím, resp. posléze Evropskou unií, až do roku 2009 a účinností Lisabonské smlouvy označovala jako Evropský soudní dvůr.

<sup>697</sup> V rámci této kapitoly se nezabýváme rolí Nejvyššího soudu České republiky, na nějž lze rovněž nahlížet jako na soud, jenž je povinný předkládat předběžné otázky, a to s ohledem na zaměření této kapitoly primárně na oblast správního soudnictví.

relevantně ovlivnit výsledek řízení před SDEU, a rozebíráme jejich procesní oprávnění, včetně posouzení, zda současná právní úprava účastníkům soudního řízení umožňuje při podání předběžné otázky efektivně hájit svá práva.

### III.7.2 Obecně k řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem Evropské unie

Podle čl. 267 SFEU unie platí, že je SDEU oprávněn rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu smluv, platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie. Uvedený čl. 267 SFEU pak rozlišuje mezi oprávněním soudů a povinností soudů předložit předběžnou otázku. V prostředí českého správního soudnictví je obecně respektován přístup, že krajské soudy jsou ve smyslu čl. 267 SFEU oprávněny předběžné otázky předkládat, přičemž povinen k předložení předběžné otázky je za splnění určitých procesních podmínek Nejvyšší správní soud jakožto soud, proti jehož rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.<sup>698</sup>

Primárním účelem řízení o předběžné otázce je zajistit jednotný výklad evropských předpisů napříč Evropskou unií se souvisejícím záměrem sjednotit rozhodovací praxi uvnitř jednotlivých členských států.<sup>699</sup> Tímto se však účel řízení o předběžné otázce nevyčerpává

---

<sup>698</sup> Jak dovodil SDEU v rozsudku ze dne 15. 9. 2005 ve věci C-495/03: „Co se zadrhué týče vnitrostátních soudů, jejichž rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je namístě připomenout, že článek 234 třetí pododstavec ES musí být podle ustálené judikatury vykládán tak, že tyto soudy mají povinnost, vyvstane-li otázka práva Společenství při jednání před těmito soudy, obrátit se na Soudní dvůr, ledaže konstatovaly, že vyvstálá otázka není relevantní nebo že k dotčenému ustanovení Společenství byl již výklad Soudním dvorem podán nebo že řádné používání práva Společenství je tak zřejmé, že není ponechán prostor pro žádné rozumné pochybnosti. Existence takové možnosti musí být posuzována v závislosti na charakteristikách zvláštních právu Společenství, zvláštních obtížích, které jeho výklad představuje, a riziku rozdílnosti judikatury uvnitř Společenství.“

<sup>699</sup> Jak uvedl sám SDEU v rozsudku ze dne 15. 9. 2005 ve věci C-495/03: „Cílem povinnosti vnitrostátních soudů, jejichž rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, podat Soudnímu dvoru předběžnou otázku, kterou stanoví článek 234 třetí pododstavec ES, je předcházet tomu, aby se v členském státě zaváděla vnitrostátní judikatura, která není v souladu s pravidly práva Společenství (viz zejména rozsudek ze dne 22. února 2001, Gomes Valente, C-393/98, Recueil, s. I-1327, bod 17 a uváděná judikatura).“

zcela, neboť (přínejmenším zprostředkovaně) slouží toto řízení jednak k ochraně zákonnosti a dodržování právních předpisů EU (a jejich prostřednictvím i veřejného zájmu), současně i k ochraně práv jednotlivce<sup>700</sup> (v prostředí českého správního soudnictví k ochraně veřejných subjektivních práv) a zajištění soudní ochrany adresátů veřejné správy v případě aplikace evropských právních předpisů správními soudy.<sup>701</sup>

Je potřebné doplnit, že SDEU smí oslovit pouze orgán mající povahu nezávislého soudu, nikoliv „běžný“ správní orgán,<sup>702</sup> což může v některých případech vést ke zcela zbytečnému prodloužení celého vyřízení sporné otázky, zejména pokud se na SDEU obrátí až Nejvyšší správní soud (a současně je výkladová nejasnost evropského předpisu přítomna již od počátku řízení před prvostupňovým správním orgánem).

### III.7.3 Kdo rozhoduje o podání předběžné otázky?

Posouzení, zda se soud obrátí s předběžnou otázkou na SDEU, je pouze na soudu samotném.<sup>703</sup> Na uvedeném nemění nic ani skutečnost, že za určitých okolností musí Nejvyšší správní soud předběžnou otázku SDEU předložit. Předložení předběžné otázky se nelze

---

<sup>700</sup> CALLIESS, Ch., RUFFERT, M. (ed.). *EUV/AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar*. 5. Auflage. München: C. H. Beck, 2016, s. 2437.

<sup>701</sup> TOMÁŠEK, M. *Smlouva o fungování EU: Smlouva o EU; Listina základních práv EU: komentář. Komentáře Wolters Kluwer*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 915.

<sup>702</sup> Jak uvedl SDEU v rozsudku ze dne 19. 12. 2012 ve věci C-363/11: „Podle ustálené judikatury platí, že k posouzení toho, zda má předkládající orgán povahu soudu ve smyslu článku 267 SFEU, což je otázka, která spadá výlučně do unijního práva, přihlíží Soudní dvůr k souboru aspektů, například zda je orgán, který se na něj obrátil, zřízen zákonem, zda se jedná o stálý orgán, zda má obligatorní jurisdikci, zda má řízení před ním kontradiktorní povahu, zda aplikuje právní předpisy a zda je nezávislý (viz zejména rozsudky ze dne 17. září 1997, Dorsch Consult, C-54/96, Recueil, s. I-4961, bod 23; ze dne 31. května 2005, Syfait a další, C-53/03, Sb. rozh. s. I-4609, bod 29, a ze dne 14. června 2007, Häupl, C-246/05, Sb. rozh. s. I-4673, bod 16, jakož i usnesení ze dne 14. května 2008, Pilato, C-109/07, Sb. rozh. s. I-3503, bod 22).“

<sup>703</sup> Zároveň ale plyne z rozsudku SDEU ze dne 15. 9. 2005 ve věci C 495/03, že „soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, má nicméně povinnost, vyvstane-li otázka práva Společenství při jednání před tímto soudem, obrátit se na Soudní dvůr (...)“.

aktivně domoci, resp. na její předložení není právní nárok. Účastníci řízení jsou tudíž pouze oprávněni dát soudům podnět k předložení předběžné otázky. Je vhodné doplnit, že za soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, by jistě bylo možné považovat i Ústavní soud. Ústavní soud je však v předkládání předběžných otázek velmi zdrženlivý a z hlediska vyhodnocení, zda je, či není soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, nedal sám za sebe ve své rozhodovací praxi doposud zcela jednoznačnou odpověď.

I s ohledem na to, že Nejvyšší správní soud k předkládání předběžných otázek přistupuje poměrně pravidelně, přikláníme se k minimálně konkludentně akceptovanému aktuálnímu právnímu stavu, že soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva ve smyslu čl. 267 SFEU, je v českém prostředí Nejvyšší správní soud.

### **III.7.4 Kdy Nejvyšší správní soud (ne)musí předložit předběžnou otázku a kdo jej (z)kontroluje, zda nepochybil?**

Při jisté míře zjednodušení lze vycházet z toho, že k předložení předběžné otázky Nejvyšší správní soud nemusí přistoupit, pokud „*vyvstala otázka není relevantní nebo k dotčenému ustanovení Společenství byl již výklad Soudním dvorem podán nebo řádné používání práva Společenství je tak zřejmé, že není ponechán prostor pro žádné rozumné pochybnosti.*“<sup>704</sup> V opačném případě je namístě, aby Nejvyšší správní soud předběžnou otázku předložil. S ohledem na skutečnost, že samotného podání předběžné otázky se nelze nárokově domáhat, nabízí se poměrně složitá otázka, kdo a jak může „zkontrolovat“, zda Nejvyšší správní soud postupoval v souladu s evropskou legislativou, pokud předběžnou otázku nepředložil.

První (a prakticky nejrychleji využitelnou) možností je obrátit se na Ústavní soud prostřednictvím ústavní stížnosti. V této souvislosti podle mého názoru platí, že pokud Nejvyšší správní soud nepředložil předběžnou otázku, přestože tak učinit měl, jednalo

---

<sup>704</sup> Rozsudek SDEU ze dne 15. 9. 2005 ve věci C 495/03.

se z hlediska českého ústavního pořádku o porušení práva na zákonného soudce a porušení ústavně garantovaných práv účastníka soudního řízení, což potvrzuje i Ústavní soud samotný.<sup>705</sup>

Druhou možností ochrany proti nepodání předběžné otázky (a to velmi diskutabilní) je podání žaloby na Českou republiku v režimu zákona č. 82/1998 Sb. z důvodu, že došlo k nezákonnému postupu Nejvyššího správního soudu spočívajícího v nepředložení předběžné otázky (a v té souvislosti i k vzniku škody).<sup>706</sup>

Třetí možností je pak iniciování žalobního řízení vedeného Evropskou komisí proti České republice před Soudním dvorem Evropské unie pro porušení čl. 267 SFEU. Zde však platí, že ačkoliv je tato procedura obecně přípustná, Evropská komise se staví velmi zdrženlivě k možnosti žalovat členské státy za porušení právních předpisů ze strany národních soudů, a to s cílem nezasahovat do nezávislosti soudnictví.

### III.7.5 Procesní oprávnění při pokládání předběžné otázky z pohledu českého práva

Do samotné přípravy předběžné otázky účastníci řízení nezasahují a v řízení před správními soudy k záměru soudu předložit předběžnou otázku se nemohou vyjádřit.<sup>707</sup> Pravidelně se proto stává, že

---

<sup>705</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2023, sp. zn. I.ÚS 1675/23.

<sup>706</sup> Jako možné (minimálně v teoretické rovině) východisko lze vidět i takový postup, že by se obecný soud dotázal sám prostřednictvím předběžné otázky, zda Nejvyšší správní soud pochybil při výkladu evropských předpisů a judikatury, pokud předběžnou otázku nepoložil. Tím by pak obecný soud dostal jasnou odpověď na to, zda byl postup Nejvyššího správního soudu v souladu s čl. 267 SFEU, či nikoliv.

<sup>707</sup> Byť do určité míry takovému přístupu rozumím (v současném systému pokládání předběžných otázek je to soud, kdo nese odpovědnost za její správné položení, jak plyne z judikatury Ústavního soudu i SDEU), nelze však nevidět možnou tendenci se přiklánět k závěru, že cílem soudního řízení není nalézání práva, ale že takový postup naopak může sloužit primárně procesnímu a hmotněprávnímu pohodlí soudce (soudu), který si sám bez ohledu na účastníky rozhodne o tom, zda předběžnou otázku položí a jaké bude znění. S ohledem na to, že předložení předběžné otázky se nelze aktivně domáhat, je zde nemalé riziko, že pokládání předběžných otázek může být černou skřínkou, jejíž obsah účastníci řízení nakonec vůbec neovlivní. S ohledem na hlavní cíl správního soudnictví, jímž je ochrana veřejných subjektivních práv, je z mého pohledu vhodné uvažovat o změně přístupu, neboť

se účastník soudního řízení o předložení předběžné otázky SDEU dozví až prostřednictvím usnesení o přerušení řízení ve smyslu § 48 odst. 1 písm. b) SŘS. Je vhodné dodat, že se správní soudy samozřejmě mohou „inspirovat“ návrhy účastníků řízení,<sup>708</sup> ostatně právní zástupci účastníků řízení tak začasté činí a předložení předběžných otázek navrhují; nicméně formálně viděno je ve fázi příprav předběžné otázky role účastníků velmi pasivní, neboť do přípravy předběžné otázky reálně vůbec nezasahují.

Možnou příčinou toho, proč zákonodárce vůbec nepředpokládá zapojení účastníků řízení do přípravy předběžné otázky, může být samotný základní cíl řízení o předběžné otázce, kterým je dosažení jednotného výkladu evropských předpisů i skutečnost, že odpovědný za věcnou správnost a relevanci předběžné otázky je vždy sám předkládající soud.<sup>709</sup> Právě předkládající soud má vyhodnotit, zda je namíste předběžnou otázku podat, či nikoliv. Podle mého názoru by však zapojení účastníků řízení do přípravy předběžné otázky toto východisko „nenabouralo“, neboť soudům v případě umožnění účastníkům vyjádřit se k „záměru podat předběžnou otázku“ nevzniká automatická povinnost předkládané otázky reformulovat, či jejich obsah k připomínkám účastníků řízení závazně měnit. Možnost uplatnění námitek k určité právní otázce či návrhu řešení (byť samozřejmě v jiném kontextu<sup>710</sup>), není v právu ničím zcela ojedinělým a nutně nevede k tomu, že by zde vyvstala automatická povinnost uplatněné připomínky vyhovět.

Je důležité současně poukázat, že k předkládání předběžných otázek dochází zejména v případě velmi komplikovaných případů a právních otázek, u nichž se povětšinou nabízí (alespoň v prvotním pohledu) širší množství „náhledů“ na jejich výklad, resp. náhledů na důvodnost podání předběžné otázky a její znění. Z mého pohledu se jeví jako užitečné umožnit účastníkům řízení se k znění otázky předem vyjádřit, resp. být do její tvorby aktivně zapojen, i s ohledem na to, že účastník řízení nutně vždy nemusí být soupeřem soudu,

---

současná praxe může z mého pohledu v určitých případech vést až k faktickému popření soudní ochrany.

<sup>708</sup> BOBEK, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, s. 152.

<sup>709</sup> Předkládající soud tak s ohledem na to, že má odpovědnost za relevantnost předběžné otázky, může chtít nést tuto odpovědnost sám za sebe.

<sup>710</sup> Např. uplatnění námitek proti návrhu opatření obecné povahy.

ale naopak může svým náhledem soudu pomoci předběžnou otázku formulovat relevantním způsobem.<sup>711</sup>

Zapojení účastníků do přípravy předběžné otázky může být cenné i v tom směru, že ke změně znění předběžné otázky již v další fázi řízení před Soudním dvorem Evropské unie nemůže dojít, a proto účastníci řízení de facto nemají možnost její znění ovlivnit.<sup>712</sup> Je zároveň žádoucí, aby byla rozhodná právní otázka, kterou má SDEU zodpovědět, předložena v co nejsrozumitelnějším formátu (textu).

Nejsme samozřejmě toho názoru, že už jen samostatná možnost vyjádřit se k návrhu znění předběžné otázky zcela „vymaže“ spory o její znění; mám však za to, že aktivní zapojení do její přípravy může snížit množství sporů o znění předběžné otázky samotné. Je však potřebné mít na zřeteli, že velmi často odpověď Soudního dvora Evropské unie bude mít v zásadě rozhodující povahu, a de facto tudíž může celý „domácí“ spor závazně rozhodnout. Zastáváme proto názor, že by účastníci řízení měli mít možnost se vyjádřit k návrhu předběžné otázky a soudy před jejím položením by měly na toto vyjádření reagovat a případně (shledají-li námítky účastníků řízení důvodnými) prvotní uvažované znění předběžné otázky upravit, jak z mého pohledu tuto možnost lze dovozovat z českého ústavního pořádku (a v něm zakotveného práva být slyšen).

S procedurou předkládání předběžných otázek pak souvisí i to, zda smí (striktně viděno) v kontextu základního smyslu správního soudnictví (§ 2 SŘS) soudy vůbec pokládat otázky, jejichž odpovědi mohou směřovat v neprospěch adresáta veřejné správy. Jsme v této

---

<sup>711</sup> Jsme si vědomi, že uvedený názor nejspíš nebude v justici všeobecně přijímán, a to i s ohledem na to, že strany sporu vždy striktně hájí své zájmy, což může jejich náhledy na text předběžné otázky notně „deformovat“ a vést je k tomu, že budou „tlačit“ na předložení předběžné otázky v takové textaci, která bude vyhovovat především jejich zájmům. Avšak i přesto mohou strany sporu ve fázi tvorby předběžné otázky přednést vlastní argumentační linii, která může vést soud k žádoucí a věcně relevantní precizaci textu předběžné otázky. Výsledkem pak může být předložení věcně relevantní předběžné otázky. Současně tento postup má nepochybný potenciál „uspořít práci“ i SDEU, neboť při důsledném uplatnění možnosti vyjádřit se k textu předběžné otázky předem může dojít k redukování sporných otázek ve fázi řízení před samotným Soudním dvorem Evropské unie.

<sup>712</sup> Procesní postup českého správního soudu, který předloží předběžnou otázku, jejíž text je pregnantní a současně již byl mezi účastníky řízení diskutován, má bezpochyby značný potenciál „uspořít“ síly SDEU a urychlit vyřízení předběžné otázky samotné.

souvislosti názoru, že je namístě formulovat předběžné otázky tak, aby z odpovědi na ně vyplynul jasný výklad obsahu evropského předpisu, a nikoliv nutně výklad, který bude v prospěch adresátů veřejné správy.<sup>713</sup>

### III.7.6 Procesní oprávnění při pokládání předběžné otázky z pohledu unijního práva

Jádro garancí procesních oprávnění (jakožto součásti práva být slyšen) ve fázi řízení o předběžné otázce přímo před SDEU můžeme nalézt zejména v čl. 41 a 47 Listiny základních práv Evropské unie a v nich zakotvených právech na dobrou správu a účinnou soudní kontrolu. Oba odkazované články, byť každý v odlišných souvislostech, garantují účastníkům řízení před SDEU právo být slyšen. Klíčovým aspektem tohoto práva je garance možnosti písemného vyjádření se k předložené předběžné otázce. Přestože Listina základních práv Evropské unie, resp. její výše odkazované články, v obecné rovině nepředkládá formální omezení uplatnění práva vyjádřit, čl. 96 jednacího řádu SDEU velmi striktně reguluje způsob vyjádření účastníků řízení před SDEU a omezuje možnosti vyjádření k položené předběžné otázce po stránce formální. Sám Soudní dvůr Evropské unie v dané souvislosti uvádí, že strany jsou „přizvány ke slyšení“<sup>714</sup> čímž se potvrzuje, že primárním účelem řízení o předběžné otázce je především komunikace mezi soudem členského státu a SDEU, resp. zajištění jednotného výkladu evropských předpisů. Účastníci řízení před SDEU tudíž nemají shodné postavení<sup>715</sup> a shodné možnosti

---

<sup>713</sup> Tuto skutečnost ostatně výslovně potvrzuje i Ústavní soud, který v nálezu ze dne 22. 12. 2022, sp. zn. I. 2839/21, s odkazem na své dřívější závěry konstatoval: „Obsah čl. 1 odst. 2 Ústavy ve vztahu k právu Evropské unie Ústavní soud vyložil tak, že domácí právní předpisy, včetně Ústavy, mají být interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce unijních orgánů a orgánů členského státu; existuje-li několik interpretací právního pořádku a jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím, je nutno volit eurokonformní výklad podporující realizaci závazku, nikoli výklad, jenž realizaci znemožňuje [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/17 ze dne 14. 5. 2019 (161/2019 Sb.), body 53–54].“

<sup>714</sup> Podle rozsudku SDEU ze dne 9. 12. 1965 ve věci C-44/65.

<sup>715</sup> BOBEK, M., c. d., s. 289.

vyjádření jako v řízení „domácím“.<sup>716</sup> Čl. 96 jednacího řádu účastníků řízení v řízení před SDEU garantuje právo písemně se vyjádřit k návrhu samotnému, znění a důvodům předběžné otázky, a to ve lhůtě dvou měsíců a deseti dnů ode dne doručení výzvy k vyjádření adresované Soudním dvorem Evropské unie účastníkům původního řízení. Možnost uplatnit písemné vyjádření je klíčovou součástí oprávnění účastníků řízení, jak ovlivnit výsledek řízení o předběžné otázce ve svůj prospěch.<sup>717</sup> Je nutné upozornit, že účastníci řízení musí svou reakci uvést v požadovaném formátu a rozsahu s přihlédnutím k tomu, že již nebudou mít možnost další písemné reakce na vyjádření jiných účastníků řízení před SDEU. Cílem takto formalizované možnosti vyjádření je docílit, aby účastníci řízení SDEU předložili co nejucelenější vyjádření včetně návrhu odpovědi na položenou předběžnou otázku, které má být pokud možno stručné a výstižné.<sup>718</sup>

Účastníci řízení před SDEU nemají podle jednacího řádu SDEU garantováno právo písemně reagovat na jiná písemná vyjádření účastníků řízení před SDEU.<sup>719</sup> Na jednotlivá písemná vyjádření mohou účastníci řízení před SDEU reagovat pouze v rámci ústního jednání, k jehož nařízení by měl SDEU přistoupit, zejména pokud se písemná stanoviska jednotlivých účastníků liší, resp. pokud nabízí různé odpovědi. Nicméně ústní jednání není obligatorní součástí řízení před SDEU, a je proto namístě, aby je účastník řízení navrhl, zejména pokud chce jeden reagovat na argumenty dalších účastníků.<sup>720</sup> SDEU přitom odůvodněným návrhům na nařízení ústního jednání zpravidla vyhovuje a doposud nedal jednoznačnou odpověď, za jakých okolností k nařízení ústního jednání (i přes návrh účastníků) přistupovat nebude.<sup>721</sup>

---

<sup>716</sup> V řízení před Soudním dvorem Evropské unie není účastníkům garantováno možnost uplatnění písemné repliky k vyjádřením dalších účastníků.

<sup>717</sup> BOBEK, M., c. d., s. 301.

<sup>718</sup> CALLIESS, Ch., RUFFERT, M. (ed.), c. d., s. 2439.

<sup>719</sup> Povinnost být zastoupen v řízení před SDEU advokátem je dána jen v případě, že je taková povinnost podle národního práva, tedy jen v případě, jestliže k předložení předběžné otázky přistoupí Nejvyšší správní soud nebo Ústavní soud.

<sup>720</sup> Čl. 59 odst. 2 jednacího řádu SDEU.

<sup>721</sup> BOBEK, M., c. d., s. 309.

Během ústního jednání, je-li nařízené, se účastníci mohou v rámci ústního jednání vyjádřit k předběžné otázce, důvodům jejího předložení a zejména pak k vyjádřením, která předložili další účastníci řízení (a to v určeném časovém limitu, který může limitovat reálnou možnost komplexní reakce na jiná vyjádření dalších subjektů).

### III.7.7 Závěrem

V současném nastavení procesních pravidel se může jevit jako problematické, že účastníci řízení nemají garantovanu „jistou“ možnost reakce na stanoviska jiných účastníků – tuto možnost mohou, ale také nemusí, dostat, a to v návaznosti na úvahu Soudního dvora Evropské unie o tom, jestli nařídí, nebo nenařídí ústní jednání.

Procesní postupy v samotném řízení před Soudním dvorem Evropské unie jsou koncipovány primárně tak, aby nedocházelo k neúměrnému prodlužování řízení před Soudním dvorem Evropské unie a zahlcování Soudního dvora Evropské unie samého a vychází z toho, že řízení o předběžné otázce je primárně komunikací mezi Soudním dvorem Evropské unie a národním soudem.

Nelze proto nevidět riziko v tom, že účastník řízení při takovémto nastavení nemusí mít dostatečně garantováno právo být slyšen.<sup>722</sup> Současné nastavení, jehož primárním záměrem je zachování procesní racionality řízení, může mít za následek, že účastník řízení nedostane možnost reakce na argumenty dalších subjektů, což může v konečném důsledku vést až k tomu, že finální rozhodnutí bude pro účastníka řízení nepříznivé, přestože by při adekvátním zachování práva být slyšen k uvedenému nemuselo dojít. Z uvedeného plyne, že možná až příliš urputná snaha po procesní stránce racionalizovat řízení před Soudním dvorem Evropské unie může bohužel vést k tomu, že v důsledku apel na procesní střídmost může mít za následek dokonce věcně nesprávný rozsudek Soudního dvora Evropské unie.

---

<sup>722</sup> Modelově pak lze upozornit i na riziko, že jeden z účastníků řízení může vůči SDEU učinit záměrně lživé podání, na nějž však jiný účastník nemusí mít možnost adekvátně reagovat. Současně se spoléhat na to, že by snad nikdy účastníci řízení neuváděli ve svých podáních nepravdy či fabulace nebo že by je vždy odhalil sám SDEU, by bylo příliš naivní.

Z našeho pohledu je proto klíčová role předkládacího soudu, aby Soudnímu dvoru Evropské unie předložil předběžnou otázku, ve které bude vycházet z řádně osvědčeného skutkového stavu věci a ve kterém řádně vyhodnotí zjištěné okolnosti případu. Významnou roli současně bude hrát i to, aby účastník řízení efektivně využil svého práva písemného vyjádření a v něm dostatečně pregnantně shrnul svou argumentaci a návrh odpovědi na předběžnou otázku. Nemalý význam pak hraje i detailní příprava na ústní jednání, během kterého účastník dostane poslední možnost relevantně ovlivnit názor Soudního dvora Evropské unie. Přestože jsme výše identifikovali určité rizikové body, máme za to, že současné nastavení procesních oprávnění v potřebné míře garantuje oprávnění být slyšen (jakkoliv si lze představit vylepšení). Řízení před Soudním dvorem Evropské unie je velmi specializované, a je proto nutné, aby tomu účastníci věnovali maximální pozornost a k uplatnění svých práv přistoupili s maximální obezřetností a úsilím svá práva uplatnit v co nejširším rozsahu. S ohledem na značné zatížení Soudního dvora Evropské unie nejspíše nelze předpokládat změny procesních pravidel v tom směru, že by docházelo k rozšiřování procesních oprávnění účastníků řízení.

# SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- BALÍK, S. (ml.) Podíl českých právníků na základní řadě Ottova slovníku naučného. *Právník*. 1984.
- BŁAŚ, A. a kol. *Prawne formy działania administracji*. Warszawa: C. H. Beck, 2013.
- BOBEK, Michal. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005.
- BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001.
- BOKŠA, M. a kol. *Digitální Česko v digitální Evropě*. Mladá Boleslav: ŠKODA AUTO VYSOKÁ ŠKOLA, o. p. s., 2019.
- BRABEC, F. Rozpad formálních pravidel v české legislativě aneb několik poznámek k opomíjení formy. *Právník*. 2006, č. 12.
- BRADÁČOVÁ, L. a kol. *Zákon o státním zastupitelství: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2023.
- BRAŽINA, R. Odůvodnění normativních (s)právních aktů a jejich vztah k ochraně práva adresátů veřejné správy. *Právník*. 2016, č. 11.
- BROKLOVÁ, E. (ed.) *První československá ústava: diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ČSAV, 1992.
- CALLIESS, Ch., RUFFERT, M. (ed.). *EUV/AEUV: das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar*. 5. Auflage. München: C. H. Beck, 2016.
- CAVES, R., W. *Encyclopedia of the City*. 1st ed. London: Routledge, 2004.
- CODL, D. Zásada legitimního očekávání ve správním právu. *Právní rozhledy*. 2019, č. 23–24.
- CODL, D. Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. *Právník*. 2021, č. 1.
- CODL, D. *Základní triáda správních žalob: k realizovatelnosti jednotného žalobního typu*. Praha: C. H. Beck, 2023.
- CVRČEK, F., NOVÁK, F. *Legislativa: teoretická východiska a problémy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017.

- ČECHUROVÁ, J., ŠLEHOFER, L. a kol. *Ústava 1920: vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011.
- ČERNÝ, P. Zneužití veřejných subjektivních práv jako fenomén doby. *Jurisprudence*. 2023, č. 5.
- ČÍŽEK, K. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindř. Mercy-ho sklad, 1888.
- DOLEŽAL, M. Medailónek: Jiří Hoetzel. *Právo a zákonnost*. 1992, č. 8.
- DRAGOS, D., KOVAČ, P., TOLSMA, H., D. (eds.). *The Sound of Silence in European Administrative Law: Legal and Empirical Insights in Selected Jurisdictions*. London: Palgrave Macmillan, 2020.
- FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., SKUREK, M., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SHCEU, L. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020.
- FRANKOVÁ, M. Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí? *České právo životního prostředí*. 2020, roč. 20, č. 57.
- FRONC, J. Úplná znění právních předpisů v systémech e-Sbírka a e-Legislativa. *Revue pro právo a technologie*. 2022, roč. 13, č. 26.
- FRUMAROVÁ, K. Vnitřní předpisy, jejich „vnější“ účinky a jiné problematické aspekty. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2020, č. 2.
- FRUMAROVÁ, K. Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offio. *Právní rozhledy*. 2021, č. 13-14.
- FRUMAROVÁ, K. K soudnímu přezkumu a (z)rušení nezákonných stavovských předpisů. *Správní právo*. 2024, č. 1.
- FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021.
- FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., KOUDELKA, Z., POTĚŠIL, L., POUPEROVÁ, O. et al. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022.
- GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021.
- HÁCHA, E. Profesor Jiří Hoetzel šedesátníkem. *Právník*. 1934, svazek 73, č. 15.
- HÁCHA, E., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. (eds.). *Slovník veřejného práva československého. Svazek I*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929.
- HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. (eds.). *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932.

- HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. (eds.).  
*Slovník veřejného práva československého. Svazek III.* Brno:  
Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934.
- HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. (eds.).  
*Slovník veřejného práva československého. Svazek IV.* Brno:  
Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938
- HAI, J., C. and @IBRAHIM. *Fundamental of Development  
Administration.* 1<sup>st</sup> ed. Selangor: Scholar Press, 2007.
- HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správného práva  
trestného.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.
- HÁŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správného práva.* Plzeň: Aleš  
Čeněk, 2013.
- HAVELKA, J. Modus při správních aktech. *Právník.* 1931, ročník LXX,  
sešit XVI.
- HEJČ, D., SVOBODA, T. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii  
onemocnění COVID-19: komentář.* Praha: C. H. Beck, 2021.
- HEJČ, D. Správní žaloba nejvyššího státního zástupce z hlediska  
poslání správního soudnictví. *Právník.* 2023, č. 10.
- HEJČ, D. Správní žaloba nejvyššího státního zástupce proti  
nicotnému rozhodnutí a ochrana dobré víry. *Soudní rozhledy.*  
2023, č. 7–8.
- HEJČ, D. Úvahy nad připravovaným rozšířením návrhové legitimace  
(nejen) nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví.  
*Státní zastupitelství.* 2024, č. 1.
- HEJČ, D. K připravovaným změnám návrhových oprávnění  
k ochraně veřejného zájmu ve správním soudnictví. *Správní  
právo.* 2024. č. 4–5.
- HENDRYCH, D. Jiří Hoetzel. *Právník.* 1994, č. 9.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 1. vydání. Praha:  
C. H. Beck, 1993.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 9. vydání. Praha:  
C. H. Beck, 2016.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: teorie veřejné správy.* 4. vyd.  
Praha: Wolters Kluwer, 2014.
- HOETZEL, J. Právní postavení členů honebního společenstva  
(studie z honebního zákona českého). *Právník.* 1904.
- HOETZEL, J. Jest daň z vyššího služného úředníků dvorských,  
státních, zemských a fondovních osvobozena od přirážek.  
*Právník.* 1906.

- HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech: zároveň studie k pojmu veřejné správy*. Praha: Bursík & Kohout, 1907.
- HOETZEL, J. *Pojem veřejné správy a hlavní formy její činnosti*. Sborník věd právních a státních. Praha: Bursík & Kohout, 1907.
- HOETZEL, J. Rozvrh břemene zřizovacího a udržovacího při veřejných neerárních silnicích a cestách. *Právník*. 1908.
- HOETZEL, J. K otázce náhrady útrat řízení dle práva vodního. *Právník*. 1911.
- HOETZEL, J. *Strany v rakouském zřízení správním: příspěvky k poznání správního procesu*. Praha: Zemský výbor Království českého. Klub konceptního úřednictva, 1911.
- HOETZEL, J. Právo soukromé a právo veřejné. *Právník*. 1913.
- HOETZEL, J. *Záruky a exekuční prostředky v rakouském právu správním*. Praha: Česká akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění, 1915.
- HOETZEL, J. Poznámky k ústavní listině republiky Československé. *Věstník Ministerstva vnitra republiky Československé*. 1920, č. 4.
- HOETZEL, J. Ústavní listina Československé republiky. *Sborník věd právních a státních*. 1920, č. 20.
- HOETZEL, J. *Soudní kontroly veřejné správy*. 2. vydání. Praha: Všehrd, 1926.
- HOETZEL, J. *Ústavní listina Československé republiky: zvláštní otisk ze Slovníku národohospodářského, sociálního a politického*. Praha, 1928.
- HOETZEL, J. Ku vzniku ústavní listiny. Několik vzpomínek. *Právník*. 1928, sešit XVII.
- HOETZEL, J. *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy*. Bratislava: Právnícká fakulta university Komenského, 1932.
- HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 1. vydání. Praha: Melantrich, 1934.
- HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937.
- HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Reprint prvního vydání z r. 1934. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- HOETZEL, J. Za Václavem Joachimem. *Právník*. 1945.
- HOETZEL, J., WEYR, F. (eds.). *Slovník veřejného práva. Svazek V*. Brno: nakladatelství Rovnost, 1948.
- HORIZINKOVÁ, E., FIALA, Z. *Správní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015.

- HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z. *Správní právo hmotné. Obecná část*. 4. vydání. Praha: Leges, 2023.
- HRDINKOVÁ, Z. Stručné pojednání o služebních předpisech dle zákona o státní službě. *Správní právo*. 2021, č. 4.
- HUBEŠOVÁ, S., SKLÁDALOVÁ, D. K právní formě a soudnímu přezkumu nařízení izolace a karantény krajskou hygienickou stanicí. *Právní rozhledy*. 2023, č. 2.
- HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021.
- CHAMRÁTHOVÁ, A. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. *Právník*. 2016, č. 8.
- CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2024.
- JANOVSKÝ, J. Sedmdesáté narozeniny univ. prof. Dr. Jiřího Hoetzla. *Právník*. 1944, č. 7.
- JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní*. Praha: C. H. Beck, 2013.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023.
- JIČÍNSKÝ, Z. Boj Klementa Gottwalda proti fašizaci státu a práva v I. republice. *Právník*. 1953.
- KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012.
- KNAPP, V. a kol. *Teoretické problémy tvorby československého práva*. Praha: Academia, 1980.
- KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995.
- KNOLL, V. (ed.). *Naděje právní vědy, Býkov 2010: sborník z mezinárodního setkání mladých vědeckých pracovníků konaného ve dnech 23.–25. 4. 2010 na Zámeckém statku Býkov*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.
- KOBER, J., HOLUBEC, S. (eds.). *Počátky Československé republiky*. Praha: Academia, 2022.
- KOLAŘÍKOVÁ, L., HORÁK, F. *Umělá inteligence & právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2020.
- Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011.

- KOPECKÝ, M. Význam materiální právní moci a rei iudicatae v právu správním. *Právník*. 2016, č. 10.
- KOPECKÝ, M. O obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2021, č. 4.
- KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023.
- KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022.
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Zákaz zneužití veřejných subjektivních práv a svobod. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2021, č. 4.
- KROŠLÁK, D. *Právní štát – vývoj, principy, mechanismy ochrany*. Praha: Wolters Kluwer, 2022.
- KUBEŠ, V. ... a chtěl bych to všechno znovu: filosofické vypořádání s pesimistickým názorem. Brno: Masarykova univerzita, 2022.
- KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
- KÜHN, Z., KRATOCHVÍL, J., KMEC, J. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Leges, 2021.
- KUCHTA, J., SCHELLE, K. *Historie a současnost státního zastupitelství*. Brno: Masarykova univerzita, 1994.
- KUCHTA, J., SCHELLE, K. *Státní zastupitelství*. Zlín: ŽIVA, 1994.
- KUKLÍK, J. *Příběh československé ústavy 1920 I*. Praha: Karolinum, 2020.
- LANGÁŠEK, T. Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu. In: *Dny práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2008.
- LATA, J., PAVLÍK, J., ZEŽULOVÁ, J. *Zákon o státním zastupitelství: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020.
- LUKEŠ, Z. *Základy bezpečnostního práva*. Praha: Academie, 1971.
- LUKEŠ, Z. a kol. *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Panorama, 1981.
- MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správné právo*. Bratislava: Eurokódex, 2010.
- MANA, V. Jednotné environmentální stanovisko. *Ochrana přírody*. 2022, č. 2.
- MANOHARAN, A. P., MELITSKI, J., HOLZER, M. Digital Governance: An Assessment of Performance and Best

- Practices. *Public Organization Review*. 2022, vol. 23(1),  
Dostupné na: <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00584-8>.
- MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
- MATES, P., SLABÝ, A., ŠKODA, J., ŠMERDA, R., VAVERA, F. *Zákon o policii s komentářem*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023.
- MATES, P., VAVERA, F., ŠKODA, J., SLABÝ, A. *Veřejné sbory v České republice*. Praha: Leges, 2023.
- MAZANEC, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, 1996.
- MERKL, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha–Brno: Orbis, 1932.
- MIKULE, V. *Trampoty s opatřeními obecné povahy. Právní zpravodaj*. 2007, č. 8.
- MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
- MUČKA PEVALA, P. Nezahájení řízení z moci úřední jako (ne)zásah v judikatuře správních soudů. *Právní rozhledy*. 2021, č. 18.
- MÜLLER, B. *Verwaltungsrecht: schnell erfasst*. 3. vydání. Berlin: Springer, 2004.
- MUSIL, J. Zákaz donucování k sebeobviňování (nemo tenetur se ipsum accusare). In: *Kriminalistika* [online]. 2009, roč. XXXXII, č. 4. [cit. 2024-06-10]. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/4-2009-zakaz-donucovani-k-sebeobvinovani-nemo-tenetur-se-ipsum-accusare.aspx>.
- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky: komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státopěda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2015.
- PAVLÍK, M. a kol. *Moderní veřejná správa: zvyšování kvality veřejné správy, dobrá praxe a trendy*. Praha: Wolters Kluwer, 2020.
- PAWLIKOVÁ, K. Právo na zahájení řízení z moci úřední aneb role podnětu a správního soudnictví před rozsudkem Žaves a po něm. *Soudní rozhledy*. 2022, č. 4.
- PEROUTKA, F. *Budování státu III*. Praha: Lidové noviny, 1991.
- PETRMICHL, V. Jednotné environmentální stanovisko jako nová procesní forma environmentálního posouzení. *České právo životního prostředí*. 2023, č. 2 (68).
- PETRMICHL, V. Příkaz (modus) ve správním aktu a přestupkové odpovědnost. *Právní rozhledy*. 2023, č. 12.
- PETRMICHL, V. *Koordinovaná rozhodnutí ve veřejné správě*. Disertační práce. [cit. 2024-05-19]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/122218/140083322.pdf>.

- PÍRY, M. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok): veľký komentár*. Žilina: Eurokódex, 2022.
- PLUNDR, O., HLAVSA, P. *Organizace justice a prokuratury*. 4. vydání. Praha: Panorama, 1980.
- POLČÁK, R. *Internet a proměny práva*. Praha: Auditorium, 2012, s. 210.
- POSPÍŠIL, V., BOHUSLAV, J. V. Zpráva o valné hromadě Právnícké jednoty v Praze konané dne 27. února 1902. *Právník*. 1902.
- POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946.
- POŠVÁŘ J. *Nástin správního práva trestního II*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946.
- POTÁSCH, P. (Vnútorná) integrita orgánu verejnej správy a legitímne očakávaní ako elementy činnosti správnych orgánov v kontexte súdneho prieskumu (Anglicko/Slovenská republika) – interpretačná komparácia. *Magister Officiorum*. 2018, č. 1.
- POTĚŠIL, L. Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*. 2015, č. 10.
- POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIEGEL, F., MAREK, D. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-804-7.
- PRAŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013.
- PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními*. Praha: Knihtiskárna Františka Šimáčka v Praze, 1883 (I. díl) a 1886 (II. díl).
- PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý. Právo správní. Rakouské právo správní*. Praha: Nákladem Jednoty právnícké, 1905.
- PRŮCHA, P. K některým otázkám administrativních a ekonomických metod působení státní správy. *Právní obzor*. 1990, č. 1.
- PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2024.
- RÁDL, Z. (ed.). *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Československý kompas, 1933.

- Sborník prací z veřejného práva: k šedesátým pátým narozeninám profesora dr. Pavla Levity.* Praha: Univerzita Karlova, 1967.
- SEMAN, T. *Veřejná správa v správnom súdnictve.* Košice: EQUILIBRIA, 2016.
- SEMAN, T., JAKAB, R., TEKELI, J. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Košice: ŠafárikPress, 2020.
- SKLÁDALOVÁ, D. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. *Právní rozhledy.* 2021, č. 12.
- SKULOVÁ, S. a kol. Obstrukce v řízení o dopravních přestupcích. *Právní rozhledy.* 2019, č. 11.
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správni právo procesní.* 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-830-3.
- SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě: jejich systém a efektivnost.* Praha: C. H. Beck, 2017.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo.* 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
- SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O., MADLEŇÁKOVÁ, L. a kol. *Správni právo. Zvláštní část (vybrané kapitoly).* 3. vydání. Praha: Leges, 2022.
- STAŠA, J. K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica.* 2020, č. 2.
- STAŠA, J. Režimy správního práva. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica.* 2021, č. 4.
- STEJSKAL, V. Návrh zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí. *České právo životního prostředí.* 2022, roč. 22, č. 63.
- STEJSKAL, V. Principy práva životního prostředí v novém stavebním zákoně. *Právník.* 2024, č. 1.
- STUPKA, V. E-Sbírka a e-Legislativa. *Revue pro právo a technologie.* 2014, č. 9.
- SVOBODA, J. Rok 2020, publikace práva a projekt e-Sbírka. *Soukromé právo.* 2020, č. 3.
- SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení.* Praha: Linde, 2007.
- SVOBODA, P. Organizace stavebních úřadů a orgánů ochrany životního prostředí ve stavebněprávních rozhodovacích procesech. *České právo životního prostředí.* 2021, roč. 21, č. 62.

- SVOBODA, T., HALML, F., HEJČ, D., HRUBEŠOVÁ, S., SKLÁDALOVÁ, D. *Žalobní typy ve správním soudnictví: aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022. Dostupné z: <https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/svoboda-zalobni-typy.pdf>.
- ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2005.
- ŠRAMEL, B. Dozor prokuratúry SR nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy: nežiaduci relikty socialistickej minulosti? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2022, Vol. 30, č. 2.
- ŠTĚDRŮŇ, B. a kol. *Právo a umělá inteligence*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021.
- TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z r. 1920*. Praha: Čs. sociální demokracie, 1946.
- TOMAN, J. Poznatky prokuratury v ČR a kvalitě a účinnosti prostředků všeobecného dozoru. *Prokuratura*. 1985, roč. 23, č. 2.
- TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022.
- TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2024.
- TUREČEK, J. Antonín Hobza sedmdesátníkem. *Právník*. 1946.
- ULČ, P. *Projekt e-Sbírka a e-Legislativa*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně [online]. 25. 8. 2021 [cit. 2024-06-25]. Dostupné na: <https://is.muni.cz/vyhledavani/?ag=th&search=e-Legislativa>.
- VANĚČEK, V. Představitelé české právní vědy v letech 1882–1900. *Právník*. 1953.
- VANĚČEK, V. *České právnictví za kapitalismu*. Praha: Československá akademie věd, 1953.
- VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014.
- VEČEŘOVÁ, S. Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední. *Správni právo*. 2020, č. 3.
- VEČEŘOVÁ, S. Vyřizování podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední. *Jurisprudence*. 2021, č. 2.
- VEDRAL, J. *Správni řád: komentář*. 2 vydání. Praha: Bova Polygon, 2012.

- VEDRAL, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*. 2012, č. 1–2.
- VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. Praha: Leges, 2018.
- VOŽENÍLEK, B. K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 1980, č. 2.
- VRABKO, M. a kol. *Správně právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012.
- VŠETIČKA, P. Zásada přiměřenosti a zásada iniciativy při realizaci bezprostředních zásahů uskutečňovaných ze strany Policie České republiky z hlediska teorie a praxe. *Časopis pro první vědu a praxi*. 2019, č. 1.
- WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2023.
- WEYR, F. Vzpomínky na ústavní výbor revolučního Národního shromáždění. *Časopis pro právní a státní vědu*. 1921, č. 4.
- WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná: organisace veřejné správy a řízení správní*. Brno: Knihovna Českého akademického spolku „Právnick“ v Brně, 1922.
- WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Praha: Fr. Borový, 1924.
- WEYR, F. *Paměti 1: za Rakouska (1879–1918)*. Brno: Atlantis, 1999.
- WEYR, F. *Paměti 2: za republiky (1918–1938)*. Brno: Atlantis, 2001.
- WEYR, F. *Paměti 3: za okupace a po ní (1939–1951)*. Brno: Atlantis, 2004.
- WOLFF, H. J. Der Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Recht. *Archiv des öffentlichen Rechts*. 1950/51, č. 2 (76).
- ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2.
- ZOUBEK, V. (ed.) *Sborník z druhého mezinárodního vědeckého semináře k vědecko-výzkumnému úkolu č. 214 „Bezpečnost České republiky“*. Praha: Policejní akademie, 1998.

\*\*\*

K šedesátinám prof. dr. Jiřího Hoetzela. *Salon: společnost – sport – divadlo – film – moda – výtvarné umění*. 1934, 10.

Archiv Univerzity Karlovy, fond Právnická fakulta Německé univerzity v Praze, část fondu Knihy zkušebních protokolů státních zkušebních komisí při PF NU v Praze, inventární číslo 7, Právněhistorická státní zkušební komise v Praze při německé Karlo-Ferdinandově univerzitě v Praze.

Archiv Univerzity Karlovy, fond Právnická fakulta Německé univerzity v Praze, část fondu Knihy zkušebních protokolů státních zkušebních komisí při PF NU v Praze, inventární číslo 68, Státovědecká státní zkušební komise v Praze při německé Karlo-Ferdinandově univerzitě v Praze.

Archiv Univerzity Karlovy, fond Matriky Univerzity Karlovy, inventární číslo 2, Matrika doktorů české Karlo-Ferdinandovy univerzity II.

Sněmovní tisk č. 1070, III. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

Sněmovní tisk č. 201, IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

# SUMMARY

## **Institutes of Administrative Law with reference to the work of Professor Hoetzel**

The book is a collection of reflections, historical observations, and expert analyses related to selected institutes of administrative law, with special attention to the person and work of the prominent Czech administrative professor Jiří Hoetzel.

The monograph is divided into three thematic parts. The first part focuses on Jiří Hoetzel, his life, and his professional activities, as well as on reflections on the extent to which his ideas can be stimulating and beneficial for contemporary administrative law. The second part of the monograph is devoted to the forms of administrative activities, which can largely be considered the focus of administrative law itself, as well as what Prof. Hoetzel professionally devoted himself to. The third part of the book deals with the protection of public subjective rights and the enforcement of the public interest, both in the exercise of public administration and – for example – in the exercise of administrative justice (which again constituted one of the crucial areas in which Jiří Hoetzel was involved).

The publication aims not only to commemorate the 150th anniversary of Jiří Hoetzel's birth, which occurred in 2024 but also to offer original scholarly contributions on selected administrative law issues from key figures in the field.

# SEZNAM AUTORŮ

**prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

ORCID: 0000-0001-5958-7027

Předmluva, část I.3, celková redakce kolektivní monografie

**JUDr. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.**

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

ORCID: 0000-0002-0436-9628

část I.1

**JUDr. Radislav Bražina, Ph.D.**

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

ORCID: 0000-0002-7924-5056

část III.7

**Mgr. Daniel Burda**

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

ORCID: 0009-0004-8562-5823

část II.4

**JUDr. Petr Černý, Ph.D.**

Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem,

Fakulta sociálně ekonomická

ORCID: 0009-0002-0587-7541

část III.4

**doc. JUDr. PhDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.**

Policejní akademie České republiky v Praze,

Fakulta bezpečnostního managementu

ORCID: 0000-0001-7260-3650

část II.6 (spolu s Mgr. Kristýnou Mlezivovou, Ph.D.)

**JUDr. David Hejč, Ph.D.**

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

ORCID: 0000-0001-9366-7119

část III.7

*(text vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Aktuální otázky a problémy v oblasti veřejnoprávních studií“ č. MUNI/A/1573/2023, podpořeného z prostředků účelové podpory specifických vysokoškolských výzkumů, kterou poskytlo MŠMT v roce 2024)*

**JUDr. Lukáš Jančát, PhD.**

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košicích, Právnická fakulta

ORCID: 0000-0002-1354-0589

část III.3

**Mgr. Pavel Kopecký**

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

ORCID: 0000-0002-4399-5680

část II.7

**JUDr. Jana Kotounová, Ph.D.**

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

ORCID: 0000-0002-3170-8904

část II.10

**JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.**

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

ORCID: 0000-0001-6859-5950

část II.9

**JUDr. Lubica Masárová, PhD.**

Trnavská univerzita v Trnavě, Právnická fakulta

část III.5

**doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.**

Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem,

Fakulta sociálně ekonomická

Vysoká škola finanční a správní

ORCID: 0000-0002-3436-8714

část II.2

**Mgr. Kristýna Mlezivová, Ph.D.**

Policejní akademie České republiky v Praze,  
Fakulta bezpečnostního managementu  
ORCID: 0000-0001-9865-3613  
část II.6 (spolu s doc. JUDr. PhDr. Zdeňkem Fialou, Ph.D.)

**doc. JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.**

Masarykova univerzita, Právnická fakulta  
ORCID: 0000-0002-1797-6048  
část III.2

**doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.**

Univerzita Karlova, Právnická fakulta  
ORCID: 0000-0003-0567-5691  
část III.1

**prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.**

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta  
ORCID: 0000-0002-9474-4777  
část I.2

**doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.**

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická  
ORCID: 0000-0002-8783-7190  
část II.11

**Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.**

Masarykova univerzita, Právnická fakulta  
část II.3

**JUDr. Martin Škurek, Ph.D.**

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta  
ORCID: 0000-0003-2581-7634  
část II.5

**prof. JUDr. Juraj Vačok, Ph.D.**

Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta  
ORCID: 0000-0002-7490-6564  
část II.1

**JUDr. Pavel Vetešník, Ph.D.**

CEVRO Univerzita

ORCID: 0000-0002-1343-1606

část II.8

## **INSTITUTY SPRÁVNÍHO PRÁVA S ODKAZEM NA DÍLO PROFESORA HOETZELA**

Martin Kopecký a kolektiv

Vydání publikace bylo schváleno Vědeckou redakcí  
Západočeské univerzity v Plzni.

Recenzenti:

JUDr. Michal Mazanec

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

Jazykové korektury: Hana Roubalová

Grafický návrh obálky: TAMDEM STUDIO, [www.tandem-studio.com](http://www.tandem-studio.com)

Typografická úprava: Jakub Pokorný

Vydala:

Západočeská univerzita v Plzni, Univerzitní 2732/8, 301 00 Plzeň

První vydání, 267 stran

Pořadové číslo: 2424, ediční číslo: 55-097-25

Plzeň 2025

Publikace vznikla za finanční podpory Městského obvodu Plzeň 3.

ISBN 978-80-261-1282-2

ISBN 978-80-261-1281-5 (brožovaná vazba)

DOI <https://doi.org/10.24132/ZCU.2025.12822>

© Západočeská univerzita v Plzni, 2025

Monografii „Instituty správního práva s odkazem na dílo profesora Hoetzela“ napsal kolektiv českých a slovenských vysokoškolských učitelů působících na právnických fakultách a dalších vysokých školách, na nichž se vyučuje správní právo. Příležitostí bylo sto padesáté výročí narození profesora JUDr. Jiřího Hoetzela, kterého lze označit za jednoho z nejvýznamnějších teoretiků a současně i právních praktiků v oboru veřejného práva první poloviny dvacátého století. Předkládaná publikace ukazuje posuny dobového a dnešního chápání funkcí veřejné správy a rozebírá, co z Hoetzelova teoretického výkladu jednotlivých institutů odolalo vlivu času a dalo prostor pro další zpracování i v pozdější době. Věnuje se i dalším aktuálním otázkám, při jejichž zkoumání bylo možné čerpat i z pramenů psaných v dobách, kdy vznikaly základy správního práva.



FAKULTA PRÁVNICKÁ  
ZÁPADOČESKÉ UNIVERZITY  
V PLZNI