

# Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední

## Úvod

Jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů je zásada rychlosti.<sup>1)</sup> Nejedná se o zásadu zakotvenou pouze v běžných zákonech, ale o zásadu zakotvenou na ústavní<sup>2)</sup> i mezinárodní<sup>3)</sup> úrovni. Zásada je správním orgánům bezesporu známou, nicméně ne vždy vlastní. Příspěvek se zabývá jedním z případů ochrany před nečinností správních orgánů, a to zákonnou úpravou ochrany před nečinností zakotvenou v § 80 odst. 2 SprŘ,<sup>4)</sup> ze které vyplývá oprávnění nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti v případě, že příslušný správní orgán nezahájí řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.

S takto formulovaným oprávněním nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti je spojena problematika aplikovatelnosti a faktické použitelnosti daného ustanovení. Jedná se zejména o následující problematické otázky dané oblasti: Je dána povinnost správního orgánu zahájit správní řízení z moci úřední, či se jedná pouze o právo? Jaké jsou možnosti osoby podávající podnět domoci se vydání opatření proti nečinnosti? Jakou formu a obsah má a může mít opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení *ex offo*, tj. jakou povinnost lze správnímu orgánu opatřením uložit? A v neposlední řadě, jaká je zde možnost soudní ochrany tohoto typu nečinnosti? Cílem příspěvku je odpovědět na tyto mnou předestřené otázky. Při této snaze však mnohdy vyvstávají další otázky, které prozatím formuluji a na které se budu snažit odpovědět v budoucnu. Tyto možné odpovědi budu také dále podrobovat rozboru a kritice.

---

<sup>1)</sup> § 6 odst. 1 SprŘ: Správní orgán vyřizuje věci **bez zbytečných průtahů**. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).

<sup>2)</sup> Čl. 38 odst. 2 Listiny: Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, **bez zbytečných průtahů** a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

<sup>3)</sup> Např. čl. 6 odst. 1 Úmluvy: Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a **v přiměřené lhůtě** projednána...

<sup>4)</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „SprŘ“).

Rozhodným okamžikem pro počátek běhu 30denní lhůty je okamžik, kdy se správní orgán **dozvěděl** o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Opatření proti nečinnosti má primární souvislost s podnětem, na základě kterého se správní orgán může dozvědět o skutečnostech vedoucích k zahájení správního řízení, nicméně rozhodný okamžik počátku běhu lhůty nastane až prošetřením tohoto podnětu, a nikoli již jeho samotným podáním.<sup>5)</sup>

Opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 SprŘ je možné přijmout ve vztahu ke kterémukoli řízení z moci úřední, tj. i k řízení o prohlášení nicotnosti,<sup>6)</sup> přezkumnému řízení<sup>7)</sup> nebo k řízení o obnově řízení z moci úřední.<sup>8)</sup>

Pokud je správní orgán nečinný ve věci zahájení správního řízení *ex offa*, může nadřízený správní orgán využít také postupu dle § 80 odst. 3 SprŘ a opatření proti nečinnosti může učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro zahájení řízení z moci úřední. V daném případě tak nadřízený správní orgán nemusí vyčkávat uplynutí lhůty 30 dnů.

### Právo nebo povinnost

Dle § 80 odst. 2 SprŘ tedy může nadřízený správní orgán učinit opatření proti nečinnosti, pokud příslušný správní orgán nezaahájí **řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední**. Daná úprava tedy úzce souvisí s institutem zahájení správního řízení *ex offa*, neboť na řízení zahajovaná na žádost nemůže být dané ustanovení ze své povahy aplikováno.

Základní otázkou, kterou je nutné si zodpovědět, je, zda je správní orgán oprávněn nebo povinen zahájit správní řízení z moci úřední. Již z dikce zákona vyplývá, že by se mělo jednat o povinnost správního orgánu, tj. pokud se správní orgán dozví o skutečnosti odůvodňující zahájení správního řízení, toto řízení zahájit musí. I Nejvyšší správní soud ve své judikatuře ve vztahu k zahajování správních řízení z moci úřední, byť dle speciálního zákona, hovoří o povinnosti, a nikoli o právu správního orgánu správní řízení za splnění zákonných podmínek zahájit.<sup>9)</sup> Ústavní soud uvedenou argumentaci podporuje ve svém usnesení ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, ve kterém dovodil, že správní řízení „je ovládané principem oficiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to,

---

<sup>5)</sup> FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 75.

<sup>6)</sup> § 77 SprŘ.

<sup>7)</sup> § 96 SprŘ.

<sup>8)</sup> § 100 odst. 3 SprŘ.

<sup>9)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, čj. 3 As 141/2015-29: „Na povinnost zahájit řízení podle § 129 odst. 1 písm. a) i b) stavebního zákona tak nemá existence předmětných sdělení žádný vliv.“

jak ji zjistí, a dále i principem legality, podle něhož je příslušný orgán povinen stíhat všechny delikty, o nichž se dozví“. Ačkoli Ústavní soud v uvedeném rozhodnutí užívá pojem právo, z odůvodnění rozhodnutí lze dále seznat, že pojem právo je zde užito ve smyslu oprávnění, neboť „pokud příslušný správní orgán dospěje k závěru, že je zde důvodné podezření spáchání správního deliktu, je povinen (a také jen tehdy oprávněn) správní řízení zahájit.“ Byť se jedná o speciální typ deliktního řízení, lze z rozhodnutí vyvodit obecný závěr, že řízení zahajovaná *ex offio* jsou ovládána principem oficiality.

Dále dle usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II ÚS 586/02, Ústavní soud dospěl k závěru, že „lze sice souhlasit s názorem stěžovatelky, že nemůže záležet na libovůli správního orgánu, zda řízení, které lze zahájit pouze z jeho vlastního podnětu, zahájí či nikoliv, neboť jeho činnost je ovládána mj. principem oficiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí.“ Onu „skutečnost předvídanou zákonem“ pak spatřuji v dikci § 80 odst. 2 SprŘ, tj. v existenci vědomosti správního orgánu o skutečnostech odůvodňujících zahájení správního řízení z moci úřední.

Z výše uvedeného lze tedy dovodit, že se jedná o povinnost správního orgánu správní řízení z moci úřední zahájit, a to za předpokladu, že se správní orgán dozví o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. S touto povinností je spojeno také oprávnění správního orgánu správní řízení z moci úřední zahájit. Toto oprávnění však nestojí samostatně, ale je neodmyslitelně vázáno na povinnost správního orgánu. *A contrario*, pokud by správnímu orgánu povinnost zahájit správní řízení z moci úřední nevznikla, neměl by správní orgán k zahájení správního řízení *ex offio* ani oprávnění a nemohl by jej ze své vůle zahájit.

Ke stejnému závěru, tj. k závěru, že se jedná o povinnost, na kterou je vázáno oprávnění správního orgánu řízení z moci úřední zahájit, lze dospět také optikou institutu správního uvážení. Zahájení správního řízení z moci úřední není totiž ničím jiným než výsledkem správního uvážení, tj. výsledkem samostatného rozhodování správního orgánu vyznačující se jistou dávkou volnosti, avšak vždy při respektování základních zásad správního práva (zejm. zásady legality) a základních zásad činnosti správních orgánů (zejm. zásada zákazu zneužití pravomoci či také zásada zákazu zneužití správního uvážení). Rozhodnutí správního orgánu, zda správní řízení zahájí, či nikoli, nesmí být libovůlí správního orgánu, a proto za splnění podmínek stanovených v § 80 odst. 2 SprŘ a při respektování ústavních zásad a základních zásad činnosti správních orgánů vzniká správnímu orgánu povinnost a oprávnění správní řízení zahájit. V opačném případě, kdy tyto podmínky naplněny nejsou, správní orgán řízení z moci úřední zahájit nemůže.

Nicméně nejedná se o názor naprosto jednotný, kdy Pavel Mates ve svém článku *Ochrana před nečinností* uvádí následující: „Opatření proti nečinnosti z tohoto titulu nebude přicházet v úvahu v případech, kdy je zahájení řízení

věcí diskrece správního orgánu, protože zde není povinnost řízení zahájit.<sup>10)</sup> S tímto názorem se však pojí mnoho problematických otázek týkajících se institutu správního uvážení, a to: Vylučuje užití diskrece existenci jakékoli povinnosti a naopak? V případě, že nebudou stanovena přesná kritéria, za kterých je nutno správní řízení zahájit, jedná se o užití tzv. volné diskrece? Jak ovlivňuje podmínka stanovená v § 80 odst. 2 SprŘ, tj. podmínka, že se správní orgán dozví o skutečnostech odůvodňujících zahájení správního řízení, užití správního uvážení při zahájení řízení z moci úřední? Je tedy možné posoudit a přezkoumat zákonnost užití diskreci, která není bezbřehá, neboť podléhá minimálně požadavku souladu se základními zásadami a v případě zahájení správního řízení *ex offo* podmínce stanovené v § 80 odst. 2. SprŘ?

Dále také autoři Lukáš Potěšil a kol. dospívají k závěru, že „Není přitom povinností správního orgánu řízení zahájit vždy. Zahájení řízení je proto ponecháno na úvaze správního orgánu, avšak při patřičném zohlednění požadavků vyplývajících ze zásad podle § 2 až 8.“<sup>11)</sup> Ani autorka tohoto článku se nedomnívá, že by správní řízení z moci úřední muselo být zahájeno vždy bez ohledu na další skutečnosti. Nicméně kromě základních zásad mám za to, že je nutno respektovat znění § 80 odst. 2 SprŘ, ze kterého dle mého názoru vyplývá požadavek na zahájení správního řízení z moci úřední vždy, když se správní orgán dozví o skutečnostech odůvodňujících zahájení konkrétního správního řízení.

Přikláním se tedy k názoru, že je povinností správního orgánu správní řízení z moci úřední zahájit, neboť v § 80 odst. 2 SprŘ je obecně<sup>12)</sup> specifikována skutečnost předvídaná zákonem pro vznik povinnosti správního orgánu zahájit správní řízení z moci úřední, a to existence vědomosti o skutečnostech odůvodňujících zahájení správního řízení z moci úřední. Jsem si však vědoma, že tento závěr není jednoznačně podložen judikaturou zabývající se obecně zahájením jakéhokoli správního řízení z moci úřední a odborná veřejnost se k tomuto závěru staví různorodě.

### **Opatření proti nečinnosti**

Ochrana před nečinností dle § 80 odst. 2 a 3 SprŘ je poskytována *ex offo*. Na opatření proti nečinnosti tedy jednoznačně není právní nárok. Osoba odlišná od správního orgánu tak může nadřízený správní orgán na nečinnost pouze upozornit. Zajímavou otázkou se může jevit povaha tohoto upozornění a způsob jeho vyřízení.

Dle ust. § 80 odst. 3 SprŘ je dáno účastníku řízení po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí právo podat žádost o uplatnění opatření proti

---

<sup>10)</sup> MATES, P.: Ochrana před nečinností. *Veřejná správa: týdeník vlády České republiky*. 2008, roč. 19, č. 4, s. 16.

<sup>11)</sup> POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F. a MAREK, D.: *Správní řád: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2015, xix, s. 248.

<sup>12)</sup> Speciální úpravy ve zvláštních zákonech specifikují další skutečnosti odůvodňující zahájení řízení z moci úřední.

nečinnosti a o této žádosti musí být v souladu s § 80 odst. 5 SprŘ<sup>13)</sup> rozhodnuto. Úprava žádosti dle § 80 odst. 3 SprŘ však na případ nezahájení správního řízení *ex offio* nedopadá, neboť žádost může podat a) pouze účastník řízení a b) pouze pokud uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí. Pokud však správní řízení zahájeno není, nelze hovořit o jeho účastníkovi ani o povinnosti vydat správní rozhodnutí. V případě upozornění nadřízeného správního orgánu na nezahájení správního řízení dle mého názoru nelze aplikovat ani právní úpravu § 42 SprŘ upravující podnět, neboť v případě vydání opatření proti nečinnosti se nejedná o samostatné správní řízení a sdělení o nečinnosti správního orgánu nesměřuje k zahájení samostatného správního řízení, jehož předmětem by bylo vyřízení tohoto sdělení.<sup>14)</sup>

Josef Vedral uvádí, že kdokoli může podat podnět k zahájení řízení a s tímto podnětem se také může obrátit na nadřízený správní orgán, který poté postupuje dle § 42 SprŘ.<sup>15)</sup> Tento svůj názor však více neodůvodňuje a ani neuvádí, zda tedy nadřízený správní orgán může sám podnět vyřídit nebo jakým jiným způsobem by měl nadřízený správní orgán s podnětem naložit. Mám za to, že nadřízený správní orgán sám podnět vyřídit nemůže, neboť k tomu není příslušný, ledaže by věc atrahoval do své působnosti. Tímto postupem by tedy nejprve učinil opatření proti nečinnosti spočívající v atrakci, čímž by se stal správním orgánem příslušným o podnětu rozhodnout, a jako příslušný správní orgán by teprve podnět sám vyřídil postupem dle § 42 SprŘ. Dále se také domnívám, že je nutné rozlišovat podnět k zahájení řízení dle § 42 SprŘ a sdělení, kterým je nadřízený správní orgán na nečinnost správního orgánu upozorněn, na které dle mého názoru úprava dle § 42 SprŘ nedopadá z důvodů výše uvedených.

Lze tedy shrnout, že osoba podávající podnět k zahájení řízení *ex offio* nemá na opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem právní nárok a na tuto nečinnost tedy může nadřízený správní orgán pouze upozornit. Vyřízení sdělení, jehož obsahem je upozornění na nečinnost správního orgánu spočívající v nezahájení správního řízení *ex offio*, však dle mého názoru nepodléhá ani právní úpravě žádosti podle § 80 odst. 3 SprŘ, ani právní úpravě podnětu podle § 42 SprŘ. Proto dle mého názoru nemá nadřízený správní orgán ani povinnost osobu upozorňující na nečinnost správního orgánu o vyřízení tohoto sdělení informovat.

Opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 2 SprŘ je nadřízený správní orgán povinen učinit. Oproti tomu opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 SprŘ nadřízený správní orgán učinit může. Rozdíl tedy spočívá v tom, zda je,

---

<sup>13)</sup> Usnesení nadřízený správní orgán vydá i v případě, že žádosti účastníka podle odstavce 3 věty druhé nevyhoví; toto usnesení se oznamuje pouze tomuto účastníkovi; proti tomuto usnesení se nelze odvolat.

<sup>14)</sup> § 42 SprŘ: Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo **zahájeno řízení** z moci úřední.

<sup>15)</sup> VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 697.

opatření proti nečinnosti obligatorní, nebo fakultativní.<sup>16)</sup> Co se však stane, pokud je v tomto případě nečinný i nadřízený správní orgán? Josef Vedral nabízí jako možnost řešení ochranu před nečinností poskytnutou dalším instančně nadřízeným orgánem, tj. pokud je nečinný i nadřízený správní orgán, může přijmout opatření proti nečinnosti jeho nadřízený správní orgán.<sup>17)</sup> Kateřina Frumarová uvádí, že se v takovém případě jedná o bezvýsledné vyčerpání prostředků k nápravě a je tak splněna podmínka pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti.<sup>18)</sup> V obecné rovině se s Kateřinou Frumarovou ztotožňuji v tom, že nečinnost nadřízeného správního orgánu lze považovat za bezvýsledné vyčerpání prostředků k nápravě, a tudíž lze podat žalobu na ochranu proti nečinnosti, aniž by bylo zapotřebí upozorňovat na nečinnost další instančně nadřízený správní orgán. Tento závěr však nelze aplikovat na případ nečinnosti spočívající v nezahájení správního řízení, neboť, jak bude dále rozvedeno, žaloba na ochranu proti nečinnosti není v tomto případě přípustná z jiných důvodů.

### Obsahové a formální náležitosti

Dle současné právní úpravy § 80 odst. 4 SprŘ zákon umožňuje nadřízenému správnímu orgánu učinit následující opatření proti nečinnosti:

- příkaz nadřízeného správního orgánu vůči nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí,
- převzetí věci nadřízeným správním orgánem, tzv. atrakce,
- pověření jiného správního orgánu vedením řízení, tzv. delegace,
- přiměřené prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, tzv. prolongace.

Nyní je namístě rozebrat si jednotlivá opatření proti nečinnosti a jejich použitelnost v rámci nezahájení řízení z moci úřední. Luboš Jemelka uvádí, že v daném případě „připadá v úvahu především opatření podle odstavce 4 písm. b) a c).“<sup>19)</sup>

Opatření dle § 80 odst. 4 písm. c) SprŘ, tj. pověření jiného správního orgánu ve správním obvodu nadřízeného správního orgánu vedením řízení, nepřipadá v úvahu, neboť v daném případě nebylo ještě zahájeno žádné správní řízení, jehož vedením by dle dikce zákona mohl být jiný správní orgán pověřen. Ze stejného důvodu nelze užít ani opatření dle § 80 odst. 4 písm. d) SprŘ,

---

<sup>16)</sup> POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F. a MAREK, D.: *Správní řád: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2015, xix, s. 381.

<sup>17)</sup> VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář...*, s. 692.

<sup>18)</sup> FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy...*, s. 80.

<sup>19)</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 450 - 459.



neboť v daném případě nebylo ještě zahájeno žádné správní řízení, v rámci kterého by měl nečinný správní orgán povinnost rozhodnutí vydat. Lze si klást otázku, zda je možné užít analogii a prodloužit lhůtu nejen k vydání rozhodnutí ve smyslu správního rozhodnutí, ale i k učinění jiných úkonů. Je např. možné prodloužit nečinnému správnímu orgánu lhůtu k zahájení řízení? Nebo by tímto nadřízený správní orgán fakticky dával příkaz k jeho zahájení? Připadalo by v úvahu prodloužení lhůty k vyřízení podnětu v souladu s § 42 SprŘ? Lze si v tomto případě vypomoci např. § 6 odst. 1 SprŘ, který se vztahuje na jakékoli postupy podle SprŘ?

V úvahu tedy přichází opatření dle § 80 odst. 4 písm. b) SprŘ, tj. převzetí věci a rozhodnutí nadřízeným správním orgánem namísto nečinného správního orgánu. Nadřízený správní orgán by tedy mohl danou věc (zde zákon používá termín věc, nikoli řízení) převzít a poté v dané věci řízení *ex offio* sám zahájit. Protože v případě atrakce nadřízený správní orgán bude řízení sám zahajovat a vydávat rozhodnutí v prvním stupni, nebude porušena zásada dvojinstančnosti.

Opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 4 písm. b), c) a d) SprŘ, tj. atrakce, delegace a prolongace, má zákonem stanovenou formu usnesení. Usnesení se dle § 80 odst. 6 SprŘ oznamuje správním orgánům uvedeným v odstavci 4 písm. b) až d), tj. nečinnému správnímu orgánu a správnímu orgánu, na nějž bylo řízení delegováno<sup>20)</sup>. Usnesení se dále oznamuje účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 SprŘ; ostatní účastníci se o něm vyrozumí veřejnou vyhláškou. V případě nezahájení správního řízení je doručování účastníkům řízení z povahy věci vyloučeno.

Posledním z opatření proti nečinnosti je opatření dle § 80 odst. 4 písm. a) SprŘ, tj. příkaz nadřízeného správního orgánu vůči nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí. Příkaz je označován za nejčastější a nejmírnější formu opatření proti nečinnosti a jeho užití je na místě, pokud není třeba sáhnout k „represivnějšímu“ opatření.<sup>21)</sup>

S ohledem na výše řečené nepřipadá v úvahu ve vztahu k vydání rozhodnutí. Velmi zajímavou je však otázka, zda může nadřízený správní orgán nečinnému správnímu orgánu přikázat, aby ve stanovené lhůtě učinil jiná potřebná opatření ke zjednání nápravy, zejm. zda nadřízený správní orgán může nečinnému správnímu orgánu přikázat, aby řízení z moci úřední zahájil. Tato otázka byla předestřena Nejvyššímu správnímu soudu v rámci kasační stížnosti, o které bylo rozhodnuto rozsudkem ze dne 23. 9. 2013, č. j. 5 Ans 2/2013-40.<sup>22)</sup> Nicméně

---

<sup>20)</sup> V případě, že bude shledána aplikovatelnost delegace v případě nezahájení správního řízení.

<sup>21)</sup> KOLMAN, P.: Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. *Bulletin advokacie*. 2011, č. 7-8, s. 50; VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář...*, s. 702.

<sup>22)</sup> Stěžovatel má za to, že postupem dle ust. § 80 správního řádu může nadřízený správní úřad přikázat nečinnému správnímu úřadu, aby ve stanovené lhůtě nejen vydal rozhodnutí

Nejvyšší správní soud se touto otázkou nezabýval a pouze poukázal na obecné závěry, a to, že „žalobou na ochranu proti nečinnosti se tak nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal - v řízení již zahájeném - rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“ a dále, že „osoba, která dala podnět k zahájení řízení, se může v rámci správní ochrany proti nečinnosti domáhat jen toho, aby správní orgán ve stanovené lhůtě na tento podnět reagoval, nikoli toho, jakým způsobem má být podnět konkrétně vyřízen“. S ohledem na úzké vymezení přípustnosti žaloby na ochranu před nečinností není nečinnost spočívající v nezahájení řízení z moci úřední předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu. Je proto škoda, že se Nejvyšší správní soud k této otázce v rámci výše uvedené kasační stížnosti nevyjádřil a otázka tak zůstává nevyřešena.

S ohledem na výše řečené, tj. s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a výslovně stanovenou povinnost správního orgánu podnět v souladu s § 42 SprŘ vyřídit, lze uzavřít, že opatření proti nečinnosti může spočívat v příkazu, aby nečinný správní orgán ve smyslu § 42 SprŘ za podmínek a ve lhůtě v tomto ustanovení stanovených sdělil tomu, kdo podal podnět, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Tímto postupem nadřízený správní orgán podnět sám nevyřídí, ale uloží nečinnému správnímu orgánu, aby postupoval v souladu s § 42 SprŘ a podnět vyřídil. Stejně tak se domnívám, že nic nebrání tomu, aby nečinnému správnímu orgánu byla za použití analogie § 80 odst. 4 písm. d) SprŘ prodloužena lhůta k vyřízení podnětu stanovená v § 42 SprŘ. To i s ohledem na skutečnost, že dle § 6 odst. 1 SprŘ se ustanovení o ochraně před nečinností použijí ke zjednání nápravy nečinnosti v případě učinění jakéhokoli úkonu správního orgánu.

Lze se však také domnívat, že i příkaz spočívající v tom, aby nečinný správní orgán řízení z moci úřední zahájil, bude přípustný s ohledem na hierarchické uspořádání správních orgánů, které se vyznačuje vztahem nadřízenosti a podřízenosti, a nikoli vztahem vzájemné nezávislosti. Opatření proti nečinnosti je tedy „projevem dozorové funkce nadřízeného správního orgánu“.<sup>23)</sup> Nicméně lze poukázat na jistou problematiku tohoto příkazu zejm. v situaci, kdy zde bude rozdílný názor nečinného správního orgánu a nadřízeného správního orgánu na to, zda v daném konkrétním případě existuje povinnost řízení zahájit, a tedy zda v daném případě je správní orgán skutečně nečinný.<sup>24)</sup> Forma pro příkaz dle § 80 odst. 4 písm. a) SprŘ není

---

(meritorní či procesní), ale aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy. Takovým opatřením může být v daném případě i zahájení řízení o odstranění stavby postupem dle § 129 stavebního zákona.

<sup>23)</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278.

<sup>24)</sup> SKULOVÁ, S.: *Správní právo procesní*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 237.



stanovena. Nejedná se o rozhodnutí, ale pouze o neformální úkon vycházející právě z vnitřního vztahu nadřízeného a podřízeného správního orgánu.<sup>25)</sup>

Problém však bude činit situace, kdy nečinným správním orgánem je ministerstvo či jiný ústřední správní úřad a opatření proti nečinnosti by měla činit osoba stojící v jeho čele. Tato ochrana, byť by ji právní úprava § 178 odst. 2 SprŘ jazykovým výkladem dovozovala, by nebyla efektivní, neboť osoba stojící v čele úřadu je ve skutečnosti součástí nečinného správního orgánu a v případě opatření proti nečinnosti neparticipuje ani rozkladová komise, která do věci vnáší externí prvek. V takovém případě by např. osoba stojící v čele ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu sama sobě prodlužovala lhůtu k rozhodnutí či věc atrahovala a poté rozhodovala sama v prvním stupni, přičemž by již žádný další nadřízený správní orgán nad sebou neměla. V případě nečinného správního orgánu, kterým je ministerstvo či jiný ústřední správní úřad, tedy nelze opatření proti nečinnosti využít.<sup>26)</sup>

## Soudní ochrana

Soudní ochrana je ze strany správních soudů poskytována také v případě nečinnosti správních orgánů. Ochrany proti nečinnosti se tak lze domáhat také před soudy, a to pomocí žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 an. s.ř.s.<sup>27)</sup> Soudní ochrana proti nečinnosti je správními soudy poskytována až od 1. 1. 2003.<sup>28)</sup> Nicméně i když byla soudní ochrana proti nečinnosti zakotvena, ochrana poskytována soudy je užší než ochrana poskytována dle SprŘ. Dle § 79 odst. 1 s.ř.s. se za podmínek zde stanovených žalobce může žalobou domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost **vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení**.

Z formulace zákona vyplývá, že ochrana je poskytována pouze v případě nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení v zákonných lhůtách. V případě nezažájení správního řízení tomu tak není, není zde nárok na vydání rozhodnutí, a ochrany se tak pomocí žaloby na ochranu proti nečinnosti v tomto případě domáhat nelze. Jak bylo konstatováno také Nejvyšším správním soudem „Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. (...) Žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu

---

<sup>25)</sup> FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy...*, s. 81; VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář...*, s. 693, 702.

<sup>26)</sup> FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy...*, s. 78-79; VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář...*, s. 702.

<sup>27)</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „SŘS“).

<sup>28)</sup> VETEŠNÍK, P., POHORSKÝ, P.: *Ochrana před nečinností ve veřejné správě poskytovaná ve správním soudnictví z historického pohledu*. In KADEČKA, S. (ed.): *Nečinnost ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 159 – 160.

uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.“<sup>29)</sup>

V případě ochrany poskytované správními soudy, tedy i v případě ochrany poskytované proti nečinnosti, je nutno poukázat na primární účel soudní ochrany. Tento účel je připomínán a zdůrazňován v odborné literatuře a platí tedy, že soudní kontrola je přípustná pouze v případě, že je zasaženo do subjektivního práva, a soudní kontrola tedy neslouží pouze k ochraně objektivního práva.<sup>30)</sup>

Odůvodnění závěru, že se soudní ochrany proti nečinnosti v daném případě nelze domáhat, pak spočívá na základní premise: osoba podávající podnět nemá právní nárok na zahájení řízení, tedy ani na vydání rozhodnutí, a nenáleží jí tedy ani žádné subjektivní veřejné právo, kterému by měla být ze strany správního soudu poskytnuta ochrana.

## Závěr

Nečinnost správních orgánů lze jednoznačně označit za nežádoucí jev a porušení povinnosti správních orgánů konat, a to v zákonem stanovených lhůtách nebo ve lhůtách přiměřených. Institut ochrany před nečinností a opatření proti nečinnosti by měl zajistit napravení nežádoucího a protiprávního stavu nečinnosti správních orgánů.

Z právní úpravy ochrany před nečinností dle SprŘ lze dovodit, že její aplikovatelnost má své místo v případě zahájeného správního řízení, v rámci kterého dochází k průtahům spočívajících zejména v nevydání rozhodnutí. V případě průtahů v rámci zahájeného správního řízení lze využít institut žádosti dle § 80 odst. 3 SprŘ, lze aplikovat veškeré formy opatření proti nečinnosti a lze se ochrany proti nečinnosti domáhat také v rámci správního soudnictví. V případě zahájeného správního řízení je úprava ochrany před nečinností přílehavější než v případě ochrany před nečinností při nezahájení správního řízení *ex offo*.

S ochranou před nečinností v případě nezahájení správního řízení *ex offo* vznikají mnohé výkladové nedostatky a problémy. Odborná literatura však problémům spojeným s nezahájením správního řízení nevěnuje velkou pozornost a úpravu nečinnosti při nezahájení správního řízení pouze obecně konstatuje. Dále je tato forma nečinnosti také vyloučena ze soudního přezkumu, a proto nelze nalézt relevantní judikaturu. S ohledem na výše uvedené tak téměř veškeré otázky zůstávají nezodpovězeny.

---

<sup>29)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59.

<sup>30)</sup> FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy...*, s. 112; MACUR, J.: *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 37 an.

Lze však konstatovat, že správní orgán v případě, že jsou mu známy skutečnosti odůvodňující zahájení řízení z moci úřední, má povinnosti a s tím spojené oprávnění správní řízení zahájit. Neboť se jedná o užití správního uvážení, které není libovůlí a vždy musí být v souladu nejméně se základními zásadami a ústavními principy výkonu veřejné správy, vzniká zde další množství otázek spojených s problematikou správního uvážení.

Osoba, která podala podnět k zahájení správního řízení však stejně, jako nemá právo, aby správní řízení bylo zahájeno a aby jeho podnět byl vyřízen konkrétním způsobem, nemá ani právo, aby nadřízený správní orgán učinil opatření proti nečinnosti a v jaké formě. Vydání opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení se tak nelze domoci. Lze se pouze domáhat, aby za podmínek v § 42 SprŘ byl podnět vyřízen, což koresponduje s právní úpravou podnětu.

Právní úprava opatření proti nečinnosti vyvolává také řadu otázek v oblasti toho, jakou podobu může opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení mít. Jedná se zejména o obsah opatření proti nečinnosti s ohledem na možnosti stanovené v § 80 odst. 4 SprŘ. Danou úpravu lze považovat za nepřiléhající. V případě nezahájení správního řízení se tak možná podoba opatření proti nečinnosti zužuje na atrakci a příkaz nadřízeného správního orgánu, aby nečinný správní orgán řízení z moci úřední zahájil. Toto opatření proti nečinnosti se však může jevit problematické v otázce, zda v konkrétním případě existuje povinnost řízení z moci úřední zahájit a zda je tedy naplněn předpoklad nečinnosti správního orgánu. Otázkou také zůstává přípustnost analogie dalších typů opatření proti nečinnosti.

Soudní ochrana proti nečinnosti je vyloučena, neboť osobě podávající podnět nenáleží subjektivní veřejné právo na zahájení správního řízení. Toto základní východisko je pak důvodem, pro který nelze poskytnout ochranu před nečinností, ať již na úrovni správních orgánů, či na úrovni správních soudů.

Oblast ochrany před nečinností v případě nezahájení řízení z moci úřední se tak vyznačuje jistou dávkou neefektivnosti, nemožností se této ochrany domoci ze strany osoby podávající podnět a zejména nemožností tuto skutečnost odpovídajícím způsobem přezkoumat.

### **Shrnutí:**

Předmětem příspěvku je ochrana před nečinností zaměřená na úzkou oblast, a to zahájení, respektive nezahájení, správního řízení z moci úřední. Příspěvek se zabývá zákonnou úpravou nečinnosti správních orgánů zakotvenou v § 80 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a otázkami s tím souvisejícími, zejména ve vazbě na § 42 SprŘ.

**Measures against inaction in the event of non-initiation of administrative proceedings *ex officio* – summary:**

The subject of this article is protection against inaction in the specific case of initiation or non-initiation of administrative proceedings *ex officio*. This article focuses on legal regulation of inaction of administrative authority in the Article 80 of the Administrative Procedure Code and related questions, especially in connection with Article 42 of the Administrative Procedure Code.

# Z PRAXE

Jan Strakoš

## K využití údajů z telekomunikačního provozu pro potřeby přestupkového řízení

### I. Úvodem

Během mé dosavadní správní praxe jsem již několikrát zaznamenal snahu některých správních orgánů získat pro účely dokazování v řízení o přestupku tzv. provozní a lokalizační údaje ve smyslu zákona o elektronických komunikacích<sup>1)</sup>. Důvod byl vždy prostý – důkazní nouze. Nejčastěji se přitom jednalo o případy elektronických podvodů anebo urážek na internetu, přičemž podezřelý subjekt v následném řízení o přestupku rezolutně odmítal spáchání takového činu a na svou obhajobu tvrdil, že elektronické zařízení, jež se stalo nástrojem deliktu, buď v inkriminovanou dobu na inkriminovaném místě nepoužíval anebo přímo připouštěl, že ho mohly užívat jiné osoby, které s ním zařízení sdílejí (nejčastěji osoby blízké). Vzhledem k tomu, že přestupkový zákon<sup>2)</sup> ani správní řád<sup>3)</sup> neposkytuje účinné nástroje, jak tyto pochybnosti lépe prověřit, povětšinou musel správní orgán řízení o přestupku zastavit z důvodu *in dubio pro reo*, protože policejní orgán, na který se správní orgán s žádostí o zajištění a poskytnutí provozních a lokalizačních údajů obrátil, zcela po právu správnímu orgánu sdělil, že k tomu nemá oprávnění. Ve světle stávající platné právní úpravy i judikatury českého Ústavního soudu, zvláště kladoucí důraz na ochranu těchto údajů (z důvodu ústavně zaručeného práva každého na soukromí) a jejich poskytování jen do určitých procesů (v podstatě jen ve výjimečných případech), se však v tomto ohledu mohou jevit jako irelevantní určité situace, k nimž v rámci řízení může dojít, a během nichž se správní orgán k těmto údajům (navzdory veškeré opatrnosti) dostane.

---

<sup>1)</sup> Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“).

<sup>2)</sup> Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „přestupkový zákon“).

<sup>3)</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“).

Tedy pro upřesnění, cílem tohoto příspěvku není proklamovat posilování pravomocí správních orgánů v řízení o přestupku, byť by se tím měl zákonodárce dle mého soudu minimálně zabývat vzhledem k četnosti přestupků páchaných v digitálním prostředí (nehledě na hrozby *deep fakes* apod.). Smyslem tu není ani popsat celou, poměrně složitou problematiku poskytování provozních a lokalizačních údajů, nýbrž jen upozornit na některé zajímavé otázky, které se naskýtají při jejich využívání orgány činnými v trestním řízení, (dále též „OČTŘ“), při vyšetřování některých trestných činů, z nichž se nakonec mohou stát jen přestupky. Právě zde lze totiž pokládat za pozoruhodný moment, pokud se tyto údaje ocitnou v rukou správních orgánů, které však na ně nárok ze zákona nemají. S tím totiž může souviset i další logická otázka, a to otázka jejich případné použitelnosti jako důkazu v řízení o přestupku, dochází-li v tomto ohledu k zásahu do soukromí (otázka proporcionality).

## II. Soukromí jako pojem i subjektivní právo a jeho ochrana

Nejprve dovoluji několik obecnějších úvah pro uvedení do problému, k němuž se v návaznosti na využitelnost provozních a lokalizačních údajů vyjádřil i český Ústavní soud, byť ne zrovna v souvislosti s přestupky a byť ne jednotně.<sup>4)</sup>

Žijeme v době rozmachu moderních technologií. V době, kterou bychom bez nadsázky mohli přirovnat nové vlně průmyslové revoluce plně inteligentních věcí. Stroje řídí naši výrobu, dokážou komunikovat mezi sebou,<sup>5)</sup> jejich prostřednictvím můžeme komunikovat s dalšími lidmi i na druhé straně zeměkoule; jednoduše, lacině, ne-li úplně zadarmo. Nic ale není zadarmo a tento digitální luxus už vůbec ne. Digitální svět, který nás obklopuje, je dravý a nebezpečný, zejména pokud jde o naše soukromí. Stroje kódují naše obličej, analyzují náš hlas nebo tepovou frekvenci a údaje o našich životech, rodině, přátelích, náladách, mnohdy i intimních záležitostech ukládají kdesi v nekonečném moři kvantového prostoru. Nejde přitom jen o kamerové systémy či o stále populárnější drony, které nás mohou sledovat jako zlověstné Sauronovo oko, ale také třeba o chytré hračky dětí či dokonce sexuální hračky dospělých. I ty mohou získávat různá data a dále je analyzovat.<sup>6)</sup> Zohledníme-li navíc problém spojený s uchováváním citlivých údajů operátory v rámci naší každodenní komunikace prostřednictvím

---

<sup>4)</sup> Jednak v nálezu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 45/17, jímž byla právní úprava uchovávání provozních a lokalizačních údajů v našem právním řádu shledána za ústavně konformní, a jednak v nálezu z roku 2011 (sp. zn. Pl. ÚS 24/10), v němž byl shledán pravý opak.

<sup>5)</sup> V této souvislosti se někdy hovoří o tzv. komunikaci *machine-to-machine*, neboli zkráceně M2M.

<sup>6)</sup> K tomu viz např. POVŠE, D. F.: „Screwdriving” and the age of free (data on) love. *Katholieke Universiteit Leuven - Center for IT & IP Law (CiTiP)* [online]. 28. 11. 2017 [cit. 24. 7. 2019]. Dostupné z: <https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/screwdriving-and-the-age-of-free-data-on-love/>



elektronických komunikačních kanálů<sup>7)</sup> a naši celkovou neschopnost autarkie, tj. snahy se vymanit ze závislosti na těchto technologiích, logicky se postupně zmenšuje i míra naší důvěry v okolní svět, protože to, co bychom dříve pokládali za diskrétní, tedy skryté před druhými, již tak nenápadné být nemusí. Svým způsobem lze proto souhlasit s názorem, že se sami dobrovolně svlékáme a vstupujeme tak do éry, v níž publicita začíná být normou a soukromí každého z nás jen jakousi ozdobou.<sup>8)</sup> Slovy Margrethe Vestagerové, bývalé evropské komisařky pro hospodářskou soutěž je přitom „soukromí základním aspektem bytí“<sup>9)</sup> a právo na soukromí je v kontinentální Evropě<sup>10)</sup> vnímáno jako základní hodnota, lidské právo vtělené v právu na soukromý život, jehož součástí je i právo na informační sebeurčení (viz čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“),<sup>11)</sup> tedy právo jednotlivce rozhodovat se podle

<sup>7)</sup> Za nebezpečnou pro naše soukromí lze však označit v zásadě jakoukoliv elektronickou službu založenou na nevýběrovém a plošném monitoringu a uchovávání dat. V této souvislosti lze např. negativně zhodnotit produkt Společnosti pro informační databáze, a. s., v podobě její služby TelcoScore, zaměřující se na predikce chování zákazníků. Pokud totiž mobilní operátoři O2 Czech Republic a. s., T-Mobile Czech Republic a. s. a Vodafone Czech Republic a. s. hodnotí („skórují“) své zákazníky podle toho, na kolik využívají jejich služby, zda jsou bohatí či chudí, a toto skóre pak dále poskytují např. bankám, které se na jeho základě rozhodují, zda konkrétnímu uživateli elektronické služby, žádajícímu o úvěr v bance, úvěr poskytnou nebo ne, v tomto nelze než spatřovat cosi z obrysů čínského bodování důvěryhodnosti občanů. Přitom v Číně, jak je obecně známo, soukromí jednotlivce téměř neexistuje. Podrobněji viz TelcoScore. SID [online]. © 2019 Společnost pro informační databáze a. s. [vid. 24. 7. 2019]. Dostupné z: <https://www.sid.cz/telco-score/>.

<sup>8)</sup> Příhodně dnešní stav vystihují slova: „Maybe privacy is the kink now, and publicity the norm./ Možná že soukromí je teď zločin a publicita normou.“ In POVŠE, op. cit.

<sup>9)</sup> In KEEN, A.: *Jak opravit budoucnost*. Praha: Argo, 2019, s. 122.

<sup>10)</sup> Stranou ponechávám poněkud odlišné americké chápání tohoto práva jako práva akcesorického k některému ze základních práv zakotvených v americké ústavě. Obdobně viz např. FIALOVÁ, E.: *Bezkontaktní čipy a ochrana soukromí*. Praha: Leges, 2016, s. 28. K prolínání evropského a amerického pojetí ochrany soukromí dále viz POLČÁK, R. a kol.: *Právo informačních technologií*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 404 až 406.

<sup>11)</sup> Dle čl. 10 odst. 3 Listiny: Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. V českém právním prostoru je však východiskem ochrany soukromí především čl. 7 odst. 1 Listiny, v němž se uvádí Nedohtknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem. Dále je významný čl. 10 odst. 2: Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života, popř. čl. 13, zakotvující listovní tajemství (stejně se zaručuje tajemství zpráv podávaných telefonem, telegrafem nebo jiným podobným zařízením). Na nižší, tj. zákonné úrovni nelze nezmínit třeba § 86 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: Nikdo nesmí zasáhnout do soukromí jiného, nemá-li k tomu zákonný důvod. Zejména nelze bez svolení člověka narušit jeho soukromé prostory, sledovat jeho soukromý život nebo pořizovat o tom zvukový nebo obrazový záznam, využívat takové či jiné záznamy pořízené o soukromém životě člověka třetí osobou, nebo takové záznamy o jeho soukromém životě šířit. Ve stejném rozsahu jsou chráněny i soukromé písemnosti osobní povahy. Každý má tedy právo na soukromý život a ochranu svého soukromí. Nejinak se k tomu staví i čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod: (1) Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. (2) Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky

vlastního uvážení, jaké údaje a v jakém rozsahu ze své intimní zóny uvolní a zpřístupní jiným subjektům.<sup>12)</sup>

### III. Provozní a lokalizační údaje

Provozní a lokalizační údaje nepředstavují vlastní obsah komunikace uskutečňované prostřednictvím telefonu, tzn., kdo, co řekl (ať už formou telefonního hovoru) nebo napsal (např. cestou SMS nebo MMS zprávy), ale jak už napovídá označení těchto údajů, ve shodě s § 90 a 91 zákona o elektronických komunikacích<sup>13)</sup> jde vlastně o jakékoli údaje, které mají schopnost identifikovat volajícího i volaného, což zahrnuje nejen údaje vedoucí ke zjištění data, času, způsobu a doby trvání komunikace, ale v širším slova smyslu jsou jimi třeba i teplotní mapy, tj. grafické znázornění údajů za použití barev k naznačení přítomnosti osob v určité lokalitě.<sup>14)</sup> Podle § 97 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích ve spojení s § 2 prováděcí vyhlášky Ministerstva průmyslu a obchodu č. 357/2012 Sb., kde jsou tyto údaje dále podrobněji specifikovány, se tak např. u sítě elektronických komunikací s přepojováním paketů u služby přístupu k internetu z mobilního připojení jedná o: 1. *typ připojení*, 2. *telefonní číslo uživatele*, 3. *identifikátor mobilního zařízení*, 4. *datum a čas zahájení a ukončení připojení k internetu*, 5. *označení základnové stanice Start a základnové stanice Stop*, 6. *adresa IP*<sup>15)</sup> a *číslo portu*, ze kterých bylo připojení uskutečněno.

Okolnost, že se jedná pouze o metadata, nicméně neznamená, že by tyto údaje nebyly součástí elektronické komunikace, a že by si jejich plošným sledováním (zejména po delší dobu) nebylo možné učinit úsudek, např. s kým se konkrétní jedinec stýká či k jakým sklonům nebo slabostem inklinuje. Za zvláště problematické lze pak označit sledování osob s povinností mlčenlivosti. Proto i tyto údaje jsou hodny ochrany. K tomu se ostatně podrobně vyslovil i český Ústavní soud již v roce 2001,<sup>16)</sup> když se přiklonil k rozsudku Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne

---

nebo ochrany práv a svobod jiných nebo čl. 7 Listiny základních práv EU (dostupná z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>).

<sup>12)</sup> Srov. např. s nálezem Ústavního soudu ČR ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. II. ÚS 502/2000: „Soukromí každého člověka je hodno ochrany podle čl. 13 Listiny základních práv a svobod...“. Dále viz nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10.

<sup>13)</sup> Zatímco provozními údaji se rozumí jakékoli údaje zpracovávané pro potřeby přenosu zprávy sítě elektronických komunikací nebo pro její účtování (§ 90 odst. 1), lokalizačními údaji se rozumí jakékoli údaje zpracovávané v síti elektronických komunikací nebo službou elektronických komunikací, které určují zeměpisnou polohu telekomunikačního koncového zařízení uživatele veřejně dostupné služby elektronických komunikací (§ 91 odst. 1).

<sup>14)</sup> Viz str. 15 důvodové zprávy k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o respektování soukromého života a ochraně osobních údajů v elektronických komunikacích a o zrušení směrnice 2002/58/ES (nařízení o soukromí a elektronických komunikacích). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-privacy-and-electronic-communications>.

<sup>15)</sup> Jen připomeňme, že i dynamická IP adresa je osobním údajem (viz rozsudek Soudního dvora EU, dále jen „ESD“ ze dne 19. 10. 2016, C-582/14, *Patrick Breyer v. Německo*).

<sup>16)</sup> Viz nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. II. ÚS 502/2000.

2. 8. 1984 ve věci *Malone proti Spojenému království*,<sup>17)</sup> a názoru, že ochrana soukromí se vztahuje též k těmto údajům. Snad právě proto je užívání těchto údajů zejména v trestních procesech zvláště ožehavým tématem, neboť s tím souvisí ona otázka proporcionality zásahu do soukromí. A snad právě pro tuto konstruktivní nejednoznačnost není v Evropě na tento problém jednotného názoru.<sup>18)</sup>

V této souvislosti český zákon o elektronických komunikacích stanoví povinnost tyto údaje uchovávat podnikatelům (tj. právníckým nebo fyzickým osobám) zajišťujícím veřejnou komunikační síť nebo poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací.<sup>19)</sup> Tato povinnost se však nevztahuje na poskytovatele tzv. *over-the-top* služeb nebo-li OTT služeb (např. *Skype*, *Viber*, *WhatsApp*).

Samotný podklad pro povinnost podnikatele uchovávat tyto údaje pak lze najít v § 97 odst. 3 téhož zákona, kde je stanovena maximální šestiměsíční lhůta jejich uchování včetně taxativního výčtu subjektů, kterým musí být bezodkladně (optikou judikatury tzn. zpravidla do 3 dnů) poskytnuty, v případě že o ně požádají, a to pro účely a při splnění podmínek stanovenými konkrétními zvláštními předpisy, postupem podle zákona o elektronických komunikacích. Pokud některý z níže uvedených subjektů o jejich vydání nepožádá anebo není vydán příkaz podle zvláštního právního předpisu, aby byly uchovány, po uplynutí této doby je podnikatel povinen je zlikvidovat. "Oprávněným subjektem" zmíněné ustanovení přitom rozumí:

- a) **orgán činný v trestním řízení (OČTŘ)**, který o ně požádá pro účely a při splnění podmínek stanovených trestním řádem,<sup>20)</sup>

---

<sup>17)</sup> Rozhodnutí ESLP ze dne 2. 8. 1984, č. 8691/79, *Malone proti Spojenému království*. [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Dostupné z: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\"001-57533\"}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

<sup>18)</sup> Právní úprava uchovávání provozních a lokalizačních údajů byla po přijetí směrnice 2006/24/ES promítnuta do řady právních řádů členských států EU, avšak na základě později přijatého rozsudku ESD ze dne 8. 4. 2014 ve spojených věcech C-293/12 a C-594/12 (*Digital Rights Ireland Ltd*), jenž uvedenou směrnici prohlásil za neplatnou, se k tomuto tématu v Evropě v zásadě vyprofilovaly dva antipodní přístupy. První přístup reprezentují země, jejichž ústavní soudy vlivem zmíněného judikátu ESD začaly právní úpravy, vycházející ze zneplatněné směrnice, rušit (např. Rakousko či Bulharsko - v případě těchto zemí v podstatě zafungoval jakýsi „domino efekt“), příp. přistoupily k úplnému zákazu plošného uchovávání těchto údajů (příkladem tu budiž Slovensko - viz nálezy Ústavního soudu Slovenské republiky sp. zn. PL. ÚS 10/2014 z 29. dubna 2015) - kde se uplatňuje pouze tzv. *quick freeze* systém, tzn. že údaje o veškeré komunikaci se neuchovávají plošně, ale jen ve vztahu k podezřelým subjektům. K uchovávání přitom dochází až poté, co o to požádá kompetentní orgán veřejné moci.). Druhý přístup pak reprezentuje ČR a další země (např. Dánsko), které považují svou národní právní úpravu za přísnou a proporcionální ve vztahu k přípustnosti zásahu do práva na informační sebeurčení.

<sup>19)</sup> Shodně KOLOUCH, J.: *CyberCrime*. Praha: nakladatelství Milan Hodek, 2016, s. 117.

<sup>20)</sup> Viz § 88a zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) v aktuálně platném a účinném znění.

- b) **Policii ČR**, která o ně může požádat pro účely zahájeného pátrání po konkrétní hledané nebo pohřešované osobě, zjištění totožnosti osoby neznámé totožnosti nebo totožnosti nalezené mrtvoly, předcházení nebo odhalování konkrétních hrozeb v oblasti terorismu a při splnění podmínek stanovených zákonem o Policii ČR<sup>21)</sup> nebo prověřování chráněné osoby a při splnění podmínek stanovených zákonem o zvláštní ochraně svědka,
- c) **BIS**, která o ně může požádat pro účely a při splnění podmínek stanovených zákonem o BIS,
- d) **Vojenské zpravodajství**, které o ně může požádat pro účely a při splnění podmínek stanovených zákonem o Vojenském zpravodajství,
- e) **ČNB**, která o ně může požádat pro účely a při splnění podmínek stanovených zákonem o dohledu v oblasti kapitálového trhu.

#### IV. Obecně k § 88a trestního řádu

Možnost zjistit údaje o telekomunikačním provozu pro účely trestního řízení je upravena v § 88a trestního řádu a představuje jeden z důkazních prostředků, který trestní řád přímo nabízí. Obecně lze přitom souhlasit s názorem, že v boji proti trestné činnosti dokonce představuje nenahraditelnou pomůcku, protože provozní a lokalizační údaje, které se dají jeho cestou získat, mohou být zásadní digitální stopou při vyšetřování. Nelze se proto divit, že tento důkazní prostředek OČTŘ využívají rády a že jsou samozřejmě pro zachování této možnosti v zákoně. Na tom ale nelze obecně spatřovat nic špatného ani zvláštního. Posláním OČTŘ je stíhat trestnou činnost; to je smysl jejich existence. Ostatně i ESD v již zmiňovaném rozsudku *Digital Rights Ireland Ltd*, uvádí, že tyto údaje pomáhají při objasňování závažné trestné činnosti. Zde je však třeba zdůraznit, že by mělo jít o „závažnou trestnou činnost“ a zde již můžeme narazit na odlišné vnímání toho, co je pro koho vlastně závažné, neboť někdo může uvedené interpretovat extenzivně<sup>22)</sup> (z pohledu toho kterého státu ostatně není výjimkou, že v některých zemích se určité trestné činy považují za extrémně závažné, zatímco v jiných jsou stejné činy subsumovány pod méně závažné trestné činy či dokonce pod přestupky), jiný zase restriktivně.

A protože nesporně jde o výraz vágní, možná tu je záhodno připomenout, proč se úprava elektronických komunikací, včetně zpracování provozních a lokalizačních údajů (která do té doby byla v Evropě značně rozmanitá) vlastně začala harmonizovat a řešit. Byla to právě snaha EU i jednotlivých členských států lépe čelit hrozbám teroristických útoků. Proto nelze než souhlasit s ESD, resp. s jeho názorem v rozsudku *Tele2 Sverige AB a Watson*

<sup>21)</sup> Viz § 68 odst. 2 a § 71 písm. a) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR.

<sup>22)</sup> Což svým způsobem může podporat rozsudek ESD ze dne 2. 9. 2018, C-207/16, *Ministerio Fiscal*.

(byť částečně zmírněným v rozsudku *Ministerio Fiscal*),<sup>23)</sup> že i v tomto směru, tedy restriktivně by měl být interpretován čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58/ES, na nějž se někdy někteří odvolávají s přesvědčením, že se neomezuje jen na boj proti závažným trestným činům. Podle názoru zastávaného v tomto příspěvku by však závažnost (a to i navzdory rozsudku *Ministerio Fiscal*, v němž byl ovšem řešen jen minimální zásah do práv dotčených osob) měla být určujícím kritériem, aby mohl být aprobován veřejný zájem na zásahu do práva na soukromí a informačního sebeurčení. Ostatně i Ústavní soud ČR se již několikrát vyjádřil v tom smyslu, že zásah musí být proporcionální<sup>24)</sup> a za tím účelem si příliš nelze představit, že by aproboval zásahy do soukromí při každé trestné činnosti, potažmo u projednávání přestupků, vezme-li se v úvahu, že sám poměrně přísně podrobuje jednotlivá ustanovení právních předpisů, u kterých hrozí zásah do základních práv a svobod, testu proportionality. Tento test zahrnuje celkem tři kritéria: 1) korektiv účelnosti (vhodnosti) zásahu, 2) korektiv potřebnosti zásahu a 3) korektiv přiměřenosti zásahu (ten je zvláště důležitý, vezmou-li se v potaz všechny aspekty monitoringu elektronické komunikace).

<sup>23)</sup> V tomto případě španělský vyšetřující soudce odmítl na návrh kriminální policie uložit několika poskytovatelům služeb elektronických komunikací povinnost poskytnout telefonní čísla aktivovaná od 16. 2. do 27. 2. 2015 v návaznosti na loupež ze dne 16. 2. 2015, při níž byla oběti, která byla zraněna, odcizena peněženka a mobilní telefon. Odmítnutí bylo učiněno z důvodu, že nešlo o závažnou trestnou činnost [podle soudce totiž španělský zákon č. 25/2007 o uchovávání údajů o elektronické komunikaci a veřejných komunikačních sítí ze dne 18. 10. 2007 (BOE č. 251 ze dne 19. 10. 2007, s. 42517) omezuje předávání údajů uchovávaných poskytovateli služeb elektronických komunikací na případy závažné trestné činnosti; podle španělského trestního zákoníku ze dne 23. 11. 1995 (BOE č. 281 ze dne 24. 11. 1995, s. 33987), jsou závažné trestné činy trestány trestem odnětí svobody na dobu delší pěti let, kdežto ve věci v původním řízení podle všeho o takovou trestnou činnost nejde]. To se však nelíbilo státnímu zástupci, který proti usnesení o odmítnutí poskytnutí údajů vyšetřujícího soudce podal odvolání s tím, že údaje měly být poskytnuty s ohledem na povahu činů a rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyššího soudu Španělska) ze dne 26. 7. 2010 týkající se obdobného případu. Následně španělský soud položil ESD předběžnou otázku, týkající se výkladu čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58/ES. Konkrétně otázka č. 1 zněla takto: „Lze dostatečnou závažnost trestných činů jako kritérium, které odůvodňuje zásah do základních práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny, určit výlučně s ohledem na trest, který lze za vyšetřovaný trestný čin uložit, nebo je navíc nezbytné v trestném jednání identifikovat zvláštní míru poškození individuálních nebo kolektivních právních zájmů?“ **V tomto směru je však třeba zdůraznit, že ač ESD zkonstatoval, že „...zásah daný zpřístupněním takových údajů lze tedy odůvodnit cílem spočívajícím v prevenci, vyšetřování, odhalování a stíhání „trestných činů“ obecně, který zmiňuje čl. 15 odst. 1 první věta směrnice 2002/58, a není nutné, aby tyto trestné činy byly kvalifikovány jako „závažné““, v tomto případě šlo o snahu vysledovat používání ukradeného mobilního telefonu prostřednictvím SIM karet vložených do tohoto telefonu, kdy tedy k zásahu do práv dotčených osob došlo pouze minimálně.** Rozsudek dostupný z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=552850AEC422F98EAD280C3A629222A0?text=&docid=206332&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5774427>.

<sup>24)</sup> „Podle ustálené judikatury Ústavního soudu je prostředkem pro řešení vzájemné kolize základních práv, případně ústavním pořádkem chráněných veřejných statků, princip proportionality, a to jak v řízení o ústavních stížnostech, tak při abstraktní kontrole norem.“ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 8/06.



## V. Podmínky, které musí být splněny

Ustanovení § 88a trestního řádu pochopitelně nepředstavuje jedinou cestu, jak se k údajům tohoto typu dostat. Ustanovení se totiž vztahuje jen na subjekty, které jsou vázány zvláštní povinností mlčenlivosti ve smyslu zákona o elektronických komunikacích. Tato povinnost se ovšem nevztahuje například na nevýdělečné spolky, budující a spravující metropolitní síť (ukázkovým příkladem tu budiž nekomerční neveřejná síť PilsFree<sup>25)</sup>), zde je proto nabíledni postup podle § 8 odst. 1 trestního řádu.<sup>26)</sup> Paradoxem ovšem je, že ač jde o postup OČTŘ podle trestního řádu ve vztahu k citlivým údajům, uvedené ustanovení nevyžaduje příkazu ze strany soudu a není svázáno jen s úmyslnými trestnými činy, jako je tomu u § 88a trestního řádu. Podle zmíněného ustanovení lze totiž data získat jen za těchto podmínek:

- 1) v případě trestního řízení vedeného pro úmyslný trestný čin, k jehož stíhání zavazuje mezinárodní smlouva, nebo v případě trestního řízení vedeného pro úmyslný trestný čin s horní hranicí trestní sazby tři roky,
- 2) současně však musí být splněna podmínka, že nebude možné sledovaného účelu dosáhnout jinak nebo pokud hrozí, že jeho dosažení by bylo podstatně ztíženo.
- 3) V řízení před soudem jejich vydání soudu nařídí předseda senátu.
- 4) V přípravném řízení nařídí jejich vydání státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu soudce na návrh státního zástupce.
- 5) Příkaz k zjištění údajů o telekomunikačním provozu musí být vydán písemně a odůvodněn.
- 6) Důležitá je zde také povinnost zpětného informování v případě, je-li věc pravomocně skončena.

Výčet trestných činů, u kterých lze žádat o poskytnutí údajů o telekomunikačním provozu je v § 88a trestního řádu taxativní a zahrnuje následující trestné činy: *trestný čin porušení tajemství dopravovaných zpráv (§ 182 trestního zákoníku), trestný čin podvodu (§ 209 trestního zákoníku), trestný čin neoprávněného přístupu k počítačovému systému a nosiči informací (§ 230 trestního zákoníku), trestný čin opatření a přechovávání přístupového zařízení a hesla k počítačovému systému a jiných takových dat (§ 231 trestního zákoníku), trestný čin nebezpečného vyhrožování (§ 353 trestního zákoníku), trestný čin nebezpečného pronásledování (§ 354 trestního zákoníku), trestný čin šíření poplašné zprávy (§ 357 trestního zákoníku), trestný čin podněcování k trestnému činu (§ 364 trestního zákoníku) a trestný čin schvalování trestného činu (§ 365 trestního zákoníku).*

---

<sup>25)</sup> Chci být členem PilsFree. PilsFree [online]. © 2003 - 2019 PilsFree, z. s. [vid. 24. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.pilsfree.net/>.

<sup>26)</sup> Podle § 8 odst. 1 trestního řádu: *Státní orgány, právnické a fyzické osoby jsou povinny bez zbytečného odkladu, a nestanoví-li zvláštní předpis jinak, i bez úplaty vyhovovat dožádáním orgánů činných v trestním řízení při plnění jejich úkolů. Státní orgány jsou dále povinny neprodleně oznamovat státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin.*



## VI. Zvláštní procesní situace – trestní řízení versus přestupkové řízení

Z výše vyjmenovaných trestných činů lze pro účely mého příspěvku zvláště upozornit na trestný čin podvodu a trestný čin nebezpečného pronásledování (tzv. *stalking*). V případě těchto trestných činů je totiž s přihlédnutím k tomu, že oba mají v zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, v platném znění, svůj korespondující přestupek<sup>27)</sup> poměrně velmi častý následující scénář:

### Varianta A):

1) Policie ČR obdrží trestní oznámení na některý z těchto trestných činů.

- U podvodu se obvykle jedná o vylákání peněžní částky na základě fiktivního inzerátu na online serveru. Pachatel v protiprávní činnosti navíc pokračuje a předběžně zjištěná škoda dosahuje částky více než 8.000,- Kč. O přestupek podvodu se proto jednat nemůže.<sup>28)</sup> Pro policii je v tomto případě jedním z nejdůležitějších úkolů zjistit nejen totožnost pachatele, ale také totožnost případných dalších poškozených.
- U nebezpečného pronásledování jde obvykle o dlouhodobé obtěžování partnerky ze strany jejího bývalého partnera prostřednictvím opakovaných telefonátů, zasílání SMS zpráv nebo e-mailů, v nichž se též objevují stupňující se výhrůžky včetně všelijakých difamací. Ty mohou být přitom různě realizovány z osobního nebo služebního mobilu, domácího PC nebo hotspotů – například z kavárny, nákupního centra, knihovny apod.

2) Policie na základě trestního oznámení sepíše záznam o zahájení úkonů trestního řízení ve smyslu § 158 odst. 3 trestního řádu, kdy v tu chvíli se zároveň stane OČTŘ, který podle § 97 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích může při splnění dalších podmínek žádat například T-Mobile Czech Republic a.s. o poskytnutí provozních a lokalizačních údajů. Než se k tomu ovšem policie odhodlá, pokusí se potřebné údaje zjistit v jednodušším režimu § 8 odst. 1 trestního řádu. Tedy policie se nejprve obrátí na providera (provozovatele online serveru) s žádostí o poskytnutí součinnosti podle § 8

---

<sup>27)</sup> Přestupek je druhem veřejnoprávního deliktu správní povahy, který projednávají správní orgány. Podvod lze najít v § 8 zákona o některých přestupcích; nebezpečné pronásledování je podřaditelné pod tzv. hrubé jednání ve smyslu § 7 téhož zákona. Důležitá je subsidiarita přestupků k trestným činům. Ta je vyjádřena § 5 přestupkového zákona: *Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.* Dále je třeba zohlednit princip ultima ratio trestního práva, zdůrazněný např. v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 2278/07: „Ústavní soud chápe trestní právo jako právo ultima ratio, tedy právo, jehož prostředky mají a musejí být užívány tehdy a jen tehdy, pokud užití jiných prostředků právního řádu nepřichází v úvahu nebo je zjevně neúčelné...”

<sup>28)</sup> Byť je v této souvislosti záhodno upozornit na existující sněmovní tisk č. 466, který si mj. klade za cíl změnit § 138 odst. 1 trestního zákoníku, tj. zákona č. 40/2009 Sb., a „limit“ 5.000 Kč pro rozlišení přestupku a trestného činu zvýšit na 10.000 Kč. Viz Sněmovní tisk 466. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. [vid. 24. 7. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=466&CT1=0>.

odst. 1 trestního řádu a ten policii v zásadě vyhoví a poskytne jí údaje, které mu jsou známy z jeho činnosti; obvykle v rozsahu: jméno, příjmení, e-mail, telefon, IP adresu, které uživatel služby uvedl při uzavření smlouvy na dálku či její změně. Zde však nemusí být záruka o pravdivosti těchto údajů (byť dnes již existují algoritmy, které jsou schopny podvodné údaje odhalit) ani záruka, že těmito údaji bude poskytovatel služby vždy disponovat. Z toho důvodu se policie obrátí na státního zástupce, který se souhlasem soudu umožní využít § 88a trestního řádu. Je třeba zdůraznit, že nejde o nijak závažnou trestnou činnost.

3) Po podání obžaloby státním zástupcem soud v rámci trestního stíhání a po provedeném dokazování dospěje k názoru, že u projednávaného skutku není přítomna taková společenská škodlivost, aby bylo možno dovozovat, že jde o trestný čin (což je samo o sobě v tuto chvíli trochu na hraně, ne-li dokonce za ní, se závěrem Ústavního soudu, vyjádřeným např. v jeho nálezu ze dne 27. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 789/06<sup>29)</sup>). Z toho důvodu soud odevzdá věc k projednání přestupku správnímu orgánu, tj. věcně a místně příslušnému obecnímu úřadu, kterému zašle i celý spisový materiál, včetně všech podkladů, které byly zajištěny.

4) Ač je přestupkové řízení neveřejné a oprávněná úřední osoba je povinna zachovávat mlčenlivost, provozní a lokalizační údaje (na které jinak mají právo jen orgány veřejné moci vymezené v § 97 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích) se najednou dostávají do rukou správního orgánu, který na ně nárok ze zákona nemá. Navíc je třeba dodat, že skutečnost, že je řízení neveřejné ještě nevyklučuje připuštění veřejnosti, anebo nebrání subjektům ve smyslu § 38 správního řádu (a to nemusí být jen účastníci řízení, ale třeba i svědci) nahlížet do spisu (z nahlížení do spisu jsou přitom vyloučeny pouze utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti); nehledě na další možnost, jak se do spisu dostat, kterou zde představuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím<sup>30)</sup> (byť v jeho případě se osobní údaje při zveřejnění „samozřejmě“ anonymizují).

5) Nyní má o věci rozhodovat správní orgán, který zpravidla, aniž by se nad legitimitou přístupností k provozním a lokalizačním údajům nějak

---

<sup>29)</sup> „Z hlediska ústavně chráněných základních práv je nepřijatelné, aby zahájení úkonů k objasňování a prověřování skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin podle § 158 odst. 3 trestního řádu, např. ve formě odposlechů, bylo zneužíváno jako prostředku k teprve dodatečnému opatřování podkladů pro tento postup, tj. samotné důvodnosti podezření.“

<sup>30)</sup> Zákon o svobodném přístupu k informacím je totiž aplikovatelný vždy, pokud neexistuje komplexní úprava, která by postup podle tohoto zákona vylučovala. Judikatura správních soudů označila jako komplexní úpravu § 38 správního řádu avšak jen pro žádosti o informace, které směřují k poskytnutí informací formou nahlížení do spisu nebo formou poskytnutí kopií (v listinné či elektronické podobě) celého spisu (analogie nahlížení do spisu). Viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007-78, rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2009, č. j. 1 As 51/2009-106, a rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 As 18/2012-23.

zabýval, podklady a případně již důkazy provedené OČTŘ bez dalšího převezme a na jejich základě také rozhodne. Lze však takový důkaz použít? Nedošlo zde k nepřiměřenému zásahu do práva na soukromí?

#### **Varianta B):**

Za povšimnutí v této souvislosti stojí ještě jeden scénář i když méně častý:

1) Správní orgán obdrží oznámení o přestupku podvodu a přestupek projedná tak, že obviněného pravomocně shledá vinným, uloží mu správní trest pokuty a povinnost uhradit státu náklady řízení spojené s projednáním přestupku. Přestupek rovněž zapíše do celostátní evidence přestupků.

2) Nezávisle na tomto postupu orgán policie, který předtím správnímu orgánu přestupek oznámil, provede další pátrání a zjistí, že pachatel v protiprávním jednání ještě pokračoval a způsobil mnohem větší škodu, což ve výsledku zakládá odpovědnost pro trestný čin pokračujícího podvodu. Policejní orgán sepíše záznam o zahájení úkonů trestního řízení - v tuto chvíli je trestní řízení zahájeno. OČTŘ získá prostřednictvím § 88a trestního řádu provozní a lokalizační údaje a bude chtít zahájit trestní stíhání. V jeho zahájení nebo pokračování (pokud již trestní stíhání dokonce zahájil) však brání pravomocné rozhodnutí o přestupku, neboť to představuje překážku *rei iudicatae*.

3) Pokud trestní stíhání ještě zahájeno nebylo, policejní orgán postupuje podle § 159b odst. 4 trestního řádu, tedy jeho zahájení dočasně odloží, pokud dosud neuplynuly lhůty pro odstranění rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení podle § 100 přestupkového zákona. Následně po právní moci rozhodnutí o dočasném odložení podá správnímu orgánu podnět k postupu podle přestupkového zákona.

4) Pokud již trestní stíhání zahájeno bylo, ale dosud neuplynuly lhůty pro odstranění tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 100 přestupkového zákona a není tedy důvodu trestní stíhání zastavit podle § 11 odst. 1 písm. k) trestního řádu, státní zástupce podle § 173 odst. 1 písm. e) trestního řádu přeruší trestní stíhání a po právní moci rozhodnutí o přerušení podá podnět příslušnému správnímu orgánu ke zrušení rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení.

5) Správní orgán následně nebude rozhodovat o tom, zda skutek, z něhož pachatele uznal vinným z přestupku, je skutečně trestným činem, ale o tom, zda jsou splněny podmínky podle § 100 přestupkového zákona,<sup>31)</sup> a za tím

---

<sup>31)</sup> Podle § 100 přestupkového zákona: (1) *Vyjdou-li najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu, zruší příslušný správní orgán rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení. Rozhodnutí o přestupku správní orgán zruší v přezkumném řízení též tehdy, pokud bylo vydáno přesto, že o totožném skutku již pravomocně rozhodl orgán činný v trestním řízení tak, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení*

účelem bude obvykle potřebovat více než jen jeden „dopis“ OČTŘ. I zde se tedy může stát, že správní orgán obdrží jako podklad pro své rozhodnutí provozní a lokalizační údaje, na které podle § 97 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích nárok nemá.

## VII. Shrnutí poznatků pro účely výkonu přestupkového práva

Z provedeného rozboru lze dovodit následující závěry:

Informační efekt provozních a lokalizačních údajů z telekomunikačního provozu je značný, a proto jakákoliv jejich kumulace na jednom místě představuje pro soukromí hrozbu. Je proto žádoucí, aby se údaje tohoto typu předně nesoustředily v rukou jednoho subjektu (např. státu). K tomu sice v našich podmínkách „nedochází“, nicméně přesto je v tomto směru za zásadní označit zabezpečení a důslednou ochranu těchto údajů nejen před operátorem, ale i státem. Jak totiž potvrzují incidenty z minulosti, ne vždy tomu tak bohužel je.<sup>32)</sup>

V samotném procesním uchovávání a poskytování provozních a lokalizačních údajů operátory orgánům činným v trestním řízení pro účely trestního řízení nelze spatřovat nic špatného, pokud se tak děje cestou zákona. Předmětné údaje totiž mohou být při odhalování trestné činnosti nadmíru užitečné. Mělo by se však více zohlednit, že tyto údaje mohou být poskytovány do dalších procesů a již z toho důvodu by měla být reflektována především závažnost trestného činu, pro který jsou tyto údaje poskytovány, včetně toho jaké údaje se přesně poskytují a zda je nezbytné je vzhledem ke sledovanému účelu poskytnout všechny (někdy se v této souvislosti hovoří o zásadě minimalizace údajů). V tomto směru by proto nebylo od věci, jak ostatně uvádí i doc. Polčák,<sup>33)</sup>

---

*narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého. (2) Přezkumné řízení podle odstavce 1 se zahájí a) do 3 měsíců ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu pro zahájení přezkumného řízení, a b) nejpozději do 3 let od zahájení trestního stíhání nebo ode dne nabytí právní moci rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení o tom, že se skutek nestal, skutek nespáchal obviněný, že spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého. (3) Přezkumné řízení podle odstavce 1 nelze zahájit po uplynutí 3 let od právní moci rozhodnutí o přestupku.*

<sup>32)</sup> V České republice došlo k neoprávněnému vyžádání osobních údajů desítek osob, zejména politiků nebo podnikatelů, včetně předsedy Ústavního soudu nebo osob z okolí prezidenta republiky, příslušníkem cizinecké policie. Viz Policista nelegálně sháněl výpisy mobilů, špehoval i Rychetského, iDnes 18. 6. 2011, dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/policista-nelegalne-shanel-vypisy-mobilu-spehoval-i-rychetskeho-phy-/krimi.aspx?c=A110617\\_225431\\_krimi\\_abr](http://zpravy.idnes.cz/policista-nelegalne-shanel-vypisy-mobilu-spehoval-i-rychetskeho-phy-/krimi.aspx?c=A110617_225431_krimi_abr) in VOBOŘIL, J.: Přínos a ztráty data retention - kritická reflexe společného soužití. *Revue pro právo a technologie*. [Online]. 2011, č. 4, s. 19-22. [cit. 24. 7. 2019]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/revue/article/viewFile/4085/pdf>.

<sup>33)</sup> POLČÁK, R.: *Ochrana soukromí a osobních údajů*. [přednáška]. Brno, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 22. 2. 2019.

zákonem odstupňovat úložní dobu vzhledem k závažnosti činu. Ustanovení § 88a trestního řádu by tedy nemělo být nadužíváno; jeho použití by mělo být omezeno jen na nezbytné případy a pokud by sledovaného účelu skutečně nešlo dosáhnout jinak. Jelikož praktická zkušenost je jiná, v tomto ohledu je udržitelnější závěr Ústavního soudu ČR ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10.

Předně byl ovšem diskutován problém přístupnosti k těmto údajům prostřednictvím přestupkových řízení. A k tomu je třeba uvést následující.

Jak již bylo uvedeno, údaje se mohou dostat do rukou orgánů, které na ně nárok ze zákona nemají. Pomineme-li ČNB, jejíž zakotvení ve výčtu subjektů v § 97 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích je trochu zvláštní, může jít též o subjekty nastupující po OČTŘ, tedy správní orgány. S tím souvisí i následná otázka použitelnosti provozních a lokalizačních údajů jako důkazu v přestupkovém řízení.

K této otázce lze nicméně uvést, že pokud byly tyto údaje získány v trestním řízení zákonnou cestou a byly v něm i jako důkaz také provedeny, nelze než zkonstatovat, že jde o důkaz získaný v souladu se zákonem. Jak bylo přitom dále zjištěno, ustálená judikatura NSS nemá problém s tím, takové důkazy přijmout, neboť jako důkaz lze v zásadě použít cokoliv, co poslouží k objasnění stavu věci. Např. v rozsudku ze dne 27. 8. 2014, č. j. 1 As 97/2014–29, NSS přímo uvádí: *„...NSS zároveň souhlasí se závěrem krajského soudu, podle něž obecně nic nebrání tomu, aby správní orgán, kterému je postoupena věc, v níž bylo původně vedeno trestní řízení, v navazujícím přestupkovém řízení rozhodl na základě důkazů provedených v trestním řízení. Lze předpokládat, že zpravidla bude skutkový stav zjištěný orgány činnými v trestním řízení možno považovat za dostatečný a bylo by nevhodné a nadbytečné provádět dokazování ve správním řízení opětovně. Samozřejmě nelze vyloučit, že v konkrétních případech bude nutné dokazování doplnit...”* (obdobně viz rozsudky NSS ze dne 30. 1. 2008, č. j. 2 Afs 24/2007–119, ze dne 22. 7. 2009, č. j. 1 Afs 19/2009–57, ze dne 17. 6. 2015, č. j. 1 As 168/2014–27).

I přesto zastávám názor, že to nemusí být až tak jednoduché, zohledním-li:

1) k čemu mají provozní a lokalizační údaje primárně sloužit, poskytují-li se [k odhalování a stíhání závažných trestných činů], 2) dále kdo je může získat [subjekty podle § 97 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích] a konečně 3) vezmu-li v úvahu podstatné rozdíly mezi správním právem a jeho nástroji a trestním právem a jeho nástroji, které se mají navíc analogicky aplikovat jen v omezeném rozsahu [navíc jen instituty hmotného práva<sup>34)</sup>], a pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochranu hodnot, na jejichž

---

<sup>34)</sup> Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2010, sp. zn. III. ÚS 1845/08, totiž „Úprava, týkající se trestního řízení dle § 9 až 12 citovaného zákona, resp. příslušných ustanovení trestního řádu, je úpravou speciální, podle níž ve věci přestupků nelze postupovat.“

vytváření a ochraně je veřejný zájem.<sup>35)</sup> Zejména je třeba evidovat, že trestní řízení má mnohem přísnější režim a důkazní prostředky, jež mohou OČTŘ využívat, by proto měly být v zásadě restriktivně omezeny jen na trestní řízení. To by ovšem při této logice zase vedlo k závěru, že by pak přestupkový orgán nemohl v řízení o přestupku použít ani třeba poznatky, které v předchozím trestním řízení obstarala policie při domovní nebo osobní prohlídce. Z toho důvodu se domnívám, že provozní a lokalizační údaje lze v řízení o přestupku použít jako listinného důkazu, ale nabádám k opatrnosti, neboť jak již bylo uvedeno, jejich použití a uchovávání ve správním spise, do něhož se lze dostat mnohem snadněji než do trestního spisu, je zde poněkud v rozporu s cíli evropské legislativy.

---

<sup>35)</sup> Dle rozsudku NSS ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008-67.



# ZE ZAHRANIČÍ

Jan Hořeňovský<sup>1)</sup>

## Soudní přezkum správní činnosti veřejné správy v Anglii a Walesu<sup>2)</sup>

### 1. ÚVOD

Je obecně známo, že Anglie a Wales nemají samostatnou větev správního soudnictví. Tato skutečnost má především historické důvody, neboť je již od časů významného britského právníka Alberta Diceyho považována neexistence specifického správního soudnictví za jeden ze znaků rovnosti veřejné moci a soukromých subjektů před zákonem.<sup>3)</sup> Na druhou stranu však nelze tvrdit, že by se Velké Británii soudní přezkum aktů veřejné správy kvůli tomuto zcela vyhnul. Naopak, v Anglii a Walesu je v současné době v principu všechna správní činnost, při jejíž výkonu je užíváno veřejnoprávní diskreční pravomoci, přezkoumatelná obecnými soudy.<sup>4)</sup>

Soudní přezkum lze přitom dělit dle následujícího schématu:

- a) přezkum dle Human Rights Act 1998 (což je soulad s Evropskou úmluvou o lidských právech);
- b) přezkum dle evropského práva;
- c) přezkum dle primární (aktů parlamentu) a sekundární legislativy;
- d) přezkum dle common law (ve smyslu precedenčního práva).

V tomto článku se věnuji soudnímu přezkumu dle *common law*, neboť zde není prostor důkladně rozebrat všechny druhy soudního přezkumu veřejné správy (věci evropské jsou navíc velmi specifickými okruhy). Zabývám se zde toliko určitou částí, která je obvykle označována jako „Judicial Review“, ve které soudy aplikují především obecné právní principy při kontrole správní činnosti. Jedná

---

<sup>1)</sup> Právnická fakulta UK a Institute H21. Kontakt: jan.horenovsky1412@gmail.com.

<sup>2)</sup> Text vznikl v rámci programu Progres Univerzity Karlovy Q18 - Společenské vědy: od víceoborovosti k mezioborovosti. Také děkuji School of Law and Politics - Cardiff University, kde mi bylo umožněno studovat předmět Public Law, v jehož rámci jsem získal spoustu zajímavých podnětů a motivaci k napsání tohoto článku.

<sup>3)</sup> DICEY, A. V.: *Introduction to the study of the law of the constitution*. 4th ed. London and New York: Macmillan and co., 1893.

<sup>4)</sup> Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service [1984] UKHL 9.

se o inherentní *common law* jurisdikci britských soudů, která jde povětšinou mimo zákonnou úpravu. Jde mi zde proto především o nabídnutí základního přehledu soudcovského práva, který může sloužit ke komparaci či inspiraci vůči našemu systému správního soudnictví. Zájemcům o hlubší pochopení tématu doporučuji prostudovat odkazovanou judikaturu či literaturu, kde uznají za užitečné.<sup>5)</sup>

V úvodu považuji za užitečné vymezit, čemu se zde nevěnuji. Další důležitou součástí systému správní justice je totiž také systém tribunálů. Ten se obvykle řadí do kategorie tzv. „Administrative Justice“. Liší se od výše zmíněného „Judicial Review“ především tím, že tribunály jsou orgány zřízené zákonem rozhodující na základě a v mezích zákona. Jejich přezkum navíc není omezen pouze na otázku protiprávnosti, mají pravomoc posuzovat i samotný merit věci. Jedním z důvodů, proč se jim zde nevěnuji je, že k nim lze nalézt vyhovující českou a slovenskou literaturu, byť poněkud staršího data.<sup>6)</sup>

Mimo téma tohoto článku také spadá možnost soudního ústavního přezkumu primární legislativy, neboť taková možnost nebyla nikdy soudy využita a o její přípustnosti se vedou dlouhé akademické spory.<sup>7)</sup>

## 2. TEORETICKÁ VÝCHODISKA

Ve Spojeném království historicky platí, že právo týkající se ústavních záležitostí má stejnou právní sílu, jako právo týkající se čehokoli jiného. Žádná část ústavního práva není nadřazená jiným částem právního řádu. Klasické právo tu neexistuje ve stínu práva ústavního. Ústavní principy (vláda práva, zákaz retroaktivity atd.) a lidská práva proto v našem absolutním slova smyslu ve Spojeném království vůbec neexistují. Nepředstavují absolutní překážku veřejné moci ve využívání svých pravomocí, jsou jen relativními hodnotami.<sup>8)</sup>

Británie sice přijala *Human Rights Act 1998* (dále jen „HRA 1998“), ten má však pouze omezenou funkci. Jeho hlavní doménou je zavedení povinnosti soudů interpretovat domácí právo ve světle EULP. Pokud taková interpretace není možná, zákon dává vysokým soudům možnost deklarovat neslučitelnost domácího primárního práva s lidskoprávními předpisy. Tato deklarace neslučitelnosti však primární legislativu nezabavuje platnosti, ani ji nemůže jinak omezit v aplikovatelnosti. Jedná se víceméně o prohlášení, které je určeno veřejnosti a Parlamentu, jenž vytváří tlak na změnu existující

---

<sup>5)</sup> K obecnějšímu přehledu např. NASON, S.: *Reconstructing judicial review*. Oxford. Hart Publishing, 2016.

<sup>6)</sup> Srov. např.: PÍTROVÁ, L., POMAHÁČ, R.: *Evropské správní soudnictví*, C. H. Beck, Praha 1998, s. 77-99; POTASCH, P.: *Systém tribunálů v Anglicku jako integrální součást správné justice*, In: MASLEN, M. (sest.): *Správní soudnictví a jeho rozvojové aspekty*. Zborník príspevkov. Bratislava. Ikarus.sk - Eurounion, 2011, s. 157 an.

<sup>7)</sup> PÍŠA, R.: *Suverenita Parlamentu stále žije?* *Právník*. 2014(11), 988-1006.

<sup>8)</sup> ELLIOTT, M; THOMAS, R.: *Public law*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 1-34.

legislativy – a to skrze zákonodárny proces.<sup>9)</sup> Jiná je situace vůči aktům veřejné správy a legislativě sekundární, které naopak mohou být pro rozpor s HRA 1998 v rámci soudního přezkumu zrušeny.

Zákonodárce je dokonce oprávněn přijmout legislativu, která by byla v rozporu se základními ústavními principy a lidskými právy. Akty parlamentu představují nejvyšší formu práva a nemohou být zrušeny žádným soudem. Říká-li Schmitt, že „Všechny pregnantní pojmy moderní státovědy jsou sekularizovanými teologickými pojmy. Nejen dle jejich historického vývoje, jelikož byly převzaty z teologie do státovědy, v tom rámci například se stává všemocný Bůh všemocným zákonodárcem, nýbrž i v jejich systematické struktuře“,<sup>10)</sup> pak je zcela adekvátní přirovnat postavení britského parlamentu k Bohu. Jedná se mnohem spíše o ústavu politickou nežli právní, přičemž ochráncem práv a svobod nejsou primárně soudy, nýbrž samotný parlament.<sup>11)</sup>

Základním principem britského práva je proto princip suverenity parlamentu.<sup>12)</sup> Ten ve zkratce znamená, že akt parlamentu je nejvyšší formou práva, kterou nemůže nikdo (ani soud) zpochybňovat. Základní hodnotou podmiňující tento princip je demokracie.<sup>13)</sup> Jakákoli sekundární legislativa či akt aplikace práva, které jsou s aktem parlamentu v rozporu, jsou proto protiprávní.

Tento princip ovlivňuje soudní kontrolu veřejné správy v míře značné, a to nejen na argumentační úrovni. Soudy na jeho základě například předpokládají, že by parlament nikdy neschválil zjevně nerozumné užití diskreční pravomoci. Chce-li parlament takovou autorizaci udělit, udělat to samozřejmě může, musí tak ale učinit zcela explicitně. Pokud orgány veřejné správy jednají zjevně nerozumně, jednají z tohoto důvodu také v rozporu s principem suverenity parlamentu. Úkolem britských soudů je přitom suverenitu parlamentu svými zásahy bránit před jednáním exekutivy, které by tento princip mohlo vyprazdňovat.

Druhým nejdůležitějším principem britského práva je koncept vlády práva,<sup>14)</sup> na který se váží tzv. *common law* práva. Jedná se o soudy vytvořené právní důvody, na jejichž základě lze zrušit jakýkoli akt veřejné moci (vyjma aktu parlamentu). Může jít jak o práva procedurální, tak materiální. Bylo například

---

<sup>9)</sup> Section 4 Human Rights Act 1998.

<sup>10)</sup> SCHMITT, C.: *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. 3. Aufl., Berlin 1979, s. 49. Cit in: HOLLÄNDER, P.: Soumrak moderního státu. *Právník* 1/2013, s. 7.

<sup>11)</sup> ELLIOTT, M; THOMAS, R.: *Public law*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 1-34.

<sup>12)</sup> PÍŠA, R.: Suverenita Parlamentu stále živá? *Právník*. 2014(11), 988-1006.

<sup>13)</sup> CARROLL, A.: *Constitutional and administrative law*. Harlow: Pearson Education Limited, 2017, s. 500.

<sup>14)</sup> RAZ, J.: The Rule of Law and its Virtue. In: *The authority of law: essays on law and morality*. New York: Oxford University Press, 1979.

judikováno, že mezi *common law* práva patří právo na spravedlivý proces,<sup>15)</sup> rovnost před zákonem<sup>16)</sup> nebo zákaz mučení.<sup>17)</sup>

Základem soudního přezkumu je přitom vždy pouze otázka souladu s právem, nikoli, zda je výkon veřejné moci prováděn správně, vhodně či účelně. S tímto souvisí, že soudy nemají pravomoc posuzované jednání nahradit svým vlastním rozhodnutím, jde tedy vždy o kasaci. Obecně lze proto konstatovat, že britské právo zná pouze jeden důvod, na jehož základě lze akt veřejné moci zrušit, a tím je protiprávnost. V teorii<sup>18)</sup> a praxi<sup>19)</sup> se však tento jeden důvod v rámci přezkumu dále obvykle vnitřně člení na nelegálnost, iracionalitu a procedurální pochybení (a ty se zase člení dále).

Přezkum se navíc liší dle určitých kritérií. Zdroj pravomoci ovlivňuje míru, důvody a způsob přezkoumatelnosti soudy. Mezi takové patří například akty parlamentu, prerogativa a soukromoprávní kontrakty. Je důležité zdůraznit, že nikdy, až na výjimky – z nichž nejdůležitější je přezkum sekundární legislativy – není přezkoumáván samotný pramen práva (například samotná prerogativa), vždy jde o pouze přezkum výkonu pravomoci.

V širším pohledu je přezkoumatelnost veřejnoprávní činnosti veřejné správy soudy úzce spojena s otázkou, jak může být exekutiva volána k odpovědnosti. Mulgan k tomu poznamenává následující: „Povinnost být volán k odpovědnosti je metodou udržování veřejnosti informované a zároveň silné v možnosti kontroly. Značí to svět, který je na jedné straně komplexní, takže je v něm potřeba expertů k realizování jednotlivých úkolů, ale také svět na druhé straně stále fundamentálně demokratický v aspiraci, neboť v něm veřejnost může uplatňovat své právo zodpovídat experty a vykonávat nad nimi maximální kontrolu.“<sup>20)</sup> Britský systém veřejné správy nabízí dvě možnosti: a) cestu politickou – tedy kontrolu parlamentní; a b) cestu právní – kontrolu skrze soudní přezkum. O druhé zmíněné zde je řeč.

### 3. PŘÍPUSTNOST ŽÁDOSTI O SOUDNÍ PŘEZKUM

První důležitou otázkou je přípustnost samotné žádosti o soudní přezkum. Je důležité zmínit, že přípustnost není samozřejmá a některé věci jsou odmítnuty ještě před posouzením samotného meritů. Přípustnost lze shrnout do 4 základních otázek:

---

<sup>15)</sup> R (Daly) v Secretary of State for the Home Department [2001] UKHL 26.

<sup>16)</sup> Entick v Carrington [1765] EWHC KB J98.

<sup>17)</sup> R (Jackson) v Attorney General [2005] UKHL 56.

<sup>18)</sup> ELLIOTT, M; THOMAS, R.: *Public law*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

<sup>19)</sup> Associated Provincial Picture Houses Ltd. v Wednesbury Corporation (1948) 1 KB 223.

<sup>20)</sup> MULGAN, R.: *Holding Power to Account Accountability in Modern Democracies*. London: Palgrave Macmillan UK, 2003, s. 1.

## 1) Jedná se o přezkoumatelné jednání<sup>21)</sup> uskutečněné při výkonu veřejné moci?

Předně je třeba definovat, jaké všechno jednání exekutivy je soudně přezkoumatelné. V České republice máme již tradiční rozdělení do tří žalob – proti rozhodnutí, nečinnosti a jinému zásahu; přičemž přezkum podzákonné normotvorby má další vlastní úpravu. V Anglii a Walesu žádné takovéto dělení neexistuje. Pokud bychom britskou úpravu připodobnili k té naší, našli bychom pouze jeden žalobní typ, kdy je na žalobci, aby určil jednání, které považuje za protiprávní, definoval, v čem spatřuje protiprávnost, a aby soudu řekl, co požaduje. Obecně lze přitom napadnout cokoli: rozhodnutí, nečinnost, podzákonnou normotvorbu atd.

Možnost soudního přezkumu jde dokonce tak daleko, že ve slavném rozhodnutí *Miller*,<sup>22)</sup> týkající se možnosti vlády aktivovat článek 50 SEU na základě prerogativy, postačilo k její pasivní legitimaci pouhé vyjádření do médií, že tak hodlá v budoucnu učinit. Aktivní legitimace byla v tomto případě nalezena v argumentaci, že se tento krok dotýká subjektivních práv pro občany vyplývajících z členství v Evropské Unii (z evropského občanství), přičemž aktivováním článku 50 SEU dochází k jejich omezení. Na tomto případě je dobře vidět, jak široká je možnost napadnout veřejnoprávní činnost u soudu.

Druhá otázka míří primárně na skutečnost, zda se jedná o jednání veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu. Jako pravidlo lze určit, že pouze jednání veřejnoprávních subjektů jsou soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Pro určení, zda se jedná o veřejnoprávní subjekt jsou klíčová především dvě kritéria: a) zda je subjekt financován z veřejných prostředků; b) nebo zda byl vytvořen na základě a v mezích zákona.

Právní jednání čistě soukromoprávních subjektů přezkoumatelné *a priori* nejsou.<sup>23)</sup> Mezi takové čistě soukromoprávní subjekty judikatura zařadila například fotbalovou asociaci, náboženská sdružení nebo jezdecký klub.<sup>24)</sup> Pokud tedy podám přihlášku do jezdeckého klubu, který mě posléze vyloučí, toto vyloučení nebude soudně přezkoumatelné, neboť se nejedná o akt veřejné moci. Zjednodušeně řečeno, kde je zdrojem právní autority soukromoprávní smlouva, tam o přezkumu nelze uvažovat.<sup>25)</sup> Nejde však o pravidlo bez výjimek. Britská judikatura totiž dovodila, že může stačit, aby soukromoprávní subjekt vykonával *veřejnoprávní moc* nebo aby se jednalo o *činnost veřejné sféry přirozeně vlastní*.<sup>26)</sup> V těchto případech pak lze

<sup>21)</sup> Pozn. V angličtině se pro všechno zde zmíněné používá termín „Decision“ (tedy rozhodnutí), což je pro kontinentální právníky dost matoucí. Pro nás je takový překlad extrémně matoucí kvůli žalobnímu dělení, kdy vnímáme pojem rozhodnutí mnohem úžeji. Používám zde proto pojem „jednání“, byť vím, že ani ten není ideální.

<sup>22)</sup> R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2016] EWHC 2678 (Admin).

<sup>23)</sup> R v Panel on Take-overs and Mergers, ex parte Datafin plc [1987] QB 815.

<sup>24)</sup> R v Disciplinary Committee of the Jockey Club ex p Aga Khan [1993] 1 WLR.

<sup>25)</sup> R v Panel on Take-overs and Mergers, ex parte Datafin plc [1987] QB 815.

<sup>26)</sup> „Function governmental in nature“.

přezkoumávat i jednání soukromoprávních subjektů právě ve vztahu k těmto činnostem.

## 2) Má žadatel *Locus Standi*?

*Locus Standi* znamená, že žadatel má dostatečný právní zájem<sup>27)</sup> na výsledku řízení před soudem. Pro přípustnost žádosti je proto nutné, aby byl některý ze subjektů přímo nebo osobně<sup>28)</sup> činností veřejné moci zasažen.<sup>29)</sup> Z judikatury je dobré k tomuto zmínit alespoň následující závěry. V případě *Rose Theatre Trust*<sup>30)</sup> bylo judikováno, že subjekty, které dostatečný právní zájem nemají, jej nemohou vytvořit založením spolku. Pouhé sdružení osob proto samo o sobě k vytvoření právního zájmu nestačí. V jiném případě se zase žadatelé pokoušeli argumentovat, že osobní zájem na výsledku řízení může spočívat v zájmu na řádném vybírání daní veřejnou mocí. Myšlenka byla taková, že pokud obec špatně vybírá daně, jsem tím osobně dotčen i já jakožto občan, neboť mi jsou posléze poskytovány horší služby. Tato argumentace neuspěla.<sup>31)</sup>

Kdo naopak uspěl, byla organizace Greenpeace, která prokázala, že přes 2000 jejích členů žije v dotčené oblasti a jsou tím pádem přímo dotčeni. Díky těmto členům bylo organizaci přiznáno *Locus Standi* a mohla předmětný akt veřejné moci napadnout u soudu.<sup>32)</sup> Z tohoto vyplývá, že má-li organizace alespoň jednoho člena, který má sám o sobě dostatečný právní zájem, může žádost o soudní přezkum podat i ona, za předpokladu, že jeho zájem hájí.

## 3) Je rozhodnutí podáno ve lhůtě a využil žadatel všechny přípustné opravné prostředky?

V Anglii a Walesu obecně platí tříměsíční objektivní lhůta k podání žádosti o soudní přezkum od momentu, kdy přezkoumávaná skutečnost nastala. Z tohoto pravidla však existuje výjimka, která se týká územního plánování. Jde-li o záležitost upravenou v *Town and Country Planning Act 1990*,<sup>33)</sup> je lhůta zkrácena na pouhých 6 týdnů. V obou případech se jedná o lhůtu maximální, která je limitována tím, že žádost je nutné navíc podat bez zbytečného odkladu. Nejedná se přitom o požadavek formální, neboť bylo judikováno, že podání žádosti o přezkum v poslední den objektivní lhůty<sup>34)</sup> nebo tři dny před jejím uplynutím,<sup>35)</sup> bez relevantních důvodů, vede k odmítnutí žádosti. Nikoho také

---

<sup>27)</sup> „A sufficient interest“.

<sup>28)</sup> „Personal or direct interest“.

<sup>29)</sup> Fleet Street Casuals case (R v IRC, ex p National Federation of Self Employed and Small Businesses [1982] AC 617).

<sup>30)</sup> R v Secretary of State for the Environment, ex p Rose Theatre Trust Co Ltd [1990].

<sup>31)</sup> Fleet Street Casuals case (R v IRC, ex p National Federation of Self Employed and Small Businesses [1982] AC 617).

<sup>32)</sup> R v Inspectorate of Pollution, ex p Greenpeace (No. 2) [1994].

<sup>33)</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/contents>.

<sup>34)</sup> R (Derwent Holdings. Ltd) v Trafford Borough Council [2009] EWHC 1337 (Admin).

<sup>35)</sup> R (Faisaltext Ltd) v Preston Crown Court [2009] 1 WLR 1687.



jistě nepřekvapí nutnost vyčerpat před podáním žádosti o přezkum všechny opravné prostředky, které má žadatel k dispozici.

#### 4) Pravděpodobnost odlišného rozhodnutí

V roce 2015 byl přijat *Criminal Justice and Courts Act 2015*, který ve své části čtvrté, sekci 84,<sup>36)</sup> přinesl do britského právního řádu další podmínku přípustnosti, kterou je *reálná možnost podstatně odlišného výsledku pro žadatele*.<sup>37)</sup> Účelem tohoto ustanovení bylo snížit počet přezkumných řízení, a tím ulevit soudní soustavě. Předmětné ustanovení však soudu dalo také možnost toto pravidlo neaplikovat, pokud se domnívá, že je vhodné tak učinit z důvodů výjimečného veřejného zájmu. Je důležité zdůraznit, že soudy tento výjimečný veřejný zájem nacházejí – z důvodu ochrany vlády práva – v drtivé většině případů. Jde proto o pravidlo, které se v praxi příliš neaplikuje.

### 4. MERITORNÍ DŮVODY PŘEZKUMU

#### A. ILEGALITA

##### 1. Ultra vires

Prvním důvodem je jednání dotčeného subjektu *ultra vires*, tedy mimo pravomoc a působnost na něj zákonem či podzákonnou normotvorbou svěřenou. Zjednodušeně řečeno, cokoli, co subjekt učiní ve vztahu k soukromoprávním subjektům, se vždy musí vztahovat k určité pravomoci, která mu je svěřena na základě zákona, podzákonné normotvorby nebo prerogativy. Dobrým příkladem je případ *Bancoult*,<sup>38)</sup> ve kterém šlo o přezkum snahy britské vlády přestěhovat obyvatele Chagosových ostrovů, malého souostroví korálových atolů v Indickém oceánu, do jiných částí Velké Británie. Britská vláda toto vystěhování chtěla provést na základě pravomoci „*spravovat ostrov k míru na základě dobré správy věcí veřejných*“. Nepřekvapivě bylo soudy judikováno, že vystěhování obyvatel na základě takto formulované pravomoci učinit nelze.

##### 2. Nezákonná delegace

Druhým důvodem v této kategorii je nezákonná delegace. Pouze subjekt, kterému je určitá pravomoc svěřena, ji může vykonávat. Pokud nemá oprávnění pravomoc převést na třetí subjekt, je takový krok nezákonný a je důvodem pro zrušení jednání.<sup>39)</sup> Toto pravidlo však má jednu velmi výraznou výjimku, která se nazývá „*Alter ego principle*“ – ta říká, že výše uvedené

---

<sup>36)</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/2/section/84/enacted>.

<sup>37)</sup> Likelihood of substantially different outcome for applicant.

<sup>38)</sup> R (Bancoult (No 3)) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs [2014] EWCA Civ 708.

<sup>39)</sup> Barnard v National Dock Labour Board [1953].

se neuplatní, pokud se jedná o delegaci od ministrů ke státním úředníkům (ať již na úrovni centrální vlády nebo regionů). V tomto případě se jednání státních úředníků totiž považuje jako „alter ego“ jednání za svého ministra.<sup>40)</sup>

### 3. Nesprávný účel

Jedním z nejzajímavějších důvodů je tzv. nesprávný účel užití pravomoci. Každá pravomoc je subjektu veřejné moci svěřena za určitým účelem. Pokud oprávněný subjekt tento účel obejde a použije pravomoc za jiným účelem, jde o protiprávní jednání. Esenciální podmínkou úspěšnosti žaloby je však s jistotou identifikovat účel konkrétního zákona či normy.

Za precedent se v této oblasti obvykle užívá judikát *Padfield*.<sup>41)</sup> V tomto případě bylo zákonem zřízeno schéma vyřizování stížností na ministerstvu zemědělství, které spočívalo ve skutečnosti, že zákon dával ministrovi diskreci postoupit stížnost speciální komisi k projednání. Ministr měl pravomoc vyšetřovat jakékoli stížnosti týkající se fungování uvádění zemědělských produktů na trh. Producenti mléka si stěžovali na cenu, kterou za mléko zaplatila Rada pro uvádění mléka na trh, ve srovnání s cenami zaplacenými producentům v jiných regionech. Ministr v tomto případě odmítl jmenovat komisi, která to měla na základě zákonného schématu projednat a rozhodnout; důvody jednání ministra přitom nebyly úplně zjevné. Ministr samozřejmě ale měl prostor pro uvážení, takže otázkou bylo, nakolik bylo jeho jednání předmětem soudní kontroly.

Soud na základě žaloby rozhodl, že odmítnutí prikázání stížnosti bez zjevného důvodu šlo proti účelu zákona, který spočíval v řádném a nezávislém projednání stížností. Ministr se v tomto případě dle soudu pouze pokoušel nelegitimně ochránit svou arbitrární rozhodovací pravomoc, a tím zcela podkopat stížnostní schéma vystavěné zákonem. Ministr měl povinnost řádně zvážit otázku, zda stížnost postoupit, a takové rozhodnutí muselo být založeno na dobrých důvodech a v souladu se zákonným účelem, což se v tomto případě nestalo.

### 4. Zbavování se diskrece („Fettering discretion“)

Pokud mají orgány veřejné moci určitou diskreci v rozhodování, nesmí se sami omezit v její aplikaci. Jako obecné pravidlo proto platí: pokud máte diskreci, je vaší povinností ji využít. Zároveň je také základním principem, že každá veřejná politika musí vždy alespoň určitou míru diskrece umožňovat. Nelze proto přijímat extrémně rigidní politiky, které by žádným způsobem neumožňovaly zvážit individuální okolnosti případu. Svět je příliš

---

<sup>40)</sup> *Carltona v Commissioners of Works* [1943] 2 All ER 560.

<sup>41)</sup> *Padfield v Minister of Agriculture, Fisheries and Food*: HL 14 Feb 1968.

komplikované místo, možnost pro výjimku, na základě konkrétních skutkových okolností, zde proto musí být vždy přítomna.<sup>42)</sup>

## 5. Právní vada

Posledním důvodem je vada ve špatném právním posouzení věci. Bude se jednat například o situaci, kdy je špatně interpretován určitý neurčitý právní pojem.<sup>43)</sup>

## B. IRACIONALITA

Druhou kategorií představující materiální důvody pro přezkum rozhodnutí je kategorie nerozumnosti. Základním pravidlem je, že orgán veřejné moci má užít svou diskreci (kterou musí mít) rozumně. Zároveň však úkolem přezkumu není nahradit rozhodnutí orgánu veřejné moci jen z toho důvodu, že by soud rozhodl na jeho místě jinak.

Klíčovým rozhodnutím je zde tzv. případ *Wednesbury*.<sup>44)</sup> Orgán veřejné moci zde měl diskreční pravomoc udělovat licence kinům, aby mohly mít otevřeno i v neděli (jde o případ z roku 1948). Úřad udělení jedné z licencí podmínil tím, že děti pod 15 let nebudou mít v neděli do kina přístup. Tato podmínka byla napadena jako nerozumná. Soud v tomto případě tuto podmínku podržel, přičemž definoval pojem nerozumnosti pro potřeby soudního přezkumu.

Aby bylo jednání možno označit za rozumné, musí být naplněny následující znaky:

- a) orgán veřejné moci, oplývající diskreční pravomocí, musí zaměřit svou pozornost na věci, které je dle právního předpisu povinen zvážit a zároveň musí ze svého rozhodování vyloučit okolnosti, které jsou z pohledu práva irelevantní;
- b) rozhodnutí nesmí být tak moc nerozumné, že žádný rozumný orgán veřejné moci by jej na místě rozhodujícího orgánu nikdy nevydal.

V prvním případě půjde typicky o okolnost, že starosta v rozhodování nebere v potaz určité normativní znaky právní normy, a naopak bere v potaz, že osoba, o které rozhoduje, je například milenec jeho ženy. Z Britské judikatury je dobrým příkladem případ *Wheeler*,<sup>45)</sup> kdy byl rugbyový sportovní klub vykázan na jeden rok z užívání městského sportovního zařízení z důvodu, že se účastnil tour po Jižní Africe (v té době to bylo veřejností negativně vnímáno z důvodu apartheidu). Soud zde judikoval, že takové rozhodnutí je nerozumné,

---

<sup>42)</sup> R v Port of London Authority, ex p Kynoch [1919].

<sup>43)</sup> R (Daly) v Secretary of State for the Home Department [2001] 2 AC 532.

<sup>44)</sup> Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation (1948) 1 KB 223.

<sup>45)</sup> Wheeler v Leicester City Council [1985] AC 1054.

neboť městská rada vzala v rozhodování v potaz irelevantní skutečnost. Potrestání klubu nemohlo být vázáno na pravomoc spravovat majetek obce.

Druhý případ se týká situací, které překračují hranice rozumnosti zcela závažným způsobem. Je zde nutno dodat, že se musí jednat o zcela výjimečnou situaci, kdy rozhodnutí je „perverzní“.<sup>46)</sup> Je proto judikováno, že je velmi nepravděpodobné, že by v tomto testu narazily politické otázky nebo otázky využití veřejných rozpočtů.<sup>47)</sup>

Test z *Wednesbury* byl posléze judikaturou ještě upřesněn a rozšířen. Klíčovým judikátem je případ *GCHQ*,<sup>48)</sup> kde Lord Diplock konstatoval, že důvod nerozumnosti (druhý důvod dle *Wednesbury*) se aplikuje také na případy, kdy:

- a) je absence logické koherence rozhodnutí zcela zásadní;
- b) je rozhodnutí v rozporu s akceptovaným morálním standardem v takovém rozsahu, že by žádný normálně citlivý člověk k takovému rozhodnutí nikdy nemohl dojít.

Soudy přitom precedenčně pracují s těmito dvěma judikáty jako se vzájemně zastupitelnými.

## C. PROCEDURÁLNÍ POCHYBENÍ

U otázek pochybení procedurálních jde vždy o míru pochybení a vážnost způsobené újmy. Nelze proto *a priori* říct, že jakékoli porušení procesu je důvodem například pro zrušení rozhodnutí.

### 1. Porušení zákonného procesního pravidla

Zákonné procesní pravidlo – jak samotný název napovídá – musí být pro konkrétní situaci obsaženo v zákoně, tedy aktu parlamentu. Ani v tomto případě však porušení samo o sobě nemusí znamenat důvod pro protiprávnost. Je vždy důležité zvážit cíle a účel zákona, a zda tyto byly porušením ohroženy. Důležitá je také otázka, zda pochybení v procesu vedlo k nespravedlnosti na straně jednotlivce a jaké byly následky.

Mezi taková pravidla patří například povinnost rozhodnutí konzultovat s dotčenými subjekty, povinnost rozhodnutí odůvodnit nebo možnost podat odvolání v rámci veřejné správy. Judikatura přitom i zákonná pravidla do značné míry dotváří, což lze vidět například u povinnosti rozhodnutí konzultovat, kde soudy dovodily další podmínky, jako že konzultace má být ve fázi, kdy se o věci reálně rozhoduje, má být na reakci dán adekvátní čas nebo že výsledek konzultace musí být skutečně vzat v potaz

---

<sup>46)</sup> R v Secretary of State for the Environment, ex p Nottinghamshire County Council [1986].

<sup>47)</sup> Tamtéž.

<sup>48)</sup> Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service [1984] UKHL 9.

při rozhodování.<sup>49)</sup> Je zde přitom dobře vidět provázanost jednotlivých důvodů. Soudy například došly k závěru, že vadná konzultace může vést k tomu, že přijatá veřejná politika je také iracionální.<sup>50)</sup>

## 2. Porušení Common law principů přirozené spravedlnosti (natural justice)

Tato skupina představuje kategorii procesních požadavků, které nejsou obsaženy v zákonech, nýbrž jsou obsaženy v samotném precedenčním právu na základě konceptu vlády práva. Patří sem například zásady *audi alterem partem* (ať je slyšena i druhá strana) nebo *nemo iudex in causa sua* (nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci). Opět přitom platí, že čím vážnější je způsobená újma, tím pravděpodobněji dojde k soudnímu zásahu. Nejde *a priori* říct, že každé porušení automaticky vede ke zrušení rozhodnutí; vše je v *common law* otázkou přiměřenosti.

Precedenčním příkladem je případ *Ridge v Baldwin*,<sup>51)</sup> kdy byl policista Bridge odvolán z funkce pro porušení povinnosti, aniž by mu byla dána možnost se k věci vyjádřit. Soud zde konstatoval, že policista měl být o obviněních proti své osobě informován a že mu měla být dána příležitost se k věci vyjádřit. Újma zde byla vysoká, neboť policista přišel o služební poměr, tedy o své živobytí, a především také o vysokou penzi určenou pro příslušníky ozbrojených sborů. Rozhodnutí proto bylo soudem zrušeno jako *ultra vires*, a to právě na základě principů procesní přirozené spravedlnosti.

V jiném případě byla zase řešena otázka podjatosti. Již v roce 1924 britské soudy judikovaly, že „není pouze otázkou míry, nýbrž esenciální důležitosti, že spravedlnosti nemá být pouze učiněno za dost, nýbrž že to musí být také zjevně a bez jakýchkoli pochybností veřejností viděno“.<sup>52), 53)</sup> S tímto jsou spojeny dvě roviny. Ten, kdo o věci rozhoduje, nesmí mít žádný finanční nebo osobní zájem na výsledku. V případě finančního zájmu se musí dotýčný vždy a za všech okolností vyloučit z rozhodování.<sup>54)</sup> U osobního zájmu je to otázkou míry, vždy však platí, že je nutno o tom informovat všechny zúčastněné subjekty.<sup>55)</sup> Test pro osobní podjatost zní, zda by spravedlivý a informovaný pozorovatel, pokud by zvážil všechna fakta, mohl dojít k závěru, že zde byla reálná možnost, že osoba byla podjatá.<sup>56)</sup>

Obecně platí, že v britském právu žádná obecná povinnost odůvodňovat svá rozhodnutí neexistuje. Toto však může být od veřejné správy vyžadováno

---

<sup>49)</sup> R v Brent London Borough Council, ex parte Gunning (1985) 84 LGR 168.

<sup>50)</sup> R (Lionel Morris) v Newport City Council [2009] EWHC 3051 (Admin).

<sup>51)</sup> Ridge v Baldwin [1964] AC 40.

<sup>52)</sup> R v Sussex Justices, ex parte McCarthy ([1924] 1 KB 256, [1923] All ER Rep 233).

<sup>53)</sup> „Not only must Justice be done; it must also be seen to be done.“

<sup>54)</sup> Dimes v Grand Junction Canal (1852).

<sup>55)</sup> Porter v Magill [2001] UKHL 67.

<sup>56)</sup> Tamtéž.

na základě konkrétních okolností případu (nebo zákona).<sup>57)</sup> Klíčovými kritérii je, zda je férové a spravedlivé, při zvážení konkrétních okolností, vyžadovat po rozhodující osobě poskytnout odůvodnění. Vždy bude klíčovou otázkou, jak velká újma hrozí a o jak velký zásah se jedná.<sup>58)</sup>

Posledním z důvodů, kterým se v této části chci věnovat, je otázka legitimního očekávání. Ta se dělí na dvě podskupiny: legitimní očekávání procedurální a substantivní. Pro procedurální legitimní očekávání je nezbytné buď předchozí ustálené chování orgánu veřejné moci v podobných případech nebo příslib určitého chování do budoucna. Jednoduše řečeno, pokud má osoba očekávání v dodržení určitého ustáleného procesu, byť není upraven výslovně zákonem – neplatí zde zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí,<sup>59)</sup> – na základě předchozí praxe, je vykonavatel veřejné moci povinen tento postup dodržet. Stejně platí pro případ, kdy je veřejně něco slíbeno, i pokud na to jinak zákonný nárok není.<sup>60)</sup> Substantivní legitimní očekávání je komplikovanější záležitostí. Obecně není možnost se ho dovolat vyloučena, jde však o extrémně ojedinělé případy, kdy by těmto požadavkům bylo vyhověno.

## 5. PROSTŘEDKY NÁPRAVY

Soudy mají obecně čtyři možnosti, co s vadným rozhodnutím udělat. Za prvé mohou vydat deklaratorní rozhodnutí, kterým postaví najisto právní postavení mezi dvěma stranami. Za druhé mohou vydat příkaz, kterým přikáže orgánu veřejné moci konkrétní konání či nekonání (např. přivést zpět do země deportovaného žadatele o azyl; popř. zakázat jej deportovat). Je zde také možnost vydání předběžného opatření. Čtvrtou možností je rozhodnutí zrušit a postavit žadatele do stejné právní situace, jako kdyby napadené rozhodnutí nikdy nebylo přijato.

## 6. ZÁVĚR

Na závěr bych zopakoval, že smyslem tohoto článku bylo poskytnout základní přehled. Britský systém je komplikovaný a je těžké do něj z pozice kontinentálního právníka proniknout. Jedním z důvodů je, že množství *case law* je extrémně široké, a i pouze vybrat ty správné judikáty je komplikovanou záležitostí. Doufám, že alespoň v tomto bude tento článek pro čtenáře užitečným vodítkem, kam dále směřovat pozornost.

---

<sup>57)</sup> Doody v Secretary of State for the Home Department [1993].

<sup>58)</sup> R v. Higher Education Funding Council, ex p. Institute of Dental Surgery [1994] 1 All E.R.

<sup>59)</sup> Malone v United Kingdom [1984] ECHR 10.

<sup>60)</sup> Attorney-General for Hong Kong v Reid [1994] 1 AC 324.



## **Shrnutí:**

V tomto článku se věnuji soudnímu přezkumu správní činnosti veřejné správy v Anglii a Walesu. Zabývám se zde toliko určitou částí, která je obvykle označována jako „Judicial Review“, ve které soudy aplikují především obecné právní principy při kontrole správní činnosti. Jedná se o inherentní *common law* jurisdikci britských soudů, která jde povětšinou mimo zákonnou úpravu. Jde mi zde proto především o nabídnutí základního přehledu soudcovského práva, který může sloužit ke komparaci či inspiraci vůči našemu systému správního soudnictví.

## **Judicial review of public administration in England and Wales - summary:**

In this article, I deal with judicial review of public administration in England and Wales. The article concerned part of that topic, which is usually referred to as the “Judicial Review”. In this regime, the courts apply mainly the general principles of common law in the review of administrative activities. It is an inherent common law jurisdiction of the British courts. Therefore, I am mainly concerned with offering a basic overview of the judiciary law, which can serve as a comparison or inspiration for our system of administrative justice.

Robert Uerpmann-Wittzack, Luboš Tichý, Tomáš Troup

# Veřejný zájem jako klíčový pojem či prázdná floskule<sup>1)</sup>

## I. Příklad úvodem: brzda nájemného

V německých velkoměstech stoupá výše nájemného. Zvláště postiženo je hlavní město Berlín. Až do roku 1990 byl Berlín rozdělen. Ve východní části, tedy v hlavním městě NDR, bylo nájemné regulováno, a proto bylo velmi nízké. Na západě byl trh s byty v zásadě volný, ovšem přesto byly nájemné v západní části Berlína v mezinárodním srovnání extrémně nízké. Po sjednocení se však situace změnila. Výše nájemného v posledních letech tak prudce stoupla, že lidé s nižším nebo dokonce i s průměrným příjmem si stále méně mohou dovolit bydlet v centru města. To vede k procesu vytěšňování nájemníků, které je diskutováno pod heslem *Gentrifizierung* (z anglického slova *Gentry* označující šlechtu). Mám za to, že i v Praze existuje podobný vývoj.

Z mezinárodního pohledu lze na tuto situaci nahlížet s určitým odstupem a konstatovat, že Berlín se jednoduše postupně stává normální metropolí. Ve srovnání s takovým městem, jakým je Londýn, je výše nájemného v Berlíně stále ještě směšná. V Německu a zejména pak v Berlíně je však tento vývoj sledován se značnými obavami.

Proto velká koalice na spolkové úrovni rozhodla v roce 2015 o tzv. brzdě nájemného. Za tím účelem byla právní úprava ve věci nájemného doplněna o nové ustanovení, kterým je § 556d BGB (občanského zákoníku). Toto ustanovení zmocňuje německé spolkové země k tomu, aby svými nařízeními prohlásili určité oblasti jako oblasti s přehřátým bytovým trhem. Trh s byty je podle legální definice § 556d odst. 2 věta první BGB přehřátý tehdy, „*jestliže v určité obci či části obce je dostatečné zásobení obyvatelstva nájemními byty za přiměřených podmínek zvlášť ohroženo*“. V § 556 odst. 2 věta druhá BGB je pak uveden určitý výčet indicií takového stavu. Například trh s byty může být přehřátý tehdy, jestliže nájemné v určité oblasti nadprůměrně stoupá, jestliže obyvatelstvo roste, aniž jsou stavěny nové byty v dostatečném počtu, nebo když

---

<sup>1)</sup> Jde o mírně upravený, rozšířený text přednášky profesora Univerzity Regensburg, kterou autor proslavil 3. října 2019 na fóru Centra právní komparatistiky PFUK. Forma přednášky je zachována. Přeložili Luboš Tichý a Tomáš Troup. Německá verze je volně dostupná na <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/>.

při velké poptávce prakticky neexistují volné byty. Na tomto základě pak spolková země Berlín celé město prohlásila jako oblast s přehřátým bytovým trhem.<sup>2)</sup>

Jak Berlín, tak i jiná německá města postihne brzda nájemného následujícím způsobem: Bude-li byt nově pronajímán, nebude si již pronajímatel říci o nájemné, které by mu trh umožnil. Pronajímatel musí respektovat srovnatelné nájemné v místě bytu, jehož výši může překročit nejvýše o 10 %. Zvyšování nájemného u již existujících nájemních vztahů bylo již před touto úpravou navázáno na srovnání s místně obvyklým nájemným.<sup>3)</sup> Nové je však to, že zmíněná brzda omezuje určování ceny také nových nájmu.

Podrobíme-li řečenou brzdu nájemného analýze z hlediska základních práv, jedná se o zásah do vlastnictví, které je chráněno čl. 14 Základního zákona (tj. německé ústavy). Pronajímatelé jsou zpravidla vlastníky pronajímaného bytu. Součástí vlastnictví k bytu je i právo nakládání s věcí podle libosti. K tomu patří též právo byt bez omezení pronajímat a za to požadovat nájemné, které lze na trhu obdržet. Brzda nájemného ve smyslu § 556d BGB však tuto svobodu omezuje, a tak zasahuje do základního práva na vlastnictví.

Čl. 14 Základního zákona již svojí dikcí signalizuje, že svoboda vlastníka není neomezená. Podle čl. 14 odst. 1 věta druhá Základního zákona „*stanoví obsah a meze vlastnictví zákon*“. Současně čl. 14 odst. 2 Základního zákona zdůrazňuje tzv. sociální vazbu. V čl. 14 odst. 2 věta první se jasně a výstižně stanovuje: „*vlastnictví zavazuje*“, a následující ustanovení určuje, že jeho užívání „*má současně sloužit obecnému blahu*“ (*Wohle der Allgemeinheit*).

Čl. 14 Základního zákona uznává tedy zájem jednotlivých vlastníků pronajímat svůj byt a za to požadovat vysoké nájemné. V tomto případě se mluví o tzv. soukromém využití vlastnictví. Proti soukromému zájmu vlastníka ovšem čl. 14 Základního zákona staví všeobecné blaho, tedy nadindividuální zájmy, které ospravedlňují omezení soukromé svobody. Jak je zřejmé, blíží se pomalu k vlastnímu tématu. Ještě tedy nemluvíme o veřejném zájmu nebo veřejných zájmech, ale alespoň o obecném blahu, kvůli němuž smí stát omezovat soukromé využití vlastnictví.

V létě tohoto roku rozhodl německý Spolkový ústavní soud o brzdě nájemného. V rozhodnutí z 18. července 2019 konstatoval slučitelnost nájemní brzdy s ústavou.<sup>4)</sup> Nejedná se sice o rozsudek Velkého senátu, ale jen

---

<sup>2)</sup> Nařízení z 28. 4. 2015, nařízení o přípustné výši nájemného při započítání nájmu podle § 556d odst. 2 BGB (nařízení o zastropování nájemného), (Verordnung zur zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn gemäß § 556d 2 BGB (Mietenbegrenzungsverordnung), Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin 2015, s. 101.

<sup>3)</sup> Viz v podrobnostech § 588 an. BGB.

<sup>4)</sup> Spolkový ústavní soud (Bundesverfassungsgericht, BVerfG, usnesení (Beschluss) z 18. 7. 2019. – 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18 viz též [http://www.bverfg.de/e/lk2190718\\_1bv10001\\_18.html](http://www.bverfg.de/e/lk2190718_1bv10001_18.html).

o rozhodnutí malého senátu, kterým tři soudci Spolkového ústavního soudu odmítli vydat formální rozhodnutí ve věci samé. Rozhodnutí vzbudilo politicky velkou pozornost. Z hlediska naší otázky veřejného zájmu je však podstatný i způsob, jakým soud přezkoumal záruku vlastnictví.

Ve svém rozhodnutí, v němž souhlasil se zásahem do vlastnického práva pronajímatelů,<sup>5)</sup> zdůraznil Spolkový ústavní soud nejprve zvláštní význam vlastnictví pro sociální právní stát.<sup>6)</sup> Na jedné straně by mělo vlastnictví „sloužit jako základ soukromé iniciativy a být k užitku v sebeodpovědném soukromém zájmu“. Zvláštní ochranu si zasluhuje tam, kde má zajistit osobní svobodu jednotlivce. Oproti tomu však staví Spolkový ústavní soud sociální vazbu vlastnictví podle čl. 14 odst. 2 Základního zákona. Zde cituje všeobecné blaho, avšak nemluví ještě o veřejném zájmu.

Veřejný zájem se dostává do hry o dva odstavce později, když Spolkový ústavní soud načrtává základní rysy přezkumu odůvodnění zásahu: zásah do vlastnického práva „musí být ospravedlněn důvody veřejného zájmu s přihlédnutím k zásadě přiměřenosti“.<sup>7)</sup> Zde stojí proti individuálnímu zájmu na svobodném užívání vlastnictví již nikoliv všeobecné blaho, ale důvody veřejného zájmu. Je zřejmé, že tato slovní spojení (pojmy) mají stejný význam. To je zřejmé i z následující věty, kde se praví, že zákonodárce musí „uvést oblast svobody jednotlivce do přiměřeného vztahu s obecným blahem“. Oproti individuálnímu zájmu na svobodě tak zde stojí opět všeobecné blaho; důvody veřejného zájmu a všeobecného blaha jsou tedy ztotožňovány.

Zde se objevuje dichotomie mezi ústavně chráněnými individuálními zájmy na straně jedné a veřejným zájmem, ospravedlňujícím omezení základních práv, na straně druhé. Soukromý a veřejný zájem se tak zdají stát proti sobě. Touto dichotomií se budu blíže zabývat v první části mé přednášky.

V druhé části mého příspěvku se budu zabývat kompetenčními otázkami: Kdo vlastně určuje veřejný zájem? V právě citovaném rozhodnutí Spolkového ústavního soudu se praví, že zákonodárce musí sladovat svobody jednotlivce se všeobecným blahem.<sup>8)</sup> Je však zřejmé, že zákonodárce při svém rozhodování není neomezený, když musí respektovat zadání čl. 14 odst. 2 Základního zákona. Zdá se tak, jako kdyby byl veřejný zájem do určité míry „naprogramovaný“ ústavou. Kromě toho se ovšem klade otázka kompetencí exekutivy a soudnictví právě v oblasti „obecného blaha“.<sup>9)</sup> V jakém rozsahu smějí výkonná a soudní moc určovat, co je ve veřejném zájmu? Ve spolkovém (federálním) státu, kterým je Německo, je ovšem další otázkou, jak rozdělovat tuto kompetenci mezi federaci a jednotlivé spolkové země. I o tom mluví případ brzdy nájemného. Spolková země Berlín sice využila federální brzdu nájemného

---

<sup>5)</sup> Spolkový ústavní soud v pozn. 4, marg. č. 52.

<sup>6)</sup> Spolkový ústavní soud v pozn. 4, marg. č. 53.

<sup>7)</sup> Spolkový ústavní soud, v pozn. 4, marg. č. 55.

<sup>8)</sup> Viz v pozn. 7.

<sup>9)</sup> Tak např. HÄBERLE, P.: *Öffentliches Interesse als juristisches Problem*, 2. vyd. 2006, s. 710.

podle § 556d BGB, avšak stejně ji považovala za nedostatečnou k vyřešení problému na berlínském trhu s byty. Proto Spolková země Berlín připravuje tzv. zastropování výše nájemného, které pro období příštích pěti let v zásadě zcela vyloučí zvyšování nájemného i u nových nájemních vztahů.<sup>10)</sup> Zde zní kompetenční otázka zvláště naléhavě. Jestliže federace omezuje zvyšování nájemného z důvodu všeobecného blaha, má Spolková země pak možnost zvyšování nájemného ze stejných důvodů zcela vyloučit? Kompetenční otázkou, tedy otázkou, kdo určuje, co je veřejným zájmem, se budu zabývat v druhé části.

V citovaném rozhodnutí Spolkového ústavního soudu však též zaznělo, že je třeba sladit rozdílné zájmy. Soud tak zavádí zásadu přiměřenosti a vyžaduje, aby rozdílné zájmy byly uvedeny do přiměřeného poměru.<sup>11)</sup> Otázky zvažování (vážení) budou pojednány ve třetí části.

Otázky, kterými se zabývám dále, jsou též otázkami právní techniky. Budu je tedy analyzovat na základě německého právního řádu, i když přitom přihlédnu také k Evropské úmluvě o lidských právech. Přitom bych ovšem nechtěl zůstat. Naopak bych chtěl otevřít v poslední části perspektivu mého referátu pohledem na učení o úkolech státu. V této souvislosti by se nemělo jednat o to, jak konkretizovat veřejný zájem v rámci určitého uspořádání státu a společnosti, nýbrž bych chtěl ukázat, jak vypadá konkretizace veřejného zájmu s ohledem na základní otázky vztahu mezi státem, jednotlivcem a společností.

## II. Veřejné a soukromé zájmy – existuje rozpor?

Veřejné a soukromé zájmy bývají často chápány jako protiklady. To se projevilo již na příkladu brzdy nájemného, kde soukromé zájmy vlastníků v rámci zdůvodnění zásahu byly stavěny do protikladu k veřejným zájmům. Ve skutečnosti může být užitečné rozlišovat mezi individualizovanými a nadindividuálními zájmy. Dobrým příkladem je habilitační práce z civilního procesního práva *Gerharda Wagnera*,<sup>12)</sup> na kterou mě upozornil pan kolega *Tichý*. *Wagner* zkoumá otázku, do jaké míry mohou účastníci řízení nakládat se samotnými zadáními procesního práva. *Wagner* vychází z toho, že dispozice ze strany účastníků musí být v zásadě možná, pokud předpisy slouží výlučně jejich zájmu. Naproti tomu dispozice nepřichází v úvahu tehdy, pokud úprava slouží veřejným zájmům.

---

<sup>10)</sup> Viz usnesení městské samosprávy pro vývoj města a bydlení k tématu: klíčové aspekty pro berlínský zákon o nájemném ze 17. 6. 2009 (*Beschlussvorlage der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen zu dem Thema: Eckpunkte für ein Berliner Mietengesetz (Mietendeckel)*), na adrese: [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/mietendeckel/download/senatsbeschluss\\_eckpunkte\\_mietengesetz.pdf](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/mietendeckel/download/senatsbeschluss_eckpunkte_mietengesetz.pdf)

<sup>11)</sup> Viz shora v pozn. 7.

<sup>12)</sup> WAGNER, G.: *Prozessverträge. Parteiautonomie in Verfahrensrecht*, 1998.

Příkladem je veřejné ústní jednání soudu,<sup>13)</sup> které z hlediska základních práv je zaručeno v čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech. Podle čl. 6 odst. 1 věta první této mezinárodní úmluvy musí být o sporech ve vztahu k občanskoprávním nárokům a povinnostem jednáno veřejně. Toto ustanovení neslouží jen zájmu konkrétních účastníků na správné a spravedlivé rozhodnutí, nýbrž všeobecnému zájmu na fungujícím justičním systému. Prostřednictvím anglického rčení lze říci: spravedlnosti musí být nejen učiněno zadost, ale musí být též zjevné, že se tak stalo („Justice must not be only done but; it must also be seen to be done.“).<sup>14)</sup> To mluví samo o sobě pro to, že účastníci řízení se nemohou vzdát veřejného ústního jednání. Evropský soud pro lidská práva se tímto problémem zabýval již v roce 1990 ve věci *Håkansson a Sturesson* proti Švédsku.<sup>15)</sup> V jeho rozhodnutí stojí, že účastníci řízení se práva na veřejné ústní jednání vzdát nemohou. *Christoph Grabenwarter a Katharina Pabel* píší ve své učebnici o Evropské úmluvě o lidských právech zcela ve smyslu *Gerharda Wagnera*, že vzdání se je možné jen tehdy, je-li právo, kterého by se bylo možné vzdát, právem, které alespoň převážně chrání soukromé zájmy;<sup>16)</sup> k tomu je zapotřebí zvažovat veřejný zájem na veřejnosti řízení oproti zájmům strany. Lépe tuto dichotomii veřejných a soukromých zájmů snad ani formulovat nelze.

Rozlišování mezi veřejnými a soukromými zájmy může přinést analytickou přidanou hodnotu tam, kde proti zájmům individualizovaného nebo individualizovatelného okruhu osob stojí jiné zájmy. Tak tomu je v situaci, kterou analyzuje *Gerhard Wagner*, ptá-li se, zda určitá civilněprocesní úprava slouží výlučně zájmům účastníků řízení nebo též ještě jiným zájmům. Tak, jak moc se tato protikladnost jeví v určitých souvislostech jako smysluplná, tak málo je udržitelná obecně pro všechny případy.

To ukazuje rozhodnutí Spolkového ústavního soudu o brzdě nájemného. Na začátku je zde opět tato dichotomie. Oproti soukromým zájmům na užívání a zisk dotčených vlastníků stojí všeobecné blaho, které podle čl. 14 odst. 2 Základního zákona (ústavy SRN) zakládá sociální vazbu. Spolkový ústavní soud odůvodňuje tuto nájemní brzdu zájmem na ochraně určité skupiny. Doslova se zde praví: „Účel zákonodárce působit prostřednictvím omezení výše nájemného při dalším pronajímání proti přímému či nepřímému vytlačování hospodářsky méně výkonných skupin obyvatelstva z bytů, po nichž je silná poptávka, je ve veřejném zájmu“.<sup>17)</sup> Zde se tedy rýsuje konflikt mezi zájmy dvou rozdílných skupin: na jedné straně stojí skupina vlastníků, jejíž zájem na maximalizaci zisku

---

<sup>13)</sup> Viz WAGNER v pozn. 12, s. 80 an.

<sup>14)</sup> Tak např., i když v jiné souvislosti Evropský soud pro lidská práva, rozsudek ze 17. 1. 1970, 2689/65 – *Delcourt v. Belgie*, marg. č. 31.

<sup>15)</sup> Evropský soud pro lidská práva, rozsudek z 21.2.1990, 11855/85 – *Håkansson a Sturesson v. Švédsko*, marg. č. 66.

<sup>16)</sup> GRABENWARTER, CH., PABEL, K.: Der Grundsatz des freien Verfahrens, in DÖRR, O., GROTE, R., MARAUHN, T. (eds.): *EMRK/GG, Konkordanzkommentar*, 2. vyd. 2013, sv. 1, kap. 14, marg. č. 133.

<sup>17)</sup> Spolkový ústavní soud, v pozn. 4, marg. č. 60.



z nájemného je chráněn základními právy. Na druhé straně stojí skupina hospodářsky méně výkonných osob, která má zájem na tom, aby nebyla vytlačena z určitých atraktivních obytných čtvrtí.

Tento přístup rozvádí Spolkový ústavní soud následně do důsledků, když chápe pronajímatele a nájemce jako účastníky nájemních právních vztahů: při koncipování soukromoprávních předpisů musí „zákonodárce zajistit uplatnění dotčených zájmů účastníků co nejširším možným způsobem“.<sup>18)</sup> Při „koncipování kogentních předpisů nájemního práva“ pak podle soudu platí, že zákonodárce musí „zohledňovat jak zájmy nájemce, tak pronajímatele stejným způsobem“.<sup>19)</sup> Je příznačné, že Spolkový ústavní soud používá pojmy nájemce a pronajímatele v singuláru, ačkoliv zákon vlastně abstraktně upravuje zájmy neurčitého množství nájemců a pronajímatelů. Přesto používá Ústavní soud singuláru a staví tak zájmy nájemce a zájmy pronajímatele do protikladu. Ve výsledku tak stojí soukromý zájem proti soukromému zájmu a ze zvažování mezi ústavně chráněnou soukromou svobodou a veřejným zájmem pak vyplyne určité vyrovnaní mezi soukromými zájmy.

Pokud bychom chápali soukromý a veřejný zájem jako kategorický protiklad, znamenalo by to popření toho, že stát, který má povinnosti ke všeobecnému blahu, a tedy k zajišťování veřejného zájmu, chrání soukromé zájmy. Ovšemže se jedná jen o zdánlivý protiklad. Navíc ochrana soukromých zájmů může být také ve veřejném zájmu. Stát smí chránit soukromé zájmy, jak činí zejména v soukromém právu. Základní práva jej zavazují dokonce k tomu, aby chránil individuální zájmy.

Další příklad to může jen ilustrovat. Už mnoho let bojuje princezna Carolina Hannoverská (Caroline von Hannover), pocházející z Monaka, proti tomu, aby německý bulvární tisk financoval vtíravé fotoreportáže. Právní spory prošly německým civilním soudnictvím a skončily u Spolkového ústavního soudu a u Evropského soudu pro lidská práva.<sup>20)</sup> Německé občanské právo poskytuje poškozenému v případě porušení všeobecných osobnostních práv nárok na omluvu a na náhradu škody. Z hlediska základních práv je základem konflikt mezi dvěma garancemi, které bych chtěl ilustrovat na základě Evropské úmluvy o lidských právech (EÚLP). Bulvární tisk se může dovolat ohledně svého zpravodajství čl. 10 odst. 1 Evropské úmluvy, která zajišťuje svobodu projevu. Na druhé straně chrání čl. 8 odst. 1 EÚLP soukromý život prominentů. Přitom z čl. 8 odst. 1 EÚLP plyne nejen negativní povinnost státu nezasahovat do soukromého života prominentů, nýbrž postihuje jej též pozitivní povinnost chránit soukromý život prominentů před ohroženími ze strany třetích osob. To, co Evropský soud pro lidská práva chápe jako pozitivní povinnost, je v německé dogmatice základních práv zpravidla

---

<sup>18)</sup> Spolkový ústavní soud, v pozn. 4, marg. č. 68.

<sup>19)</sup> Spolkový ústavní soud, v pozn. 4, marg. č. 69.

<sup>20)</sup> Viz zejména Evropský soud pro lidská práva, rozsudek ze 7. 2. 2012, 40660/08 an. – von Hannover v. Německo, č. 2.

označováno jako ochranná povinnost (povinnost ochrany). Tuto svou povinnost plní zákonodárce tím, že v občanském zákoníku upravuje nároky na náhradu škody a na omluvu a soudy plní povinnost ochrany v konkrétních případech tak, že odsuzují média k omluvě nebo k náhradě škody.

Z hlediska médií představuje takový rozsudek zásah do práva na svobodné šíření informací podle čl. 10 odst. 1 EÚLP. Toto právo ovšem není ovšem neomezené. Naopak stát je může na základě zákona omezit, je-li to nutné v demokratické společnosti s ohledem na jeden z cílů uvedených v čl. 10 odst. 2 EÚLP. Některé z těchto cílů reflektují klasické veřejné zájmy. Tak např. čl. 10 odst. 2 Úmluvy zmiňuje národní a veřejnou bezpečnost, právě tak jako udržování pořádku a ochranu morálky. K legitimním zájmům patří však též ochrana práv a svobod druhých. Stát tedy smí omezovat lidská práva i v soukromém zájmu.

Zde se tak setkávají hledisko povinnosti ochrany a hledisko obrany před zásahem: ochrana soukromého života, kterou upravuje čl. 8 EÚLP, je právem druhých, totiž konkrétně Caroliny Hannoverské, které může ospravedlnit omezení svobody bulvárního tisku podle čl. 10 odst. 2 EÚLP. Úkolem zákonodárce a soudů je zájmy prominentů chráněné základními právy a zájmy bulvárního tisku přiměřeným způsobem sladit. Přitom zákonodárce a soudy mají soukromé zájmy sladit stejnoměrně. Rozdíl spočívá pouze v tom, že soud musí v dané věci rozhodnout o zájmech konkrétních sporných stran, zatímco zákonodárce váží abstraktním způsobem zájmy soukromých osob, které mohou být později prostřednictvím právní normy buď oprávněni nebo povinni.

Tím se vysvětluje, jak se mohl Spolkový ústavní soud v jeho rozhodnutí o brzdě nájemného dostat od „*důvodů veřejného zájmu*“, <sup>21)</sup> které umožňují zdůvodnit zásah do vlastnického práva, k „*zájmům nájemců*“. <sup>22)</sup>

Ve státě, který je tu pro lidi, neexistuje mezi veřejným zájmem a soukromým zájmem žádný kategorický protiklad. Tudíž může docházet k ochraně soukromého zájmu z důvodu veřejného zájmu a stát se může postavit za soukromý zájem. Pokud se ztotožnění státu se soukromým zájmem jeví jako podezřelé, tak především z důvodu rovnosti. Ne nadarmo čl. 19 odst. 1 věta první Základního zákona zapovídá přijímání zákona pro jednotlivý případ. Bylo by tak kupříkladu protiústavní, pokud by Německý spolkový sněm přijal zákon na ochranu určitého jednoho nájemce. Zákon musí být uplatňován obecně a odděleně od jednotlivých případů. To ale nic nemění na tom, že normami soukromého práva jsou chráněny zájmy soukromých osob a že když soud takové normy v konkrétním případě použije, chrání soukromé zájmy konkrétní osoby. Zdánlivý protiklad veřejných a soukromých zájmů se tak vytrácí.

---

<sup>21)</sup> Spolkový ústavní soud v pozn. 4, marg. č. 55.

<sup>22)</sup> Spolkový ústavní soud v pozn. 4, marg. č. 69.

Pokud by se za těchto okolností stále mělo kategoricky rozlišovat mezi veřejnými a soukromými zájmy, pak se tak nebude dít v souvislosti s otázkou, či zájmy jsou chráněny, ale v souvislosti s úplně jinou otázkou, a sice, kdo takové zájmy určuje. V tomto smyslu by soukromými byly takové zájmy, které si jednotlivec může sám stanovit a sledovat, zatímco veřejnými pak takové zájmy, které si státní orgán v rámci své stávající působnosti definuje a sleduje. To vede k pojmání veřejného zájmu jako problému kompetence.

### III. Kompetenční teorie veřejného zájmu

Z dosavadních úvah by se mohlo zdát, že veřejný zájem je prázdnou formulou. Veřejné by byly podle dosavadních řádek ty zájmy, které státní orgán považuje v rámci své působnosti za relevantní pro svoje jednání. Ovšem v právním státě to nemůže znamenat jakoukoli svévoli. Svévolně může v ústavním státě jednat pouze jednotlivec. Na základě své svobody, vycházející ze základních práv, smí jedinec ve svobodném právním státě v zásadě sám určit, které zájmy hodlá sledovat, aniž by se druhým z toho musel zodpovídat. Státní moc je naproti tomu vždy omezena. Každý nositel suverenity a každý orgán musejí respektovat vyšší hodnoty právě tak, jako platné procesní předpisy.

Z výše uvedeného vyplývá kompetenční teorie veřejného zájmu.<sup>23)</sup> Požadavek na určení veřejného zájmu vyplývá především z ústavy. Tak Základní zákon v čl. 1 odst. 1 staví důstojnost člověka na vrcholek pyramidy a čl. 1 odst. 1, věta druhá ukládá povinnost všem orgánům státu respektovat a chránit důstojnost člověka. Respekt a ochrana lidské důstojnosti jsou vždy ve veřejném zájmu. Celkově vzato, veřejný zájem se odráží v různých částech ústavy, ať se už se jedná o ustanovení týkající zákazu zásahu, možnosti jeho ospravedlnění či o povinnosti k jeho ochraně, jak to ilustrují příklady judikatury ve věci brzdy nájemného či případu Caroliny Hannoverské. Základní práva působí též jako tzv. negativní ustanovení<sup>24)</sup> o pravomocích (kompetencích), která chrání oblast individuálního rozvoje před státními omezeními. Tak základní práva oddělují oblast soukromé společenské sebeodpovědnosti od státní regulace.

Vedle toho může ústava obsahovat i další zadání. Tak Základní zákon od velké privatizace v půli 90. let určuje cíle všeobecného blaha v oblasti drah, pošt a telekomunikací. Podle čl. 87e odst. 4, věta 1 zaručuje Spolek (tj. Federace), že bude brán ohled na všeobecné blaho, zejména ohledně potřeby spojení při výstavbě a údržbě spolkové železniční sítě, stejně jako při nabídce spojení v této železniční síti. Obdobně určuje čl. 87f odst. 1 Základního zákona, že Spolek zaručuje v oblasti pošt a telekomunikací celoplošnou přiměřenou a dostačující službu. Zde jsou vidět určité ústavní

---

<sup>23)</sup> K tomu podrobně UERPMANN-WITZACK, R.: *Das öffentliche Interesse*, 1999, s. 141 an.

<sup>24)</sup> Tak zejména HESSE, K.: *Grundzüge des Verfassungsrechts*, 20. vyd., 1995, marg. č. 291.

zájmy na ústavněprávní úrovni. Ovšem normativní síla těchto ustanovení, kterých se, na rozdíl od jiných ústavně zaručených práv, nelze domáhat cestou ústavní stížnosti, je malá. Tak čl. 87f odst. 1 Základního zákona nemohl zabránit tomu, že Německo při výstavbě telekomunikační sítě, ve srovnání s cílem vybudovat celoplošné širokopásmové přístupy k internetu, podle obecného mínění značně pokulhává.

V rámci ústavněprávních úkolů je především věcí zákonodárce konkretizovat veřejné zájmy. To činí například v oblasti stavebního plánování. Tak upravuje § 35 odst. 1 č. 5 stavebního zákoníku,<sup>25)</sup> že je přípustné zvýhodňovat (privilegovat) větrné elektrárny mimo obce. Zákonodárce tak uznává veřejný zájem na budování větrné elektrárny v krajině mimo obce. Zákonodárce nicméně nerozhoduje s konečnou platností ohledně přípustnosti větrných elektráren. Zřizování větrných elektráren podle § 35 odst. 1 stavebního zákoníku je totiž, vzdor jejich zvýhodnění, přípustné jen tehdy, jestliže v konkrétním případě to není v rozporu s veřejnou záležitostí (*Belange*). Zákon zde sice mluví o veřejných záležitostech, mohl ovšem pro takový případ použít pojem veřejný zájem. Záležitosti a zájem jsou v tomto kontextu synonyma. S odkazem na protikladné veřejné záležitosti přenáší zákon konečné rozhodnutí o tom, zda zřízení konkrétní větrné elektrárny je ve veřejném zájmu, do správné právní roviny.

Obdobné rozvrstvení konkretizace všeobecného blaha se nachází u ochrany osobnosti v případě Carolině Hannoverské. Základní úprava již existuje v Základním zákoně a v Evropské úmluvě o lidských právech, jež se týká ochrany soukromé sféry prominentů na straně jedné a ochrany svobodného zpravodajství zajišťovaného tiskem na straně druhé. To pak je konkretizováno v občanském zákoníku, který dává k dispozici úpravu nároků na upuštění od zásahu a na náhradu škody. O tom, kde v konkrétním případě probíhá hranice mezi nutnou ochranou soukromé sféry a svobodným zpravodajstvím, ale rozhodují soudy.

Ve federálním státu je horizontální dělba moci mezi mocí legislativní, exekutivní a soudní doplněna ještě vertikální dělbou mezi Spolkem (federací) a jednotlivými spolkovými zeměmi. Tomu odpovídá i to, že uskutečňování cílů všeobecného blaha je podle ústavně právního kompetenčního pořádku rozděleno mezi Spolek a spolkové země. To se zase ukazuje na příkladu diskuse o brzdě nájemného a o zastropování nájemného. Zatímco spolkový zákonodárce kvůli přehřátému trhu s bydlením vytvořil v ust. § 556d BGB brzdu nájemného, považovala spolková země Berlín situaci za tak ohrožující, že, jak jsme viděli, chce zavést zastropování nájemného, které by šlo nad rámec brzdy nájemného. Jak brzda nájemného, tak zastropování nájemného mají oporu v oblasti konkurujícího zákonodárství pro civilní právo v čl. 74 odst. 1 č. 1 Základního zákona a pro hospodářské právo v čl. 74 odst. 1 č. 11 Základního zákona. V obou oblastech mohou spolkové země vydávat zákonná nařízení,

---

<sup>25)</sup> Viz <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/>.

pokud a potud Spolek cestou zákona nevyužil své pravomoci. Zdá se jasné, že ustanovení občanského zákoníku nenechalo pro zemské právo v oblasti nájemního práva žádný prostor. Proto se spolková země Berlín rozhodla pro veřejnoprávní zastropování nájemného,<sup>26)</sup> které ovšem rovněž na základě již existujících spolkových nařízení může ztroskotat. To je dosud sporné.<sup>27)</sup> Tady se tak ukazují problémy spolkového státu v oblasti dělení kompetencí ke konkretizaci všeobecného blaha.

#### IV. Teorie vážení veřejného zájmu

Všeobecné blaho existuje pouze v jednotném čísle. Různá všeobecná blaha jsou již pojmově vyloučena. V případě veřejného zájmu je tomu však jinak: vůči veřejnému zájmu, k němuž je stát zavázán, stojí celá řada různých veřejných zájmů. Teprve vážením různých, zčásti protichůdných, zájmů lze zjistit, co konkrétně je ve veřejném zájmu.

Dovolte mi to ilustrovat na příkladu větrných elektráren. Je nepochybné, že je ve veřejném zájmu omezit oteplování Země a přejít z fosilních paliv na obnovitelné zdroje energie. Ten, kdo hodlá zavřít uhelné elektrárny, potřebuje alternativy, alternativní zdroje. Větrná energie je takovou alternativou. Důsledkem toho je, že ustanovení § 35 stavebního zákoníku privileguje zřizování větrných elektráren. Ale větrné elektrárny nejsou jen pozitivním jevem. Naopak se dotýkají jiných veřejných zájmů. To platí například ve vztahu k ochraně přírody a zvířat. Listy rotorů větrných elektráren mohou představovat smrtelné nebezpečí pro ptáky. Proto je zapotřebí vážit: převažují zájmy ochrany klimatu, které mluví pro výstavbu větrných elektráren, nebo mají navrch zájmy ochrany přírody, které mluví proti tomu? Otázku lze postavit zcela obecně. Může být ale také diskutována z hlediska konkrétního místa, na kterém žije nebo přes které táhne větší či menší množství ptáků, kteří mohou být během letu usmrceni. Teprve po takovém zvážení těchto a všech dalších dotčených zájmů lze zodpovědět otázku, zda výstavba větrných elektráren je obecně anebo v konkrétním případě ve veřejném zájmu.

Takovéto vyvažování je základem analýzy případu brzdy nájemného, kterým jsem začal moji přednášku. Spolkový ústavní soud posoudil řešení rozporu mezi zájmy pronajímatelů a nájemců jako přiměřené. Zda podstatně radikálnější způsob zastropování nájemného, který v současné době plánuje<sup>28)</sup> spolková

---

<sup>26)</sup> Viz návrh usnesení v pozn. 10, s. 3.

<sup>27)</sup> Ohledně ústavnosti Franz C. Mayer, Markus Arzt, Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin, Rechtsgutachten für die Fraktion der SPD im Abgeordnetenhaus von Berlin, 16. 3. 2019, s. 14 an., dostupná na adrese: [http://www.spdfraktion-berlin.de/system/files/mayer\\_artz\\_gutachten\\_mietendeckel\\_fuer\\_spd-fraktion.pdf](http://www.spdfraktion-berlin.de/system/files/mayer_artz_gutachten_mietendeckel_fuer_spd-fraktion.pdf); Skeptické stanovisko naproti tomu vyjádřila expertní služba Spolkového parlamentu v dokumentu Gesetzliche Mietpreisregelung durch die Länder aufgrund des Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen, Ausarbeitung WE3-3000-029/19 z 5. 2. 2019.

<sup>28)</sup> Spolkový ústavní soud v pozn. 4, marg. č. 59 an. a zejména marg. č. 68 an.



země Berlín, docílí přiměřeného řešení (vyrovnání zájmů), se naproti tomu jeví pochybným. Zastropování sice sleduje stejně jako brzda nájemného legitimní veřejný zájem působit proti „vytěsňování hospodářsky méně schopných skupin obyvatelstva ze čtvrtí s vysokou poptávkou po bytech“.<sup>29)</sup> Toto zastropování však nemusí ztroskotat jen na omezení kompetencí zákonodárné pravomoci Spolkové země, nýbrž také na nedostatečném řešení (vyrovnání) jiných relevantních zájmů.

## V. Učení o úkolech státu

Na základě toho, co jsem zatím uvedl, vyplývá podstata veřejného zájmu ze zvažování v daném případě relevantních zájmů, přičemž v těchto veřejných zájmech může být zcela určitě obsažena i ochrana soukromých zájmů. Veřejný zájem má tak stejný význam jako všeobecné blaho, které je zase označováno jako účel státu vůbec: úkolem státu a každé státní moci je nakonec uskutečňování všeobecného blaha. To je jednoduše vyjádřeno v čl. 3 Bavorské ústavy o svobodném státu Bavorsko: „*Slouží obecnému blahu.*“<sup>30)</sup>

Veřejný zájem a všeobecné blaho jsou tak klíčové pojmy učení o úkolech státu. S tím ovšem není nutně spojen nějaký přínos v poznání. Společnému blahu slouží a úkolem státu je nakonec to, co orgán v rámci svých kompetencí a závazných právních zadání musí činit, anebo přípustným způsobem činit smí. Co to je, může být v rámci skupiny demokracií, založených na svobodném právním státu, v každém právním řádu úplně jiné. Hledání veřejného zájmu tak odráží základní směřování státního a společenského uspořádání.

Stručné srovnání Německa a Francie by to mělo názorně ilustrovat. Již samotná debata se v obou státech v základním pojmosloví liší. Zatímco v Německu – stejně jako v této přednášce – stojí v popředí veřejný zájem a vedle něho hraje důležitou roli všeobecné blaho, točí se francouzská debata kolem pojmu obecného zájmu (*intérêt général*).<sup>31)</sup> Německé právní nauce není pojem obecného zájmu jako synonyma veřejného zájmu cizí, přesto však na rozdíl od Francie je používán jen zřídka. Za obecným zájmem (*intérêt général*) se skrývá *volonté générale*, tedy obecná vůle jako klíčový pojem teorie státu podle *Jeana-Jacquesa Rousseaua*, která výrazným způsobem poznamenala francouzské učení o státu.<sup>32)</sup> Ve svém díle o společenské smlouvě navrhuje *Rousseau* monisticko-totalitární demokracii, která spočívá na rovnosti všech státních občanů a všechny partikulární organizace, které mohou vstupovat mezi občana a stát, jsou podezřelé. To dodnes vystihuje francouzský

---

<sup>29)</sup> Spolkový ústavní soud v pozn. 4, marg. č. 60 ohledně brzdy nájemného.

<sup>30)</sup> Viz čl. 3 odst. 1 druhá věta bavorské Ústavy.

<sup>31)</sup> Viz např. Conseil d'Etat (ed.), *Reflexions sur l' intérêt général*, in *Rapport Public 1995*, s. 237 an.; Guglielmi, G. J. (ed.): *L' intérêt général, dans les pays de common law et de droit écrit*, 2017.

<sup>32)</sup> Ohledně spojení viz Conseil d'Etat v pozn. 31, s. 258 an.



jednotný stát, zatímco v Německu je tato teorie s německým federalismem neslučitelná. Tam, kde Francie může vycházet z jednotného obecného zájmu (*intérêt général*), stojí v Německu proti sobě federace, spolkové země a obce s jejich příslušnými kompetencemi a vždy s jím vlastními veřejnými zájmy.

Též hranice mezi státní odpovědností na straně jedné a soukromé vlastní iniciativě na straně druhé probíhá ve Francii jinak, než tomu je v Německu. To se ukazuje na příkladu v tak rozdílných oblastech, jakými je přidělování internetových doménových jmen a organizaci profesionálního sportu. Obojí je ve Francii upraveno speciálními zákony, zatímco Německo stojí na vlastní iniciativě společnosti. Z časových důvodů mohu zde pojednat jen o přidělování doménových jmen.<sup>33)</sup>

V Německu jsou internetová doménová jména s koncovkou „\*.de“ jako např. „prag.de“ přidělována organizací DENIC. Ta je registrovaným družstvem, které je financováno internetovým byznysem. Právní rámec představuje právní řád. Družstvo DENIC bylo založeno na základě zákona o družstvech a podniká podle pravidel obligálního práva dle občanského zákoníku. Speciální státní regulace doménových jmen v Německu neexistuje. Naopak z § 66 odst. 1 věta čtvrtá Zákona o telekomunikacích<sup>34)</sup> vyplývá, že přidělování doménových jmen nepodléhá státní telekomunikační regulaci. Ve Francii je tomu jinak. Jména domén s koncovkou „\*.fr“ jsou přidělována entitou jménem AFNIC. Tato entita je sice obdobně jako DENIC soukromoprávním sdružením. Její činnost je ale zákonem regulována, a to na základě *Code des postes et des communications électroniques*.<sup>35)</sup> AFNIC byla příslušným ministerstvem jmenována správcem doménových jmen<sup>36)</sup> a čl. L45-1 stanoví jednoznačně, že doménová jména jsou přidělována a spravována ve „obecném zájmu“.<sup>37)</sup> Francouzský zákon se tedy výslovně odvolává na obecný zájem (*intérêt général*) jako na klíčový pojem státní regulace. Též v Německu by mohlo být bez dalšího konstatováno, že řádná správa doménových jmen je záležitostí veřejného zájmu. Z toho však se nečiní závěr, že stát musí převzít jejich správu nebo alespoň vytvořit jejich regulaci. V tomto smyslu má veřejný zájem povahu potenciálního úkolu státu, ale nikoliv povahu povinného úkolu: pokud nejsou se samosprávou přidělování doménových jmen prostřednictvím internetového hospodářství (byznysu) žádné problémy, neexistuje pro německý stát důvod k tomu, aby zasahoval a tento úkol si zcela nebo zčásti aťrahoval.<sup>38)</sup>

<sup>33)</sup> K organizaci národních fotbalových lig, R. Uerpmann– Wittzack, La conception de l'intérêt en droit public allemande, in Guglielmi v pozn. 31, s. 89, 96 an.

<sup>34)</sup> Na adrese: [http://www.gesetze-im-internet.de/tkg\\_2004/](http://www.gesetze-im-internet.de/tkg_2004/).

<sup>35)</sup> Viz čl. L45-L4; čl. R20-44-58-L20-44-47 Code des postes et des communications électroniques na adrese: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?eidTexte=LEGITEX000006070987>.

<sup>36)</sup> Čl. L45 marg. č. 35.

<sup>37)</sup> Čl. L45-1 odst. 1 v pozn. 35: „Jména domén jsou přiřazována v obecném zájmu podle pravidel nediskriminace a transparentnosti, garantující respekt ke svobodě v komunikaci, svobodě podnikání a právu na duševní vlastnictví.“

## VI. Shrnutí

Veřejný zájem je podle všeho především prázdnou formulkou nebo (vyjádřeno poněkud v pozitivnějším duchu) místem základního rozhodování o právním a státním pořádku. Jak je veřejný zájem naplňován nebo v jednotlivém případě konkretizován, se ukazuje prostřednictvím toho kterého státního pořádku. Z německého pohledu je konkretizace veřejného zájmu především otázkou dělby kompetencí a vážení zájmů. Klasické rozlišování mezi veřejným a soukromým zájmem je naproti tomu smysluplné jen v určitých souvislostech. Jinak vede snadno ke zmatku, protože budí dojem protikladu, který obecně neexistuje.

---

<sup>38)</sup> Tak i Spolkový soudní dvůr, rozsudek ze 17. 5. 2001 – IZR 251/99, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2001, s. 3265 an.

# JUDIKATURA

**Upustit od úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací lze pouze tehdy, pokud to předpokládá sazebník úhrad povinného subjektu**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, č. j. 8 As 244/2018-82, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

*právo na přístup k informacím, majetkové poměry žadatele, mimořádně rozsáhlé vyhledávání,*

**I. Je-li povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, Nejvyšší soud, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti podle tohoto zákona (ve znění účinném do 23. 4. 2019, dle kterého se postupovalo do 1. 1. 2020) předseda Nejvyššího soudu (§ 20 odst. 5 citovaného zákona).**

**II. Neumožňuje-li vnitřní informační systém povinného subjektu vyhledat na základě konkrétního kritéria požadované informace (rozhodnutí), u nichž není nezbytně nutně dána potřeba samostatné a dále podrobněji strukturované evidence (zde rozhodnutí Nejvyššího soudu o ustanovení zástupce), je vyhledávání takových informací (rozhodnutí) v jednotlivých spisech povinného subjektu mimořádně rozsáhlým ve smyslu § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.**

**III. Upustit na základě majetkových poměrů žadatele od úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací dle § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, či ji snížit lze bez dalšího pouze tehdy, pokud povinný subjekt v sazebníku úhrad nákladů za poskytování informací (§ 3 nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím) takovou možnost předpokládá, a to na základě obecných a předvídatelných kritérií dbajících principu rovnosti.**

## *III.B*

*Důvodnost stanovení úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací*

[19] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k hodnocení námitky, podle níž žalovaný nebyl vůbec oprávněn stanovit stěžovatelce úhradu, jelikož náklady na vyhledání informací vznikly v důsledku nedostatků v organizaci jeho spisové služby, jejichž dopady nelze přenášet na stěžovatelku. [...]

[20] Pro posouzení této sporné otázky je tedy klíčové hodnocení oprávněnosti užití institutu úhrady za „mimořádně rozsáhlé vyhledání informací“ ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. [...] O mimořádně rozsáhlé vyhledání informací půjde tehdy, jestliže s ohledem na konkrétní podmínky

u povinného subjektu a na množství požadovaných informací nebo jejich povahu bude vyhledání informací pro povinný subjekt zátěží nad míru obvyklou (rozsudek ze dne 21. 6. 2017, č. j. 6 As 326/2016-32).

[21] S ohledem na výše uvedené tedy bude vždy na povinném subjektu, aby se v kontextu konkrétních okolností podané žádosti především důkladně zabýval tím, zda vyhledání požadovaných informací bude „mimořádně rozsáhlým“ či nikoli, a to v souladu se smyslem § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím, který představuje omezení ústavními předpisy zaručeného práva na informace. [...] Žalovaný v oznámení o výši úhrady dále stěžovatelce sdělil, že k poskytnutí žádané informace je potřeba „osobního načení“ všech spisů, v nichž bylo vydáno více než jedno rozhodnutí. Takových spisů je 534, přičemž jejich spisové značky stěžovatelce poskytl. Žalovaný v oznámení rovněž uvedl, jak dospěl k výpočtu požadované úhrady.

[22] Úžeji vymezenou otázkou, tedy v jaké situaci již naplňuje vyhledávání informací z vnitřních informačních systémů povinných subjektů předpoklady „mimořádné rozsáhlosti“, se již judikatura správních soudů taktéž zabývala. Výše již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 326/2016 se také týkal žádosti o informace, které povinný subjekt nebyl schopen na základě svého programového vybavení poskytnout (systém neobsahoval funkcionalitu pro jejich získání). K vyřízení žádosti zde povinný subjekt přistoupil tak, že zadal naprogramování nové funkcionality, která by umožnila informace poskytnout, a požadoval úhradu za čas programátora. Odlišnými okolnostmi se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 28. 11. 2018, č. j. 9 As 257/2017-46 (zde šlo o informace o průměrné délce odvolacího řízení, které povinný subjekt neměl v požadované podobě evidovány). Spor se v dané věci týkal poskytnutí souhrnné informace zpracované na základě dostupných dílčích informací. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud mimo jiné také zdůraznil, že žádost o informaci nemá být „hrou na slepou bábu“ mezi žadatelem a povinným subjektem (je-li zřejmé, že žadatel o informace chce určitý druh informací, které sice povinný subjekt přesně nemá, ale má informace obdobné, měl by mu to sdělit, aby žadatel případně mohl svou žádost modifikovat). Poukázat lze rovněž na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011-67, č. 2635/2012 Sb. NSS. Zde povinný subjekt vůbec neevidoval informace, které podle soudu evidovat měl a žádosti o informace následně zamítal s tím, že se jedná o informace, které by musel nově vytvořit.

[24] Při posuzování takto vymezené sporné otázky je nutno se především zaměřit na povahu rozhodnutí, jejichž poskytnutí se stěžovatelka domáhá, a jejich význam pro žalovaného a jeho činnost. V tomto ohledu má Nejvyšší správní soud za to, že v případě usnesení, kterými žalovaný ustanovil zástupce pro dovolací řízení, se až na výjimky nejedná o rozhodnutí, u nichž by byla nezbytně nutně dána potřeba samostatné a dále podrobněji strukturované evidence v rámci vnitřního informačního systému z důvodu jejich vyhledávání pro účely rozhodovací či jiné činnosti žalovaného. [...] Jak již nicméně bylo výše uvedeno, taková funkcionalita nepředstavuje nezbytnou podmínku pro řádný

výkon funkce žalovaného Nejvyššího soudu. Vedle řádného plnění funkce sjednocování rozhodovací činnosti nepředstavuje absence odpovídajícího vyhledávacího nástroje pro daný typ usnesení ani překážku výkonu kontrolní činnosti pro orgány správy žalovaného. Nalézání typových či konkrétních rozhodnutí v rámci informačního systému může pro kontrolní činnost plnit pomocnou vyhledávací funkci, těžiště takové činnosti nicméně tvoří práce s „fyzickými“ spisy.

[26] Nejvyšší správní soud k dané otázce i s vědomím organizační i finanční náročnosti provádění změn ve vnitřních informačních systémech dodává, že rezignace na řádné vedení a rozvoj interních evidencí či databází samozřejmě nemůže představovat nástroj, prostřednictvím něhož by se povinné subjekty mohly vyhýbat poskytování informací s odkazem na nutnost mimořádně rozsáhlého vyhledávání a požadovat finanční úhradu ze strany žadatelů. Takovým umělým vytvářením bariér ztěžujících přístup k informacím by nepochybně docházelo k nepřipustnému zásahu do práva na informace. [...] Nejvyšší správní soud nicméně v nyní projednávané věci právě s ohledem na povahu požadovaných informací dospěl k závěru, že o situaci dosahující takové intenzity (nezákonného omezení práva na informace) se v posuzované věci nejedná. Z žalobou napadeného rozhodnutí navíc jasně vyplývá, na základě jakých skutečností dospěl žalovaný k závěru, že se jedná o mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, jaké podklady k tomu soustředil a že tyto podklady nejsou s jeho závěrem v logickém rozporu. [...] Lze tedy shrnout, že stěžovatelkou požadované informace nebyly pro žalovaného nezbytně nutné k jeho běžné činnosti, a proto je možné akceptovat absenci možnosti jejich vyhledávání v informačním systému na základě určitého definovaného společného znaku. V takové situaci pak ani nelze hovořit o vadně vedené spisové službě, která by znemožňovala požadovat po stěžovatelce úhradu za jejich vyhledání. Ani tato kasační námitka tedy není důvodná.

### III.C

#### *Přihlédnutí k majetkovým (sociálním) poměrům žalobkyně při určení výše úhrady*

[30] S ohledem na výše uvedené tedy lze dovodit, že skutečně existuje právní podklad pro to, aby povinné subjekty stanovily podmínky, za nichž nebudou po žadatelích požadovat úhradu za vyhledání informací. Avšak stejně jako musí být ve vydaném sazebníku obsažena obecná úprava vyměřování úhrady, musí být i případy, v nichž nebude úhrada vyměřována, vymezeny na základě obecných a předvídatelných kritérií [...] Je na úvaze povinného subjektu, zda takové případy v sazebníku vymezí či nikoliv. Smyslem uvedeného je především zajištění rovných podmínek pro přístup k informacím (srov. též důvodovou zprávu k novele zákona o svobodném přístupu k informacím provedené zákonem č. 61/2006 Sb.). Podstatné dále je, že pokud tak povinný subjekt v rámci sazebníku učiní, nelze tento jeho postup považovat za porušení péče řádného hospodáře, na rozdíl od v podstatě nahodilého určování výše úhrad či upouštění do nich bez patřičného podkladu. [...] K tomu lze ještě navíc dodat, že ani povaha stěžovatelkou požadované informace či její tvrzená situace

nevykazují znaky takové mimořádnosti, pro které by snad bylo možno v nyní projednávané věci uvažovat o zcela výjimečném prolomení shora vymezených východisek.

[31] Nejvyšší soud k výše uvedenému ještě připomíná, že nelze odhlédnout ani od smyslu institutu úhrady dle § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, který je ze své povahy specifický a odlišný např. od institutu poplatků (soudních či správních), u nichž právní úprava s ohledem na jejich funkci výslovně předpokládá hmotněprávní i procesní podmínky pro osvobození od jejich platby. Uvedené rozlišení je ostatně též projevem různé povahy samotných základních práv, k jejichž realizaci dané nástroje slouží a s nimiž je spojena i různá úroveň pozitivních závazků státu umožnit aktivní výkon takových práv. [...] Z povahy pozitivních závazků státu pojících se k výkonu politických práv (svobod) lze nepochybně dovodit existenci povinnosti státu vytvořit právní rámec pro uplatňování těchto práv a zajistit podmínky pro jejich poklidnou realizaci při dodržení základních principů (zejm. již výše zmiňovaná rovnost). Nelze však již bez dalšího dovodit, že by bylo povinností státu materiálně podporovat výkon politických práv u těch, kteří např. nemají dostatek finančních prostředků k tomu, aby jich mohli využívat v takovém rozsahu, v jakém by si sami představovali. I v právním řádu ČR se proto lze setkat například s požadavkem na úhradu části volebních nákladů ze strany těch, kteří hodlají využít svého pasivního volebního práva a ucházet se ve volbách o veřejné funkce.

[32] [...] S ohledem na bezformálnost a pružnost procesu vyřizování žádostí není na místě po povinném subjektu požadovat, aby žadatele o informace vyzýval k doložení tvrzení o nedostačujících majetkových poměrech. I v případě, že povinný subjekt v sazebníku podmínky pro zohlednění majetkových poměrů žadatelů zakotví, bude na žadateli, aby svou nemajetnost dostatečným způsobem nejen tvrdil, ale současně také doložil. Ani tato kasační námitka tedy není důvodná.

*Adam Herma*

**Obecní zřízení: lhůta pro odvolání tajemníka obecního úřadu, souhlas ředitele krajského úřadu s odvoláním tajemníka udělovaný ve správním řízení – ověřit, zda je ve sbírce (30. 3. 2020 na [nssoud.cz](http://nssoud.cz) zatím nejsou údaje o zařazení do březnové sbírky).**

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 24. 10. 2019, čj. 52 A 116/2018-48), <http://nssoud.cz>

*starosta obce, odvolání tajemníka obecního úřadu se souhlasem ředitele krajského úřadu, správní řízení, přenesená působnost, samostatná působnost, subjektivní vs. objektivní lhůta*

**Starosta obce může odvolat tajemníka obecního úřadu z důvodů vymezených v § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících**



**územních samosprávných celků, pouze v objektivní lhůtě 6 měsíců a po předchozím pravomocném souhlasu ředitele krajského úřadu podle § 103 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Lhůta k odvolání se po dobu řízení o vyslovení souhlasu nepřerušuje ani nestaví.**

Starosta obce zjistil závažná pochybení tajemníka obecního úřadu a požádal ředitele krajského úřadu o souhlas s odvoláním. Ředitel souhlas udělil. Odvolání tajemníka změnilo Ministerstvo vnitra prvostupňové rozhodnutí tak, že se souhlas neuděluje. Obec proti rozhodnutí ministerstva podala správní žalobu.

[...]

[12] [...] Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 4123/2013, s tím, že úředníka je dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících možno odvolat pouze ve lhůtě do 6 měsíců ode dne porušení zákonných povinností závažným způsobem či dvojnásobného porušení zákonných povinností méně závažným způsobem; lhůta 6 měsíců se vztahuje jak na závažné, tak na méně závažné porušení zákonem stanovených povinností, přičemž tato lhůta začne běžet až od okamžiku ukončení protiprávního jednání. Judikatura dle žalovaného váže dodržení lhůty na akt odvolání. Tím však není podání žádosti řediteli krajského úřadu, aktem odvolání je až na základě uděleného souhlasu učiněné pracovněprávní jednání, tj. odvolání, které má být učiněno ve formě a s náležitostmi dle § 12 odst. 3 zákona o úřednících. Zákonná lhůta podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících proto již uplynula. Správní orgán I. stupně vydal své rozhodnutí dne 3. 5. 2018, tedy v době, kdy již nebyl dán hmotněprávní předpoklad pro tento postup. Jelikož v dané věci nelze očekávat možnost jakéhokoli doplnění skutkových zjištění, přistoupil žalovaný jako odvolací správní orgán ke změně rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[...]

[14] Podle § 103 odst. 3 zákona o obcích starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů; bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné.

[15] Podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu lze z funkce odvolat, jen porušil-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností nebo dopustil-li se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců.

[16] [...] Jak je stanoveno v § 110 odst. 2 zákona o obcích, tajemník je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi. Neudělení souhlasu s odvoláním tajemníka

obecního úřadu z funkce ve smyslu § 103 odst. 3 zákona o obcích proto představuje zásah do ústavně garantovaného práva na výkon samosprávy (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky, podle něhož stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem). Soudu rozhodujícímu ve věcech správního soudnictví tak přísluší posoudit, zda se jedná o zásah zákonný, nebo nikoliv. Z uvedených důvodů soud uzavřel, že rozhodnutí ředitele krajského úřadu, resp. žalovaného jako odvolacího správního orgánu, kterým byl vysloven nesouhlas s odvoláním tajemníka obecního úřadu z funkce, je rozhodnutím přezkoumatelným v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.

[...]

[19] Krajský soud dále přisvědčil žalovanému, který dospěl k závěru, že předmětná lhůta stanovená v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících je lhůtou objektivní, nikoliv subjektivní. Žalobce v žalobě proti tomuto východisku brojil tím, že lhůty je nutno počítat od okamžiku, kdy se starosta žalobce o jednání osoby zúčastněné na řízení objektivně dozvěděl. [...] Krajský soud k tomu uvádí, že již z jazykového výkladu § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících je zřejmé, že stanovená šestiměsíční lhůta se počítá již od porušení zákonem stanovených povinností vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu (popř. od nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností), nikoliv od okamžiku, kdy se obec (resp. starosta obce) o porušení zákonem stanovených povinností dozvěděla. I kdyby se tak starosta obce teoreticky dozvěděl o závažném protiprávním jednání tajemníka obecního úřadu se zpožděním zaviněným právě tímto tajemníkem, taková skutečnost by nepředstavovala důvod pro odchýlení se od závěru, že předmětná lhůta je lhůtou objektivní.

[20] Uvedený výklad nelze označit za formalistický, dle závěru soudu naopak tato interpretace plně odpovídá vůli zákonodárce. Kdyby totiž zákonodárce zamýšlel lhůtu dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících stanovit jako lhůtu subjektivní, jistě by tak výslovně stanovil v textu zákona, jak to ostatně činí v řadě jiných právních předpisů, v nichž jsou zakotveny subjektivní lhůty, nežádka současně vedle lhůt objektivních [...]

[21] Jakkoliv soud připouští, že toto ustanovení může starostovi obce zkomplikovat odvolání tajemníka obecního úřadu v případě porušení tajemnických zákonných povinností (když se o tomto porušení dozví až s určitým časovým odstupem), nelze jej překlenout tím, že by stanovená šestiměsíční lhůta byla považována za lhůtu subjektivní. Bylo na žalobci, aby měl přehled o tom, co se fakticky na jeho úřadu odehrává. [...]

[...]

25] V této souvislosti je třeba podotknout, že nejpozději v uvedené (objektivní, nikoliv subjektivní) šestiměsíční lhůtě bylo možno přistoupit k odvolání osoby zúčastněné na řízení z funkce, nikoliv pouze k podání žádosti řediteli krajského

úřadu o vyslovení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu z funkce dle § 103 odst. 3 zákona o obcích. [...]

### **Kompetenční spory: princip ochrany legitimního očekávání ve vztahu k místu pro řešení sporu**

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 28. 11. 2019, č. j. Konf 10/2019-14, <http://nssoud.cz>

*legitimní očekávání, princip předvídatelnosti, judikatorní obrat, změna místa řešení sporu (fóra)*

**Princip ochrany legitimního očekávání se nevztahuje na očekávání účastníků ohledně místa (fóra) pro řešení jejich sporu (tedy před soudem či před správním orgánem). Jádrem ochrany legitimního očekávání je především princip předvídatelnosti postupu a konečného rozhodnutí orgánu veřejné moci.**

Několik žalobců podalo žaloby k civilnímu soudu na vydání bezdůvodného obohacení vzniklého v důsledku neoprávněného účtování příspěvku na podporované zdroje energie. Soudy, vč. Nejvyššího soudu, předně řešili kompetenční otázku, tj. zda je příslušný k rozhodnutí sporu civilní soud nebo správní orgán – Energetický regulační úřad. Věc jednoho z žalobců byla postoupena ERÚ, který s tímto postupem nesouhlasil, popřel svoji pravomoc a podal zvláštnímu senátu návrh na řešení negativního kompetenčního sporu.

Zvláštní senát rozhodl, že v této věci je příslušný vydat rozhodnutí správní orgán (ERÚ).

[...]

[33] Závěrem navrhovatel argumentuje legitimním očekáváním účastníků, tedy že na základě dosavadní judikatury Nejvyššího soudu a zvláštního senátu oprávněně očekávali, že věc bude svěřena obecným soudům. [...]

34) [...] je evidentní, že tento princip naopak **nesvědčí** správním orgánům při výkonu jejich vrchnostenské pravomoci, což je však právě případ navrhovatele v projednávané věci. Z uvedeného plyne, že případný judikatorní obrat v rozhodovací činnosti zvláštního senátu nemůže zasáhnout do legitimních očekávání **navrhovatele** jako správního orgánu (případně soudu), neboť uvedené orgány nemohou mít „legitimní očekávání“ hodná ochrany v tom smyslu, že určitou věc budou, či naopak nebudou muset rozhodovat.

[35] Zvláštní senát si je vědom, že navrhovatel vyjádřil obavy o narušení legitimních očekávání **účastníků řízení**. Ani zde však k zásahu do legitimních očekávání nedochází. [...] je přinejmenším otázkou, zda lze princip legitimních očekávání bez dalšího vztáhnout i na očekávání žalobců ohledně fóra pro řešení jejich sporu se žalovanými. Zvláštní senát se k tomuto názoru nekloní. Jádrem ochrany legitimních očekávání účastníků řízení je především princip

předvídatelnosti – tedy aby měl účastník řízení dostatek informací o tom, jaké skutečnosti jsou relevantní pro další procesní postup rozhodujícího orgánu a pro řešení předmětu sporu, a aby tak v tomto směru mohl předkládat relevantní argumenty a důkazy. Tímto způsobem je účastník chráněn před překvapivým rozhodnutím, které by mohlo představovat porušení práva na spravedlivý proces. Legitimní očekávání však není podle zvláštního senátu principiálně spjato s místem, kde se má daný spor řešit. Změna fóra (v projednávané věci ze soudu na správní orgán) nepředstavuje bez dalšího odepření práva na věcné projednání sporu. Legitimní očekávání účastníků řízení by mohlo být narušeno v případě, pokud by v důsledku zastavení řízení (či jiného nemeritorního rozhodnutí) před příslušným orgánem, který dosud předmětnou agendu běžně řešil, byl žalobce zbaven možnosti, aby jeho věc byla řádně projednána. Zvláštní senát opakuje, že tak tomu v posuzovaném případě není.

*Martin Šaroch*

# JUBILEUM

Na stránkách tohoto časopisu nebývá zvykem řešit jiné „hádkanky“ než právní. V této nelehké době může být ovšem příliš vážnosti i na škodu, a proto si dovoluujeme pojmut významné životní jubileum jednoho ze členů naší redakční rady jako malou hádanku.

## Uhodnete, komu přejeme?

**P** řed pěti lety jsme měli tu čest přát na stránkách našeho časopisu k významnému jubileu služebně nejstaršímu členovi redakční rady.

**A** čkoliv čas plyne nesmírně hekticky, jsme velmi rádi, že i po těchto pěti letech je jubilant stále v řadách členů redakční rady a stále ve vynikající fyzické i psychické kondici.

**V** dubnu tohoto roku dovršuje 80 let věku a stále je pro nás, kteří s ním můžeme spolupracovat, zdrojem inspirace.

**E** xtrémní hloubavost, smysl pro detail a propojování témat do širších souvislostí, to jsou i nadále jeho nejsilnější zbraně. Rovněž houževnatost, se kterou se věnuje detekovaným problémům.

**L** egislativec každým coulem.

**Zá** roveň však také vynikající praktik v oblasti správního práva. Specialista na otázky územní samosprávy, vztahy mezi státní správou a samosprávou.

**Ře** kněme si na rovinu, že nebylo náhodou, že si ho politické špičky volily do vysokých odborných pozic a že byl i žádaným pedagogem ve vysokém školství.

**C** o přát člověku s úspěšnou kariérou, rodinou, těšícímu se zájmu a úctě okolí? V těchto dnech především pevné zdraví a optimismus.

**Ký** čovitě bychom mohli ještě více opěvat jeho schopnosti a deklarovat úctu, kterou k němu chováme, ale nebylo by to vhodné ani důstojné.

## JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Narodil se 21. dubna 1940. V 50. letech pracoval jako poštovní úředník. Roku 1957 absolvoval střední školu v Příboře.

V roce 1964 ukončil Právnickou fakultu Univerzity Karlovy, obor právo. Roku 1968 získal titul doktor práv (JUDr.), ale teprve v roce 1990 mu bylo umožněno obhájit kandidátskou práci (CSc.).

V letech 1966-1969 sice byl členem Komunistické strany Československa a pracoval jako vědecký pracovník ve Vojenské politické akademii Klementa Gottwalda, jeho osobní postoj k událostem let 1968 a 1969 však s jeho členstvím v této straně nebyl slučitelný.

Do žádné politické strany již následně nikdy nevstoupil.

Poté postupně působil v Ústavu státu a práva Československé akademie věd (1969–71), na Institutu průmyslové výchovy (1971–79) a v Ústavu státní správy (1979–1990). Po sametové revoluci zastával funkce náměstka v několika úřadech, nejdříve na Ministerstvu vnitra České republiky (1990–1992 a opět 1998–2005), poté u místopředsedy vlády ČR (1992–1996) a nakonec na Ministerstvu spravedlnosti (1996–1998).

Od 25. dubna 2005 do 16. srpna 2006 byl ministrem bez portfeje a předsedou Legislativní rady vlády.

Přednášel na pražské i plzeňské právnické fakultě, byl členem vědeckých rad Západočeské univerzity v Plzni a Policejní akademie.

Následně se stal vedoucím katedry veřejné správy a práva a ředitelem Institutu vzdělávání na Vysoké škole mezinárodních vztahů a veřejné správy v Praze.

V listopadu 2009 jej prezident republiky Václav Klaus jmenoval ministrem a předsedou Legislativní rady vlády České republiky.

V lednu 2014 prezident Miloš Zeman oznámil, že hodlá Pavla Zářeckého nominovat do funkce veřejného ochránce práv. Nakonec tak ale neučinil, protože Pavel Zářecký kandidaturu z rodinných důvodů odmítl.



Poznámky:

---

Poznámky:

---

2020

SPRÁVNÍ  
PRÁVO

3

# SPRÁVNÍ PRÁVO

odborný časopis pro oblast státní  
správy a správního práva

Ročník LIII

3/2020

## Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

## Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

JUDr. Jan Bárta, CSc.

prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc.

prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Mgr. František Korbel, Ph.D.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

JUDr. Jitka Morávková

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

JUDr. Martin Řezáč

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Pavel Zárecký, CSc.

## Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

**Mgr. Tomáš Troup, LL.M.,**

advokát, Praha,

**prof. Dr. Robert Uerpmann-Wittzack,**

Univerzita Regensburg,

**Mgr. et Mgr. Soňa Večeřová:**

doktorandka na Katedře správního práva

a finančního práva PF UP v Olomouci

## OBSAH:

### Soňa Večeřová:

Opatření proti nečinnosti

v případě nezahájení správního řízení

z moci úřední ..... 137

## Z PRAXE:

### Jan Strakoš:

K využití údajů z telekomunikačního

provozu pro potřeby přestupkového

řízení ..... 149

## ZE ZAHRANIČÍ:

### Jan Hořeňovský:

Soudní přezkum správní činnosti

veřejné správy v Anglii a Walesu ..... 163

### Robert Uerpmann-Wittzack:

(překlad a rozšíření Luboš Tichý,

Tomáš Troup):

Veřejný zájem jako klíčový pojem

či prázdna floskule ..... 176

JUDIKATURA ..... 189

JUBILEUM ..... 197

LEGISLATIVNÍ PŘÍLOHA II/2020

## AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

**Mgr. Adam Herma,**

Kancelář veřejného ochránce práv,

**Mgr. Jan Hořeňovský,**

Právnická fakulta Univerzity Karlovy,

Praha a Institute H21,

**Ing. Mgr. Jan Strakoš,**

Ministerstvo průmyslu a obchodu, Praha,

**Mgr. Martin Šaroch,**

Kancelář veřejného ochránce práv,

**prof. JUDr. Luboš Tichý, CSc.,**

Centrum právní komparatistiky PF UK,

## SPRÁVNÍ PRÁVO, číslo 3/2020, ročník LIII

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, IČO: 00007064

Adresa: Redakce „Správní právo“, náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

telefon: 974 816 466, +420 777 986 964

e-mail: redakceSP@mvcz.cz

www.mvcz.cz/clanek/spravni-pravo.aspx.

**Sazba a tisk:** Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4

**Předplatné a distribuce ČR:** Tiskárna MV, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4,

predplatne@tmv.cz, tel.: 974 887 314, www.tmv.cz

**Předplatné a distribuce SR:** MediaCall, s.r.o., Vídeňská 546/55, 639 00 Brno,

export@mediacall.cz, tel.: 532 165 165, www.predplatnedozahranici.cz

Správní právo vychází osmkrát ročně.

Cena jednoho čísla je 52 Kč a dvojčísla 104 Kč

Roční předplatné 416 Kč (Cena je uvedena včetně DPH a poštovného)

Registrační značka RM 5008-III/2 č. 2331/1970

ISSN 0139-6005

Dáno do tisku 24. 3. 2020. Toto číslo vyšlo v Praze dne 19. 5. 2020.

© Ministerstvo vnitra