

Josef Vedral

# K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním

„Akt správní je jeden z ústředních pojmů veřejného práva a byla mu věnována velická pozornost jak v nauce, tak i v praxi. Při nedostatečném stavu pozitivního práva jde tu o otázky velice těžké, přímo kardinální. Tím se vysvětluje, že nebylo dosud dosaženo všeobecně uznávaného mínění skoro ani v jednom zásadním problému, jak zvláště výmluvným toho svědectvím je bohatá literatura v posledních dvou desetiletích narostlá. Kdo se jí musí obírat, má pocit naprosté nejistoty a musí se dobře držeti, chce-li pod spoustou nejrůznějších konstrukcí a názorů zachovati si vlastní úsudek.“<sup>1)</sup>

Ke slovům Jiřího Hoetzela není ani po tolika letech třeba moc co dodávat, možná vůbec nic. Cílem následujících řádků proto nebude více než snaha přispět do (jak už to tak někdy v právu bývá, zřejmě nekonečně) diskuse na téma „správní akt“ pokusem o porovnání právní úpravy (a její interpretace a aplikace, a to především v soudní judikatuře a zejména pak judikatuře Nejvyššího správního soudu) „rozhodnutí“ ve správním řádu a soudním řádu správním<sup>2)</sup>, aniž bych si přitom namlouval, že tím bude „dosaženo všeobecně uznávaného mínění“, nicméně alespoň s úsilím „zachovati si vlastní úsudek“.

## Rozhodnutí správního orgánu jako výsledek (správního) řízení

Ve správním řádu je „rozhodnutí“ chápáno jako úkon správního orgánu, jímž se v určité věci (autoritativně, tzn. jednostranně) zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby (ale jistě též více osob, pochopitelně vždy přesně určených) nebo jímž se v určité věci (opět autoritativně) prohlašuje, že taková osoba (osoby) práva nebo povinnosti má (mají) anebo nemá (nemají), a to v rámci postupu správního orgánu při výkonu působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy (§ 9 a § 67 odst. 1 správního řádu ve spojení s jeho § 1 odst. 1). V pojetí správního řádu upravujícího „postup správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy“ se rozhodnutí obecně pojímá jako úkon

---

<sup>1)</sup> HOETZEL, J.: Akt správní, in *Slovník veřejného práva československého*, svazek I. Brno 1929, s. 34.

<sup>2)</sup> Úmyslně ponecháváme stranou – zejména pro jeho specifickou povahu, resp. specifickou povahu daného řízení jako takového – rozhodnutí v zákoně o správě daní a poplatků, resp. nyní v daňovém řádu.

správního orgánu, který je výsledkem více či méně formalizovaného postupu správního orgánu (§ 1 odst. 1 správního řádu) označovaného jako správní řízení, které je zvláštní variantou onoho „postupu“, je obecně upraveno v části druhé a třetí správního řádu (podle § 9 je účelem správního řízení právě vydání „rozhodnutí“).

Rozhodnutí vždy nemusí být až výsledkem řízení – i sám správní řád obecně upravuje některá rozhodnutí vydávaná ve zjednodušeném režimu, která nejsou (přinejmenším v první instanci) výsledkem správního řízení, které by vydání rozhodnutí předcházelo; naopak správní řízení, jehož účelem je pak obvykle přezkum již vydaného rozhodnutí, po vydání rozhodnutí teprve následuje. Obecně jde o ty případy, kdy je „vydání rozhodnutí prvním úkonem v řízení“ (§ 62 odst. 5, § 98 a § 150, do určité míry pak rovněž i § 143 správního řádu). Někjaké správní řízení každopádně i v souvislosti s takovými rozhodnutími probíhat (alespoň následně) musí.

Podobně (ale ne stejně!) jako ve správním řádu je rozhodnutí chápáno i v soudním řádu správním, podle jehož § 65 odst. 1 jde o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují něčí práva nebo povinnosti. Tuto definici doplňuje § 4 odst. 1 písm. a) tohoto zákona, podle kterého soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím<sup>3)</sup> vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o (veřejných subjektivních – § 2 s. ř. s.) právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Pokud všechny tyto tři teze zkombinujeme, je podle soudního řádu správního rozhodnutím správního orgánu úkon orgánu moci výkonné, orgánu územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiného orgánu, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o veřejných subjektivních právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, přičemž se tímto úkonem zakládají, mění, ruší nebo závazně určují něčí práva nebo povinnosti.

Ačkoliv je rozhodnutí jako úkon správního orgánu v obou zákonech z hlediska obsahu i právních účinků vymezeno podobně, rozsah záběru obou definic, tzn. okruh úkonů správních orgánů pod ně spadajících, stejný není (a důvodem není jen samostatná existence daňového řádu, do 1. ledna 2011 zákona o správě daní a poplatků, upravujícího vydávání rozhodnutí v daňovém řízení samostatně – porovnání institutu „rozhodnutí“ v těchto zákonech a v soudním řádu správním by vyžadovalo samostatné pojednání). Rozhodnutím správního orgánu ve smyslu soudního řádu správního nejsou jen rozhodnutí vydaná v řízení podle správního řádu (nebo daňového řádu, resp. dříve zákona o správě daní a poplatků jako vůči správnímu řádu autonomních procesních norem), ale jakékoliv úkony správních orgánů splňující definiční znaky rozhodnutí vyplývající z § 65 odst. 1 ve spojení

---

<sup>3)</sup> Legislativní zkratka „rozhodnutí“ je sice poprvé použita právě až v § 65 odst. 1 s. ř. s., není ale určité sporu o to, že rozhodnutím v § 4 odst. 1 písm. a) se rozumí totéž rozhodnutí jako v § 65 odst. 1.

s § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Vychází se tedy z materiálního a nikoliv formálního pojetí rozhodnutí správního orgánu.<sup>4)</sup>

I rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního jsou podle zákonného vymezení výsledkem nějakého „řízení“, tedy určitého více či méně formalizovaného postupu, byť ne nutně řízení podle správního či daňového řádu. Zmíněné ustanovení se vztahuje i na „rozhodnutí“ trpící vadou formy, a to jak z hlediska formálních a obsahových náležitostí „rozhodnutí“ tak z hlediska jemu předcházejícího řízení – záleží pochopitelně na úpravě v objektivním právu, nikoliv na tom, že správní orgán žádné řízení nevedl a rozhodnutí vydal v hraničním případě téměř v podobě faktického úkonu, ač řízení vést a vydat v něm rozhodnutí měl. Argumentem svědčícím ve prospěch závěru o určité formalizaci postupu, jehož výsledkem má být soudně přezkoumatelné rozhodnutí, může být § 71 odst. 2 věta první soudního řádu správního, podle něhož se má k žalobě připojit jeden opis napadeného rozhodnutí, což implikuje přinejmenším písemnou formu takového aktu (§ 15 odst. 1 a § 67 odst. 2 správního řádu).

To, že i rozhodnutí podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního by mělo být výsledkem nějakého správního řízení v širším smyslu, tedy určitého formalizovaného zákonem upraveného postupu správního orgánu, vyplývá především z toho, že podle tohoto ustanovení se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí ten, kdo tvrdí, že byl *v předcházejícím řízení* zkrácen na svých právech přímo nebo v důsledku porušení svých práv úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, tedy rozhodnutím. Podle § 65 odst. 2 pak může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i *účastník řízení před správním orgánem*, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl na právech, která mu přísluší, zkrácen takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

---

<sup>4)</sup> Např. v rozhodnutí čj.: 1 Afs 147/2005 – 107 z 24. 5. 2006 Sb. NSS sv. 9 ročník 2006, s. 75, č. 923/2006 Nejvyšší správní soud uvedl, že „pojem „rozhodnutí“ je třeba chápat jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky stěžovatele, že předmětná rozhodnutí neměla příslušnou formu a nebyla vydána v žádném procesu, se v tomto světle jeví jako zcela liché. Proti nim lze dokonce namítnout, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.“ V tomto rozhodnutí je citováno i rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 233/02, Sb. ÚS, sv. 27, s. 337 a násl., v němž se uvádí, že „pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domněnku, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového „rozhodnutí“ (BUREŠ, DRÁPAL, MAZANEC, *Občanský soudní řád, Komentář*, 5. vydání, s. 1042).“

Klasifikací úkonů správních orgánů z hlediska podmínek, za kterých je tyto orgány činí vůči dotčeným osobám, z hlediska jejich účinků vůči dotčeným osobám a z hlediska procesního režimu, jehož jsou výsledkem, se ve své práci věnované ústavním základům správního řízení velmi podrobně zabývá P. Svoboda. Rozlišuje přitom v kontextu práva na spravedlivý proces vyplývajícího především z čl. 36 odst. 1 Listiny tzv. standardní a mimořádné situace individuální aplikace práva.<sup>5)</sup> Diferenciačním kritériem je to, zda úkon správního orgánu byl či nebyl vydán v rámci řízení, přičemž v rámci skupiny úkonů činěných v řízení rozlišuje ještě případy, kdy správní řízení předcházelo (což by měla být pravidelná situace) vydání aktu a kdy naopak na vydání aktu bezprostředně navazovalo (což by měly být výjimečné případy – obecně jde o případy, kdy vydání rozhodnutí je prvním úkonem v řízení).

Případy, kdy akt (úkon) správního orgánu není učiněn „v rámci řízení“ označuje P. Svoboda jako tzv. mimořádné situace individuální aplikace práva a řadí sem faktické úkony a bezprostřední zásahy s tím, že jde obecně o tzv. jiné zásahy orgánů veřejné moci ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR, resp. zásahy, pokyny a donucení ve smyslu § 82 a násl. soudního řádu správního, zatímco „rozhodnutí“ jsou podle něj per definitionem vydávána v rámci nějakého formalizovaného postupu, tj. řízení, zásahy jsou činěny bezprocedurálně (odkazuje přitom právě i na definici rozhodnutí v § 65 odst. 1 soudního řádu správního, v níž jsou odkazy na „řízení“).

To, že je rozhodnutí správního orgánu chápáno jako výsledek (správního) řízení vedeného správním orgánem, je důležité z hlediska určení hranice mezi rozhodnutími správních orgánů na straně jedné a (bezprostředními) zásahy, (faktickými) pokyny a donuceními správních orgánů na straně druhé. Podle § 70 písm. a) soudního řádu správního jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny *úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími*,<sup>6)</sup> a podle § 82 tohoto zákona se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným *zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím*, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, domáhat žalobou u soudu ochrany proti němu, nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Hranice mezi rozhodnutími a tzv. faktickými pokyny správních orgánů jako bezprocedurálně prováděnými úkony nemajícími formu rozhodnutí je velmi tenká, zejména v případě rozhodování o nápravných prostředcích navazujících na výkon správního dozoru.<sup>7)</sup> Např. v rozhodnutí čj.: 7 As 33/2010 – 99 z 9. 6. 2010, Sb. NSS sv. 7 ročník 2011, s. 637, č. 2323/2011 Nejvyšší správní soud uvedl, že opatření

---

<sup>5)</sup> SVOBODA, P.: *Ústavní základy správního řízení v České republice – právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, Linde Praha, a. s., 2007, s. 184 a násl.

<sup>6)</sup> Otázkou je, zda vedlejší věta „které nejsou rozhodnutími“, má naznačovat, že existují i *zásahy, pokyny nebo donucení správních orgánů, které jsou rozhodnutími*.

<sup>7)</sup> K této otázce srov. zejména HÁLOVÁ, M., RAJCHL, J.: Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru, *Správní právo č. 8/2008*, s. 457 a násl. a příklady z právní úpravy tam rozebírané.

vydané podle § 5 odst. 1 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci (opatření vydané inspektorem na základě výsledků provedené kontroly), je rozhodnutím, ve vztahu k němuž se subsidiárně použije správní řád a stanoví-li § 5 odst. 2 tohoto zákona, že opatření oznámí inspektor kontrolované osobě a neprodleně o něm učiní písemný záznam, aniž by zákon stanovil jeho obsahové náležitosti, je nezbytné, aby záznam splňoval náležitosti obsažené v § 67 odst. 2 a § 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004.<sup>8)</sup>

### **Některé nedostatky definice rozhodnutí ve správním řádu a soudním řádu správním**

Jak definice rozhodnutí ve správním řádu, tak definice rozhodnutí v soudním řádu správním nejsou úplné. Zapomínají zejména na úkony správních orgánů, kterými se na základě správního řízení konstatuje, že se žadateli nepřiznává subjektivní právo, o které žádal, neboť nebyly splněny podmínky pro jeho přiznání, popř. sice splněny byly, ale správní orgán (v mezích správního uvážení) rozhodl, že takové právo nepřizná (na přiznání práva „není právní nárok“). Rozhodnutím o zamítnutí žádosti o vydání povolení k provedení nějakého záměru či výkonu nějaké činnosti se adresátovi či adresátům takového rozhodnutí nezakládají, nemění ani neruší jejich subjektivní práva, neboť jejich právní pozice je po zamítnutí žádosti stejná jako před vydáním takového rozhodnutí.<sup>9)</sup> Je možné tvrdit,

---

<sup>8)</sup> V odůvodnění Nejvyšší správní soud uvedl, že „zákon o inspekci nevymezuje obsahové náležitosti opatření, nestanoví ani, že nemá mít náležitosti žádné či že opatření obsahuje pouze výrok. Citovaný zákon současně nevylučuje použití správního řádu, ale neobsahuje ani ustanovení, které na použití správního řádu odkazuje. Náležitosti opatření, které bylo uloženo v průběhu kontroly, nestanoví ani zákon o státní kontrole. Z těchto důvodů je nutné aplikovat ust. § 180 odst. 1 správního řádu, podle kterého tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé. Z ust. § 9 správního řádu lze dovodit, že rozhodnutím je takový úkon správního orgánu, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá. V dané věci bylo uloženo opatření podle ust. § 5 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci, podle kterého inspektor na základě výsledků provedené kontroly uloží opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Opatřením správního orgánu byla stěžovateli uložena povinnost, a proto je nutné toto opatření považovat za rozhodnutí, tj. úkon správního orgánu, jímž se v určité věci zakládají povinnosti jmenovitě určené osobě. Vydávají-li správní orgány rozhodnutí podle zákona o inspekci, přičemž tento zákon v celém rozsahu řízení neupravuje, je nutné v řízení postupovat podle správního řádu. Ke stejnému závěru, tj. k nutnosti aplikace správního řádu na věci neupravené zákonem o inspekci či jiným právním předpisem, je možné dospět také aplikací ust. § 1 odst. 1 správního řádu, které stanoví, že správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Protože účastník řízení vykonává působnost v oblasti veřejné správy na základě zákona o inspekci a dalších právních předpisů, je nutné na jeho postup při vydávání rozhodnutí aplikovat správní řád.“

<sup>9)</sup> Některé zákony nicméně stanoví, že v případě zamítnutí žádosti je možné novou žádost podat až po uplynutí určité doby. V takových případech se tedy právní pozice neúspěšného žadatele mění.

že rozhodnutí o zamítnutí žádosti je rozhodnutím deklaratorním, neboť se jím (přínejmenším nepřímo) deklaruje, že žadatel nesplňuje podmínky pro vydání pozitivního rozhodnutí.<sup>10)</sup>

Povahu a účinky zamítnutí žádosti má do určité míry i usnesení o zastavení správního řízení odůvodněné zjevnou právní nepřipustností žádosti (§ 45 odst. 3 a § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu). Kdyby takové ustanovení ve správním řádu nebylo, vydávalo by se v takových případech rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Institut zjevné právní nepřipustnosti má správní řízení zjednodušit v těch případech, kdy je z pouhého porovnání samotné žádosti s právní úpravou, na jejímž základě se o ní má rozhodovat, na první pohled, tzn. bez jakéhokoliv dokazování nebo jiného zjišťování podkladů rozhodnutí, výkladu neurčitých právních pojmů či použití správního uvážení, zřejmé, že žádosti vyhovět nelze,<sup>11)</sup> neboť tomu právní úprava brání. Pro takové případy předpokládá správní řád zjednodušené vyřízení podané žádosti, při kterém se účastníkům řízení nedává možnost podávat návrhy (§ 36 odst. 1) ani se nevyzývají k vyjádření se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3). Podle § 45 odst. 3 se usnesení o zastavení řízení oznamuje těm účastníkům řízení, kteří byli o zahájení řízení uvědomeni. Z toho plyne, že správní řízení nemusí v těchto případech dospět ani do fáze oznámení o zahájení řízení podle § 47 odst. 1, pokud by správní orgán k závěru o zjevné právní nepřipustnosti dospěl ještě před tím, než by přistoupil k vymezení okruhu účastníků řízení.<sup>12)</sup> Soudně přezkoumatelná zřejmě budou i některá další usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 správního řádu, a to především v důsledku doktríny „dotčení právní sféry žalobce“ (viz dále).

Podobně je tomu v případě „negativních“ aktů správních orgánů v řízeních vedených z moci úřední, v nichž má být účastníku řízení uložena z moci úřední nějaká povinnost (zaplatit pokutu za správní delikt, odstranit nepovolenou stavbu atd.) či odňato nějaké právo, v průběhu správního řízení se však dojde k závěru, že podmínky pro uložení dané povinnosti splněny nejsou, resp. případně splněny jsou, ale správní orgán v mezích správního uvážení konstatuje, že povinnost neuloží či právo neodejme. V takových případech je také přínejmenším sporné, jakým způsobem (jakou formou rozhodnutí) má být správní řízení skončeno, nestanoví-li to zákon výslovně (viz např. § 97 odst. 1 správního řádu jakožto z hlediska § 66 odst. 2 správního řádu zvláštní způsob zastavení řízení vedeného z moci úřední), tedy zda zastavením řízení usnesením poznamenaným do spisu podle § 66 odst. 2 správního řádu s odkazem na to, že „odpadl důvod řízení“, nebo vydáním deklaratorního rozhodnutí (např. o tom, že účastník řízení se nedopustil správního deliktu). Jde o to, jak chápat „odpadnutí důvodu řízení“, neboť je možné

---

<sup>10)</sup> SVOBODA, P., dílo cit. v pozn. č. 5, s. 183.

<sup>11)</sup> Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 74/2007 – 55 ze 7. 5. 2008, Sb. NSS sv. 8 ročník 2008, s. 704, č. 1633/2008.

<sup>12)</sup> Oznamovat zahájení řízení podle § 47 odst. 1 správního řádu by se ostatně mělo s odkazem na § 6 odst. 2 větu první správního řádu až tehdy, pokud je žádost úplná a je zřejmé, že se o ní bude věcně rozhodovat, neboť zastavením řízení nemůže být ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu nikdo ve svých právech nebo povinnostech dotčen.



tvrdit, že pokud se ve správním řízení vedeném z moci úřední např. dojde k závěru, že obviněný přestupek nespáchal (§ 76 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích), žádný důvod k řízení tu (alespoň *de iure*) od počátku nebyl, a tedy ani nemohl odpadnout, neboť rozhodnutí o vině je deklaratorní a deklaratorní by tedy mělo být i rozhodnutí o nevině.<sup>13)</sup>

Jde o to, zda důvodem řízení, který může „odpadnout“, rozumět objektivní skutečnost (pokud se účastník řízení správního deliktu nedopustil, pak důvod řízení nemohl nikdy *de iure* existovat) nebo zda budeme důvodem řízení rozumět subjektivní domněnku správního orgánu (přesněji řečeno příslušné oprávněné úřední osoby či úředních osob), která se může v průběhu řízení ukázat jako nesprávná (mylná), v takovém případě by bylo možné o odpadnutí důvodu řízení mluvit, přesněji řečeno mluvit o odpadnutí domněnky správního orgánu o nutnosti vést

---

<sup>13)</sup> Pod „odpadnutí důvodu řízení“ jako procesního důvodu zastavení řízení vedeného z moci úřední nespádají případy, kdy správní orgán v řízení o správním deliktu dojde k závěru, že skutek, o němž se vede řízení, se vůbec nestal nebo není správním deliktem, nebo skutek nespáchal „obviněný“ ze správního deliktu, nebo konečně spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo „obviněnému“ ze správního deliktu prokázáno (v takovém případě totiž důvod řízení neodpadl, ale o předmětu řízení se rozhodlo věcně). Analogicky je třeba v těchto případech vycházet i u jiných správních deliktů z § 76 zákona o přestupcích, který předpokládá, že v těchto případech se rozhodnutí o zastavení řízení účastníkům řízení oznamuje, zatímco v ostatních případech se rozhodnutí o zastavení řízení vyznačí ve spisu, tzn. vydá se usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a účastníci řízení se o tom pouze vyrozumějí. V případě zastavení řízení o správním deliktu je třeba přihlížet k účelu institutu „zastavení řízení“ podle § 66 odst. 2 správního řádu. V případě tohoto ustanovení jde o zastavení řízení z procesních důvodů a usnesení vydané na základě § 66 správního řádu nemá účinky pravomocně rozhodnuté věci a není ani překážkou řízení jako *res iudicata* (§ 48 odst. 1). V případě zastavení řízení podle § 66 se předmět řízení neposuzuje po věcné stránce, ale k zastavení řízení dochází z formálně-procesních důvodů (aniž by se rozhodovalo o předmětu řízení). Některé důvody zastavení řízení podle § 76 zákona o přestupcích charakter „rozhodnutí ve věci“ mají [jde o důvody § 76 odst. 1 písm. a), b), c) a také j) zákona o přestupcích], kdy se řízení nezastavuje z procesních důvodů a kdy nelze vydat usnesení o zastavení řízení jakožto procesní rozhodnutí na základě § 66 odst. 2 správního řádu a zastavit řízení vedené z moci úřední z procesních důvodů. Zákon o přestupcích, resp. stávající právní úprava správního trestání jako taková, nezná „rozdílu“ od trestního řádu“ něco jako zproštění obvinění, kdy v případě zproštění obžaloby se v trestním řízení rovněž vydává rozsudek a nikoliv pouhé usnesení o zastavení řízení (vycházeli se zejména v judikatuře obecně z toho, že při neexistenci jiné právní úpravy by se v případě správních deliktů měl analogicky aplikovat zákon o přestupcích, resp. předpisy trestního práva hmotného i procesního, znamená to, že v řízení o správních deliktech nelze v případech, které mají povahu zproštění obvinění, zastavit řízení pouhým usnesením, které se jen poznamená do spisu). V případech, kdy dochází (nejen u přestupků, ale i u jiných správních deliktů) k zastavení řízení nikoliv z procesních důvodů, ale z důvodů věcných, kdy se meritorně a s účinky věci pravomocně rozhodnuté rozhoduje o předmětu řízení, nelze vydávat usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu, ale mělo by se vydat rozhodnutí, které má povahu rozhodnutí deklaratorního (skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není správním deliktem, nebo skutek nespáchal „obviněný“ ze správního deliktu, nebo konečně spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo „obviněnému“ ze správního deliktu prokázáno), tzn. že spíše než o usnesení o zastavení řízení by mělo jít o rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu, v každém případě by však mělo jít o rozhodnutí, které se účastníkům řízení oznamuje (pouhé vyrozumění o tom, že bylo řízení zastaveno, by bylo z hlediska právní jistoty nedostatečné).

v dané věci řízení a vydat rozhodnutí o uložení povinnosti. Správní praxe si s těmito úvahami podle všeho dnes stejně jako v minulosti hlavu neláme a většinou v těchto případech aplikuje § 66 odst. 2 správního řádu (tak jako se dříve v těchto případech postupovalo podle § 30 správního řádu z r. 1967). Nicméně i v právní vědě se lze setkat s názorem, že i v tomto případě jde (přínejmenším svou povahou) o deklaratorní rozhodnutí.<sup>14)</sup> Pro skutečnost, že rozhodnutí o zastavení řízení o správním deliktu má kvalitativně jiné účinky než jiná rozhodnutí o zastavení řízení, ostatně svědčí i závěry judikatury vztahující se ještě k předchozímu správnímu řádu.<sup>15)</sup>

Z hlediska případného soudního přezkumu na základě § 65 odst. 1 soudního řádu správního nemusí hrát roli skutečnost, zda se bude řízení o správním deliktu zastavovat deklaratorním rozhodnutím o „nevině“ nebo méně formálním způsobem, např. usnesením, které se pouze poznamená do spisu. V rozhodnutí Sb. NSS č. 493/2005<sup>16)</sup> připustil Nejvyšší správní soud žalobu proti „rozhodnutí“ o zastavení řízení o přestupku podle § 76 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích, podle kterého správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se v něm zjistí, že obviněný z přestupku v době spáchání přestupku nedovrší patnáctý rok svého věku nebo trpěl duševní poruchou, pro niž nemohl rozpoznat, že svým jednáním porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný zákonem, nebo ovládat své jednání. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí úřadu městské části, přičemž k žalobě připojila vyrozumění o zastavení přestupkového řízení, soud její žalobu odmítl jako nepřipustnou s tím, že nesměřovala proti správnímu rozhodnutí, ale proti oznámení o postupu úřadu městské části. Usnesení soudu napadla žalobkyně kasační stížností, v níž namítala, že žaloba směřovala proti rozhodnutí správního orgánu, konkrétně proti rozhodnutí, kterým bylo podle § 76 odst. 1 písm. e) záko-

---

<sup>14)</sup> SVOBODA, P., dílo cit. v pozn. č. 5, s. 183.

<sup>15)</sup> Podle rozhodnutí Vrchního soudu v Praze čj.: 6 A 100/94 z 28. 1. 1996, SoJ. sv. 16 ročník 1998, s. 493, č. 344/1998 „zastavením řízení ve věci správního deliktu (§ 30 správního řádu) vyslovuje správní orgán názor, že důvod řízení odpadl. Takové rozhodnutí ve věcech správních deliktů není rozhodnutím procesním, které by nemělo účinky pro věc samu, ale je rozhodnutím o věci samé a – nabude-li právní moci – má za následek, že věc je rozhodnutá (res iudicata), a řízení o ní je skončeno. Také v řízení před správními orgány platí obecná právněprocesní zásada non bis in idem; lze ji dovodit z principu materiální právní moci správního rozhodnutí. Ten v sobě zahrnuje i nezměnitelnost rozhodnutí, tj. nenarušitelnost vzniklých, změněných, zaniklých nebo autoritativně deklarovaných hmotněprávních subjektivních oprávnění a povinností. To platí bez ohledu na to, zda procesní předpis výslovně stanoví zákaz dvojího projednání téže věci a přikazuje orgánu, který vede řízení, aby takové další řízení zastavil pro překážku rei iudicatae (srov. např. § 159 odst. 3 a § 104 o. s. ř.), nebo nikoli; takový implicitní příkaz zákonodárce lze i z ustanovení § 30 správního řádu spolehlivě dovodit. Lze připustit, že účinky zastavení řízení podle § 30 spr. ř. budou rozdílné podle toho, o jakou věc půjde, co bude předmětem řízení. Tak typicky zpětvzetí žádosti o vydání stavebního povolení povede k zastavení řízení (zahájeného v tomto případě na návrh), aniž by to mělo za následek vznik překážky rozhodnuté věci, a aniž by to znamenalo, že stavebník – i za jinak nezměněných poměrů – nemůže podat takovou žádost později znovu. Naproti tomu zastavení řízení ve věci správního deliktu má charakter odlišný, do značné míry obdobný zastavení trestního stíhání podle § 172 odst. 1 trestního řádu.“

<sup>16)</sup> Čj.: 4 As 40/2003 – 30 z 25. 2. 2004, Sb. NSS sv. 3 ročník 2005, s. 269, č. 493/2005.



na o přestupcích zastaveno řízení o přestupku, což bylo zřejmé jak ze skutkových tvrzení obsažených v žalobě, tak i z žalobního petitu. Nejvyšší správní soud dal této argumentaci za pravdu.

Deficitu definice rozhodnutí v soudním řádu správním, který by měl při doslovném výkladu § 65 odst. 1 soudního řádu správního důsledky pro rozsah soudní ochrany, si je judikatura vědoma, což dokládá např. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, ve kterém se tento soud zabýval šíří aktivní legitimace k podání žaloby podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. V tomto rozhodnutí dospěl k závěru, že „žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce ..., tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“<sup>17)</sup>

Poněkud jiným případem bude zastavení přezkumného řízení (v předchozím správním řádu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení). Již v případě předchozího správního řádu dospěla judikatura k závěru, že zastavení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 30 a § 65 správního řádu z r. 1967), je úkonem správního orgánu, jímž nedošlo k založení, změně, zrušení či závaznému určení práv a povinností účastníka řízení a takový úkon je vyloučen ze soudního přezkoumání ve správním soudnictví podle § 70 písm. a) s. ř. s., neboť není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.<sup>18)</sup>

Rozhodnutí o zastavení takového řízení nemá podle Nejvyššího správního soudu povahu úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, neboť tím, že žalobce nemá právní nárok na zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, a tím, že řízení zahájené správním orgánem bylo podle ustanovení § 30 správního řádu zastaveno, žalobcovo odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno, nedošlo k určení, zrušení či změně žalobcových práv a povinností. Proto je třeba napadené rozhodnutí považovat za úkon správního orgánu vyloučený ze soudního přezkumu podle ustanovení § 70 odst. 1 písm. a) s. ř. s.<sup>19)</sup>

---

<sup>17)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj.: 6 A 25/2002 – 42 z 23. 3. 2005, Sb. NSS sv. 8 ročník 2006, s. 677, č. 906/2006.

<sup>18)</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj.: 5 A 170/2002 – 15 z 8. 4. 2003, Sb. NSS sv. 5 ročník 2004, s. 420, č. 197/2004.

<sup>19)</sup> Naproti tomu rozhodnutí správního orgánu vydané podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967, jímž bylo mimo odvolací řízení zrušeno nebo změněno pravomocné rozhodnutí ve správním řízení, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a podléhá soudnímu přezkumu, neboť toto rozhodnutí zasahuje do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj.: 4 As 31/2006 – 73 z 28. 8. 2007, Sb. NSS sv. 4 ročník 2008, s. 285, č. 1513/2008), což by mělo platit i pro rozhodnutí podle § 97 odst. 3 stávajícího správního řádu.

Tento právní závěr by dopadal na usnesení podle § 97 odst. 1 správního řádu a měl by zřejmě dopadat i na další případy zastavení přezkumného řízení, tzn. § 97 odst. 2 správního řádu, bude-li se vycházet ve všech těchto případech z toho, že tím, že (přezkumné) řízení zahájené správním orgánem bylo zastaveno, nedošlo k určení, zrušení či změně žalobcových práv a povinností, neboť pravomocné rozhodnutí, které bylo předmětem přezkumného řízení, zůstalo nedotčeno.

Sporné může být, zda rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu pokládat za zvláštní případ zastavení řízení z moci úřední podle § 66 odst. 2 nebo za deklaratorní správní akt sui generis. Šlo by v takovém případě o deklaraci zjevného nepoměru újmy, která by zrušením nebo změnou rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, vznikla účastníkovi řízení, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, k újmě, která vznikla (rozhodnutím, které bylo vydáno v rozporu s právním předpisem) jinému účastníkovi řízení nebo veřejnému zájmu.<sup>20)</sup>

Otázka, zda se má na základě § 94 odst. 4 správního řádu vydat „pouze“ usnesení, které se poznamená do spisu nebo rozhodnutí, které se účastníkům přezkumného řízení oznamuje a proti kterému je možné podat odvolání (rozklad), má význam z hlediska určení typu rozhodnutí podle správního řádu, nebyla by však zřejmě relevantní z hlediska soudního přezkumu.<sup>21)</sup>

---

<sup>20)</sup> Určení druhu rozhodnutí, kterým by se mělo přezkumné řízení v tomto případě zastavit, má význam pro uplatnění opravných prostředků, neboť pokud by se vydávalo usnesení podle § 66 odst. 2, nabylo by právní moci poznamenáním do spisu a účastníci by se o něm „jen“ vhodným způsobem vyrozuměli a proti tomuto usnesení by nebylo možné podat odvolání. Nicméně vzhledem k tomu, že by šlo o usnesení o zastavení řízení, je možné je na základě § 94 odst. 3 přezkoumat v přezkumném řízení. Pokud by se naopak přezkumné řízení v tomto případě zastavilo „rozhodnutím“, nikoliv usnesením, odvolání proti němu by možné bylo, neboť to zákon nevylučuje (§ 81 odst. 1). Argumenty lze nalézt pro oba závěry. Zastavení řízení formou „rozhodnutí“, proti kterému by bylo možné podat odvolání, zlepšuje právní pozici účastníků přezkumného řízení, kterým měla nezákonným rozhodnutím vzniknout újma. Na druhou stranu přezkumné řízení je nikoliv opravným ale dozorčím prostředkem a dotčený účastník měl možnost podat proti rozhodnutí odvolání a proti rozhodnutí odvolacího orgánu případně i žalobu k soudu. Ostatně opravný prostředek není možný ani v případě zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1, přičemž závěr o tom, že rozhodnutí nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy, může být mnohdy rovněž sporný, podobně jako závěr, na jehož základě se přezkumné řízení zastavuje podle § 94 odst. 4, byť v § 97 odst. 1 je výslovně uvedeno, že se přezkumné řízení zastavuje usnesením, které se poznamená pouze do spisu, což v § 94 odst. 4 není. Ani v jednom případě nedochází zastavením přezkumného řízení ke změně právního postavení účastníků původního řízení, neboť pravomocné rozhodnutí zůstává nedotčeno.

<sup>21)</sup> Nejvyšší správní soud k usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 ve svém rozhodnutí čj.: 1 As 36/2011 – 79 z 19. 5. 2011 uvedl, že „vydáním usnesení o zahájení řízení z důvodu protiprávnosti přezkoumávaného rozhodnutí, je prostor pro absolutní volnou úvahu správního orgánu víceméně vyčerpán. Pro možnost zastavit podle § 94 odst. 4 takto zahájené řízení, zákon v tomto ustanovení vyjmenovává přesná kritéria, jež musí před tím, než přezkumné řízení zastaví, či napadené rozhodnutí zruší, správní orgán bezpodmínečně posoudit. Pokud dojde k závěru, že jsou tyto podmínky naplněny, řízení podle § 94 odst. 4 zastaví (nikoli tedy může zastavit); pokud naplněna nejsou, rozhodnutí zruší, změní, popřípadě zruší a vrátí

## K některým důsledkům tzv. materiálního pojetí rozhodnutí

Instituty rozhodnutí ve správním řádu i v soudním řádu správním, jsou, byť každý trochu jinak, založeny na tzv. materiálním pojetí, to znamená, že rozhodnutím není jen takový úkon správního orgánu, který je takto zákonem (formálně) označen, ale každý úkon splňující zákonné znaky – v případě správního řádu znaky vymezené v jeho § 9 a § 67 odst. 1 ve spojení s § 1 odst. 1, v případě soudního řádu správního v § 65 odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) a § 2. V právním řádu se lze setkat s úkony správních orgánů označenými jako „rozhodnutí“, které z materiálního hlediska rozhodnutími podle správního řádu nejsou a nevycházejí se ve správním řízení. Na druhé straně se lze setkat s úkony označenými např. jako osvědčení či závazné stanovisko, ačkoliv z materiálního hlediska nejde ani o osvědčení podle § 154 a násl. správního řádu ani o závazná stanoviska podle § 149 správního řádu, ale o rozhodnutí.

---

správnímu orgánu (§ 97 odst. 3, nikoli tedy může zrušit, může změnit apod.); prostor pro správní uvážení je tedy v tomto případě omezen. Zákon správnímu orgánu ukládá povinnost provést posouzení naplnění podmínek podle § 94 odst. 4 (být se jedná o posuzování neurčitých právních pojmů jako je dobrá víra, zjevně nepoměrná újma apod., jejichž výklad musí správní orgán podat v rámci správního uvážení). Neučiní-li tak, vymyká se takové jednání správního orgánu zákonným mezím a svědčí o jeho libovůli při projednávání takové věci. ... V nyní projednávaném případě se legitimní očekávání účastníků projevuje tak, že od správního orgánu, jež v usnesení o zahájení přezkumného řízení uvedl, že přezkoumávané rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, očekávají postup podle ustanovení zákona, tedy že přistoupí k posuzování naplnění podmínek podle § 94 odst. 4 správního řádu. Správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména pak se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a ochrany oprávněných zájmů osob ve spojení se zásadou přiměřenosti zásahu do těchto práv (§ 2 odst. 3 správního řádu), jejichž konkrétním projevem je mimo jiné právě povinnost správních orgánů poměřovat újmy účastníků, které by vznikly zastavením přezkumného řízení o protiprávním rozhodnutí správního orgánu (§ 94 odst. 4 správního řádu) či při změně či rušení takového rozhodnutí (§ 94 odst. 5 ve spojení s § 97 odst. 3). Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Proto také dává v určitých případech přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn. Nedostojí-li však správní orgány této své povinnosti, zákonem chráněná nabytá práva účastníků předchozích řízení mohou být dotčena, a to i tím, že nebylo zkoumáno, zda jim protiprávním rozhodnutím nemohla být způsobena nepřiměřená újma. Úvahy o míře zásahu do nabytých práv pak musí být bezpodmínečně součástí takových rozhodnutí. Cílem přezkumného řízení je v první řadě náprava nezákonnosti vydaných rozhodnutí. Je proto nepřipustné, aby samotné rozhodnutí vydané v přezkumném řízení vybočovalo ze zákonných mantinelů. Pokud již bylo přezkumné řízení zahájeno a správní orgány shledaly, že byl porušen právní předpis (nelze tedy řízení zastavit podle § 97 odst. 1), může se dále postupovat pouze dvěma způsoby – buď řízení zastavit při naplnění podmínek obsažených v § 94 odst. 4 správního řádu, nebo přezkoumávané rozhodnutí zrušit nebo změnit, popřípadě zrušit a věc vrátit odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně (§ 97 odst. 3 správního řádu). O tomto zrušujícím rozhodnutí lze v souladu s rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č.j.: 4 As 31/2006 – 73, konstatovat, že je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, neboť zasáhlo do existujících hmotných práv účastníků původního správního řízení, nabytých pravomocným rozhodnutím správního orgánu. Je proto zcela v souladu s prin-

Ne každý úkon správního orgánu, který je výsledkem postupu při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 správního řádu) a je v zákoně označen jako „rozhodnutí“, je rozhodnutím také z materiálního hlediska podle § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu a na jeho vydávání se tedy nevztahují části druhá a třetí správního řádu. To platí jen za podmínky, že příslušný zákon výslovně nestanoví, že i v takovém případě se postupuje podle části druhé a třetí správního řádu a takovému úkonu správního orgánu, který z materiálního hlediska rozhodnutím není, formu rozhodnutí vydávaného ve správním řízení nepřizná (mluví se o tzv. propůjčení formy správního aktu).

Jako příklad takových „rozhodnutí“, která jsou rozhodnutími jen podle názvu, lze uvést např. rozhodnutí o námitkách kontrolovaných osob proti kontrolnímu protokolu podle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole nebo rozhodnutí o námitkách proti návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území podle § 40 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. V těchto případech není výsledkem úkonu správního orgánu založení, změna nebo zrušení práv či povinností dotčené osoby ve smyslu § 9 správního řádu, ale „jen“ kvalifikované vypořádání námitek (připomínek).

Složitější je to v případě „rozhodnutí“ o námitkách uplatněných k návrhu opatření obecné povahy podle § 172 odst. 5 správního řádu. Rozhodnutí o námitkách proti návrhu opatření obecné povahy podle § 172 odst. 5 správního řádu, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, je součástí odůvodnění opatření

---

cípem rovnosti účastníků řízení, aby se stejným způsobem mohli účastníci bránit i rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení, v případě, že je přezkoumávané rozhodnutí dle názoru správních orgánů v rozporu s právními předpisy, avšak při zvážení dopadů na jednotlivé účastníky a veřejný zájem a s ohledem na dobrou víru účastníka – adresáta přezkoumávaného rozhodnutí, rozhodne správní orgán o zastavení řízení. ... Režim rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení je obdobný (přezkoumávání daňových rozhodnutí podle § 55b zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků – *pozn. aut.*): nelze se proti němu odvolat (pokud správní orgán dospěje k závěru, že byly naplněny zákonem stanovené podmínky pro zastavení řízení, odpadá důvod řízení a správní orgán jej na základě § 66 odst. 2 správního řádu usnesením zastaví. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu, a proto proti němu není podle § 76 odst. 5 správního řádu odvolání přípustné) a i přesto, že na meritorní projednání věci není nárok, může zasáhnout do právní sféry účastníků řízení. Účastníkem přezkumného řízení v daňových věcech, jehož právní sféra může být v tomto řízení dotčena, je z povahy věci daňový subjekt; účastníky přezkumného řízení podle § 95 odst. 4 správního řádu jsou všichni účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí. V daném případě se jedná o účastníky řízení o vydání územního rozhodnutí, tedy i o stěžovatele. Jelikož byl stěžovatel účastníkem přezkumného řízení, byl i aktivně legitimován k podání žaloby ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť naplnil všechny podmínky vyžadované tímto zákonným ustanovením. Tím, že bylo ponecháno v platnosti územní rozhodnutí, které trpí právními vadami, mohlo dojít k porušení práv stěžovatele, který byl účastníkem přezkumného řízení, a to tím spíše, pokud se správní orgán ve svém rozhodnutí žádným způsobem otázkami poměru újmy vzniklé stěžovateli a adresátu územního rozhodnutí nezabýval“.

V tomto rozhodnutí Nejvyšší soud dovodil soudní přezkoumatelnost usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu a současně potvrdil závěr, že jde o usnesení podle § 66 odst. 2 správního řádu.

obecné povahy.<sup>22)</sup> Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat ani podat rozklad, tedy podat řádný opravný prostředek. Důvodem je skutečnost, že z materiálního hlediska nejde o rozhodnutí podle § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu, tzn. úkon správního orgánu, kterým by se určité osobě v určité věci zakládaly, měnily nebo rušily práva či povinnosti. „Rozhodnutí“ o námitce je „pouze“ kvalifikovanou formou vypořádání jednotlivé námitky uplatněné k návrhu opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí je součástí opatření obecné povahy, nebylo by ani prakticky možné postupovat při jeho vydávání podle části druhé a třetí správního řádu a vést správní řízení s každou osobou, která námitku uplatnila.

Z hlediska formálního je rozhodnutí o námitce zvláštním úkonem podle šesté části správního řádu, na který se na základě § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 použijí ustanovení části čtvrté správního řádu. Z toho vyplývá, že případný přezkum rozhodnutí o námitkách se uskutečňuje na základě § 156 odst. 2 správního řádu. K přezkumu rozhodnutí o námitce je příslušný správní orgán, který rozhodnutí vydal (§ 156 odst. 2), v případě jeho nečinnosti pak na základě § 6 odst. 1 a § 80 jeho nadřízený orgán (§ 178).

Ustanovení týkající se „rozhodnutí o námitkách“ v § 172 odst. 5 lze vykládat i tak, že i když tento úkon správního orgánu není podle svého obsahu rozhodnutím podle § 9 a § 67 odst. 1, je mu forma rozhodnutí zákonem propůjčena. To by vyplývalo jednak z použitého pojmu „rozhodnutí“, což ale není samo o sobě spolehlivé kritérium, neboť řada zákonů používá pojem „rozhodnutí“, aniž by to samo o sobě znamenalo, že jde o rozhodnutí ve správním řízení. Vyplývalo by to ale i z toho, že se výslovně vylučují řádné opravné prostředky a mluví se o změně nebo zrušení „pravomocného“ rozhodnutí o námitkách.

Takový výklad by ale nebyl pro dotčené osoby o moc příznivější, ve svých důsledcích spíše naopak. Především by znamenal, že na přezkum rozhodnutí o námitkách by se vztahovaly krátké lhůty podle § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2, zatímco usnesení o zrušení rozhodnutí o námitkách podle § 156 odst. 2 je možné vydat po dobu, po kterou účinky tohoto rozhodnutí trvají, tzn. po dobu platnosti příslušné části opatření obecné povahy. Přitom jak přezkumné řízení podle § 94 a násl. tak „přezkumné řízení“ podle § 156 odst. 2 jsou řízeními z moci úřední a vzhledem k vyloučení řádných opravných prostředků v § 172 odst. 5 by obě řízení byla jednostupňová. Rozdíl je v příslušnosti k takovému řízení. K přezkumnému řízení podle § 95 odst. 1 je příslušný nadřízený orgán, kdežto k „přezkumnému řízení“ podle § 156 odst. 2 je příslušný orgán, který rozhodnutí o námitkách vydal. V případě jeho nečinnosti však dát podnět nadřízenému orgánu a pokud

---

<sup>22)</sup> V rozhodnutí čj.: 1 Ao 5/2010 – 169 z 24. 11. 2010, Sb. NSS sv. 5 ročník 2011, s. 411, č. 2266/2011, Nejvyšší správní soud uvedl, že „na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.“



by rozhodnutí o námitkách bylo nezákonné, musel by nadřízený orgán konat stejně, jako by musel konat na základě podnětu dotčené osoby ve standardním přezkumném řízení.

Složitější otázkou je soudní přezkum rozhodnutí o námitkách ve správním soudnictví. Na to nemá vliv, zda by se rozhodnutí o námitkách posuzovalo jako úkon správního orgánu podle části čtvrté, nebo jako rozhodnutí ve formálním smyslu, tzn. úkon správního orgánu, jemuž byla zákonem přiznána forma rozhodnutí, i když to podle svého obsahu rozhodnutí není.<sup>23)</sup>

---

<sup>23)</sup> Nejvyšší správní soud se k otázce soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách vyjádřil např. v rozhodnutí č.j.: 2 Ao 5/2010 – 24 ze dne 27. 10. 2010, Sb. NSS sv. 4 ročník 2011, s. 353, č. 2244/2011. V něm uvedl, že „nelze mít pochybnosti o tom, že rozhodnutí o námitkách lze po stránce formální považovat za správní rozhodnutí. Nejen že jej tak explicitně označuje správní řád v ustanovení § 172 odst. 5 in fine a stavební zákon v ustanoveních § 53 odst. 1 a § 54 odst. 4, ale z prvně citovaného ustanovení je též zřejmé, že materializovaný výstup vypořádání uplatněné námitky splňuje formální náležitosti spojované se správními rozhodnutími – musí obsahovat především výrok (v intencích uplatněné námitky) a odůvodnění. Samotný fakt, že vydání rozhodnutí o námitce nepředchází standardní správní řízení, tomuto závěru nikterak nepřekáží. Jakkoli tedy vypořádání uplatněné námitky není předmětem řízení (byť s jeho vyústěním – opatřením obecné povahy – je imanentně spojeno) a ten, kdo námitku uplatnil, nedisponuje procesními možnostmi odpovídajícími právům účastníků řízení dle části druhé hlavy čtvrté správního řádu (nejde o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu), nelze nalézt argumenty pro závěr, že by jen z tohoto důvodu nemělo být rozhodnutí o námitce považováno za rozhodnutí (po formální stránce). V typově obdobných případech se Nejvyšší správní soud v minulosti již vyslovil dokonce i ve prospěch soudního přezkumu takových aktů (o tom viz dále), a to právě s ohledem na fakt, že adresát takového rozhodnutí je ve svých možnostech obrany proti němu v rámci prostředků správního práva značně omezen (k tomu srov. rozsudek ze dne 18. 3. 2010, č.j.: 3 Ads 128/2009 – 71; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Rozhodnutí o námitkách je tedy samostatným výstupem orgánu veřejné správy a nelze jej ztotožňovat s opatřením obecné povahy. Opatření obecné povahy je fakticky nástrojem publikace tohoto rozhodnutí; zahrnutí rozhodnutí o námitce do odůvodnění opatření obecné povahy je dáno specifickým postupem předcházejícím vydání tohoto opatření, v jehož rámci (tedy mimo standardní správní řízení) jsou námitky vypořádávány. Shora uvedený závěr, dle kterého rozhodnutí o námitkách je individuálním správním aktem – rozhodnutím, věcně oddělitelným od samotného opatření obecné povahy, však sám o sobě nepostačuje pro závěr o jeho soudní přezkoumatelnosti. Ustálená soudní judikatura v této otázce stojí zcela jednoznačně na závěru, že soudně přezkoumatelným je takový individuální správní akt, který vykazuje materiální znaky rozhodnutí; případná absence označení takového aktu jako rozhodnutí či deficitů v jeho formě, jsou pak již věcí samotného soudního přezkumu. Za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. lze tedy považovat takový akt správního orgánu, který je způsobilý zasáhnout právní sféru jeho adresáta (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, č.j.: 8 As 29/2005 – 71). Správní soudnictví je ostatně vystavěno na principu generální klauzule; přezkoumat lze tedy každé správní rozhodnutí, ledaže by bylo ze soudního přezkumu výslovně zákonem vyloučeno, s výjimkou rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod, u nichž kompetenční výluka není možná (k tomu srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2010, č.j.: 9 As 30/2010 – 219). Je tedy zřejmé, že „nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, respektive v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je“ (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č.j.: 1 Afs 86/2004 – 54, či rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 3. 2010, č.j.: 3 Ads 128/2009 – 71). Otázkou,



Hraničním případem je rovněž např. rozhodnutí o námitkách proti záznamu bodů v registru řidičů podle § 123f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Nesouhlasí-li řidič s provedeným záznamem bodů v registru řidičů, může proti provedení záznamu podat písemně námitky obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému k provádění záznamu a shledá-li tento úřad námitky jako oprávněné, provede ve stanovené lhůtě opravu záznamu o dosaženém počtu stanovených bodů v registru řidičů a neprodleně o tom písemně vyrozumí řidiče. Naopak shledá-li námitky jako neodůvodněné, „rozhodnutím“ námitky zamítne a provedený záznam potvrdí. Zákon výslovně stanoví, že se tak má stát formou „rozhodnutí“ a v praxi se vydává rozhodnutí podle § 67 správního řádu. Otázkou je, zda by mělo nějaký význam, pokud by zákon formu rozhodnutí výslovně nezmiňoval, jinými slovy jde o to, zda rozhodnutí o námitkách je rozhodnutím i v materiálním smyslu nebo je „jen“ úkonem správního orgánu, jemuž je tato forma zákonem propůjčena s tím, že jinak by mělo negativní vyřízení námitek formu sdělení podle § 155 odst. 3 správního řádu. Soudy ve správním soudnictví pokládají toto „rozhodnutí“ za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j.: 2 As 19/2009 – 93 z 10. 12. 2009 na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Lze si nicméně představit i interpretaci, podle níž by bylo možné podat žalobu proti samotnému záznamu bodů v registru řidičů, přičemž tento záznam by se pokládal za nezákonný zásah, který není rozhodnutím ve smyslu § 82 soudního řádu správního. Rozhodnutí o námitkách je naproti tomu možné pokládat za „rozhodnutí“ na základě § 123f odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., kde je stanoveno, že podá-li řidič námitky proti provedenému záznamu, kterým bylo dosaženo celkového počtu 12 bodů, běh lhůt stanovených v § 123c odst. 3 se přerušuje ode dne doručení námitek příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností do dne, v němž rozhodnutí podle odstavce 3 nabude právní moci.

V § 123c odst. 3 je stanoveno, že obecní úřad obce s rozšířenou působností při provedení záznamu bodů, kterým řidič dosáhl celkového počtu 12 bodů, oznámí tuto skutečnost neprodleně písemně řidiči a vyzve jej k odevzdání řidičského průkazu a mezinárodního řidičského průkazu nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne doručení tohoto oznámení, přičemž řidič pozbývá řidičské oprávnění (ex lege) uplynutím

---

zda konkrétně rozhodnutí o námitkách podaných proti návrhu územního plánu lze podřadit soudnímu přezkumu, se zdejší soud již v minulosti zabýval, a to v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č.j.: 2 Ao 2/2008 – 62. Zde připustil, že jde o správní akt, který je samostatným rozhodnutím, kterým by, dle konkrétních okolností věci, mohlo dojít k dotčení práv osoby, která tuto námitku uplatnila. Vždy je však nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samotným rozhodnutím o námitkách, nebo až územním plánem, tedy následným schválením opatření obecné povahy. V případě posledně zmiňovaném by totiž k dotčení práv takové osoby nedošlo s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách; soudní ochrana by proto, na principu subsidiarity, byla poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu, zde opatření obecné povahy. Ze skutečností shora uvedených lze tedy učinit další dílčí závěr, a sice že rozhodnutí o námitkách, pojaté do odůvodnění opatření obecné povahy, je z materiálního hlediska samostatným správním rozhodnutím, jehož soudní přezkum není a priori vyloučen.“

5 pracovních dnů ode dne, v němž mu bylo toto oznámení doručeno. Pokud však v této lhůtě podá námitky podle § 123f, lhůta se přerušuje do dne, v němž rozhodnutí podle odstavce 3 nabude právní moci – v tomto případě tedy dochází k zániku řídičského oprávnění až právní mocí rozhodnutí o zamítnutí námitek, otázkou však je, zda tato skutečnost z tohoto „rozhodnutí“ činí po materiální stránce rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, resp. § 65 soudního řádu správního.

Opačným případem jsou „rozhodnutí“ označená v příslušných zákonech prostřednictvím pojmů, které správní řád používá pro tzv. jiné úkony správních orgánů (část čtvrtá správního řádu). Např. v § 66 zákona č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních) je stanoveno, že osvědčením k výkonu zdravotnického povolání bez odborného dohledu se získává oprávnění k výkonu povolání bez odborného dohledu (§ 4 odst. 3), k vedení praktického vyučování ve studijních oborech a v akreditovaných kvalifikačních kurzech, ve specializačním vzdělávání a v certifikovaných kurzech. V § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči je stanoveno, že závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2 tohoto zákona, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.

Dalším příkladem, kdy je správní akt (rozhodnutí) označen v zákoně jako „osvědčení“, je § 8 zákona č. 170/2002 Sb., o válečných veteránech, podle kterého se osvědčení válečného veterána vydává na základě písemné žádosti osob uvedených v § 3 tohoto zákona, přičemž Ministerstvo obrany ověří, zda jsou splněny podmínky pro vydání osvědčení válečného veterána a jsou-li tyto podmínky splněny, vydá osvědčení válečného veterána bez zbytečného odkladu – naopak nejsou-li tyto podmínky splněny, ministerstvo rozhodne o tom, že osvědčení válečného veterána nevydává.

V tomto případě zřejmě není osvědčení o statusu válečného veterána skutečným osvědčením podle části čtvrté správního řádu, ale deklaratorním rozhodnutím o tom, zda ta která osoba má nebo nemá status válečného veterána. Tomu, že jde o deklaratorní akt a nikoliv osvědčení, nasvědčuje např. § 5 odst. 4 zákona č. 170/2002 Sb., podle něhož ve sporných případech (!) vydá Ministerstvo zahraničních věcí na žádost Ministerstva obrany závazné stanovisko (!), ve kterém určí, zda se jedná o ozbrojený konflikt nebo mírovou operaci podle § 3, místo a dobu trvání ozbrojeného konfliktu nebo mírové operace a zda armáda, ve které osoba v době rozhodné pro vydání osvědčení válečného veterána konala službu, byla armádou spojeneckou. Spornost případu a nutnost vydat závazné stanovisko pojmově vylučují, aby bylo osvědčení o statusu válečného veterána skutečným osvědčením.<sup>24)</sup>

---

<sup>24)</sup> „Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak

Podobným případem je zřejmě i osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození, k němuž se váže poměrně bohatá judikatura soudů ve správním soudnictví, a to i z období před 1. lednem 2003. Za zmínku stojí především rozhodnutí Vrchního soudu v Praze vztahující se k nevydání osvědčení podle tohoto zákona, ve kterém soud dospěl k závěru, že pokud se osvědčení vydá, jde o skutečné osvědčení, nikoliv rozhodnutí, kdežto pokud osvědčení vydat nelze, musí o tom správní úřad vydat rozhodnutí, v němž uvede, proč osvědčení vydat nelze.<sup>25)</sup> Rovněž Nejvyšší správní soud už konstatoval, že rozhodnutí o nevydání osvědčení o účasti na národním boji za osvobození podle § 8 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.<sup>26)</sup>

---

použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý právní pojem – osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává).“ – HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 287.

<sup>25)</sup> V rozhodnutí č. j. 7 A 159/99 – 36 z 27. 9. 2001, SoJ. sv. 6 ročník 2001, s. 555, č. 903/2001 tento soud uvedl, že „osvědčení vydávané správním orgánem podle § 8 odst. 2 zákona č. 255/1946 Sb. je především osvědčovací aktem, který je vydán žadateli při splnění zákonem stanovených podmínek, tj. podání žádosti a doložení rozhodných skutečností, a je jím osvědčována skutečnost, že osoba, již je osvědčení vydáno, se účastnila některým ze zákonem předpokládaných způsobů na národním boji za osvobození. ... Osvědčení tedy jen úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Vydává se v případech, kdy není o věci pochybnost, není zapotřebí použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem apod. Platí pro ně presumpce správnosti, pokud není prokázán opak. Osvědčení vydané podle zákona č. 255/1946 Sb. ... slouží jako legitimační doklad o tom, že příslušná osoba se účastnila na národním boji za osvobození a způsob této účasti (§ 1 odst. 1, 2 zákona č. 255/1946 Sb.) ... tímto aktem se pouze autoritativně s příslušnou průkazní mocí dokládá určitá nesporná skutečnost a nejde o rozhodnutí, které by ve smyslu ustanovení § 244 a násl. o. s. ř. bylo přezkoumatelné soudem. Jiná je však situace, kdy je správnímu orgánu podána žádost o vydání osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb. a osvědčení vydáno není pro nesplnění některých ze zákonem stanovených předpokladů pro jeho vydání. V uvedených případech je třeba vycházet z toho, že zákon č. 255/1946 Sb. v ustanovení § 8 odst. 2 stanoví povinnost příslušného správního orgánu osvědčení vydat, jsou-li splněny zákonem stanovené předpoklady, tím je založeno i subjektivní právo žadatele, aby mu – rovněž při splnění zákonem stanovených předpokladů – osvědčení vydáno bylo. Jestliže proto za určitých, právní normou stanovených, předpokladů je správní úřad povinen vydat určitý správní akt, je předmětem řízení rozhodování o subjektivním právu na vydání takového správního aktu. I v tomto případě musí správní orgán o žádosti rozhodnout a řízení zahájené podáním žádosti stanoveným postupem ukončit. Správní orgán zde rozhoduje ve správním řízení, podle procesního předpisu, kterým je správní řád, rozhodnutím (§ 46, § 47 spr. ř.). Nesplňuje-li tedy žadatel některé ze zákonem stanovených, předpokladů pro vydání osvědčení, musí správní úřad o tom vydat rozhodnutí, jehož obsahem je konstatování skutečností, které vydání osvědčení brání. Na rozdíl od osvědčení vydaného podle zákona č. 255/1946 Sb. jde v tomto případě o rozhodnutí vydané ve správním řízení, v němž je správní orgán povinen respektovat základní zásady správního řízení a procesní práva účastníka řízení a o žádosti musí rozhodnout řádně odůvodněným rozhodnutím, která má náležitosti správním řádem stanovené.“

<sup>26)</sup> Rozhodnutí č. j. 9 As 8/2009 – 75 z 9. 4. 2009, Sb. NSS sv. 7 ročník 2009, s. 574, č. 1848/2009.

Nejsou-li pro vydání osvědčení splněny podmínky, je třeba o tom nesporně vydat rozhodnutí. O rozhodnutí, a to deklaratorní a pozitivní, ve formálním (i materiálním) smyslu, však jde zřejmě i tehdy, pokud se osvědčení vydá „v případech, kdy je o věci pochybnost, je zapotřebí použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem“, pokud bychom převrátili argumentaci podanou v citovaném rozhodnutí Vrchním soudem v Praze – v okamžiku podání žádosti o vydání osvědčení totiž ještě nelze dost dobře předvídat výsledek a postup, který k němu povede, tedy zda budou či nebudou pochybnosti o splnění podmínek pro vydání osvědčení.

Správní akt (rozhodnutí), který se vydává ve správním řízení podle správního řádu, tzn. úkon správního orgánu, na jehož vydání se vztahují části druhá a třetí správního řádu, nemusí být vždy současně i rozhodnutím podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Příkladem může být rozhodnutí Ministerstva zemědělství podle § 9 odst. 1 zákona č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, kde je Ministerstvo zemědělství zmocněno, aby v případech, kdy nelze jednoznačně určit, která právnická osoba je povinnou osobou k poskytnutí náhrady za vnesený nebo odňatý živý a mrtvý inventář, jakož i zásob, rozhodlo ve správním řízení, která z nástupnických organizací je povinnou osobou.<sup>27)</sup>

Dalšími příklady propůjčení formy správního aktu jsou případy, kdy některé zákony předpokládají, že namísto negativního sdělení podle § 155 odst. 3 správního řádu, podle kterého je správní orgán, který shledá, že nelze vydat vyjádření nebo osvědčení, provést ověření nebo učinit sdělení, povinen o tom na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly, bude vydáno rozhodnutí.

V § 87 odst. 2 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů je stanoveno, že pokud se žadateli podle tam vypočtených ustanovení zákona nevyhoví v plném rozsahu, vydá se o tom rozhodnutí. V důvodové zprávě k návrhu tohoto ustanovení se uvádělo, že „v ustanovení § 87 se upravuje postup v případě nevyhovění žádosti podávané podle

---

<sup>27)</sup> Nejvyšší správní soud k povaze tohoto rozhodnutí uvedl, že „materiálně ... správní akt ministerstva – jakkoli se formálně představuje v podobě rozhodnutí, vydávaného v řízení podle správního řádu – rozhodnutím způsobilým soudní kognice ve správním soudnictví není, protože nijak autoritativním způsobem nezasahuje sféru práv a povinností osob oprávněných nebo povinných; žádné právo se jim tu nezakládá ani neodnímá, ani jim nevzniká právní povinnost, které by tu předtím nebylo. Smyslem vydaného aktu – jak uvedeno – je usnadnění procesní pozice, protože mnohdy právně i skutkově komplikovaná otázka je zodpovězena k tomu kvalifikovaným subjektem, pro něhož jsou mnohé skutkové okolnosti snáze zjistitelné než pro restituenta. ... Podobných aktů – formálně správními orgány vydávaných jako „rozhodnutí“ – je v právním řádu více, ve skutečnosti však v těchto případech jde pouze o formalizovanou podobu kvalifikovaných dobrých zdání správního úřadu, jichž může adresát v odůvodněných případech nedbat, aniž by to pro něj mělo za následek zánik práva nebo vznik nějaké povinnosti.“ (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj.: 6 A 95/2002 – 26 z 22. 5. 2003, Sb. NSS sv. 1 ročník 2003, s. 25, č. 12/2003).

zákonu o matrikách, přičemž z hlediska procesního režimu je třeba rozlišovat úkony správních orgánů prováděné podle části druhé a třetí správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), tedy ve správním řízení, kdy se vždy vydává rozhodnutí (§ 87 odst. 1), a úkony správních orgánů prováděné podle části čtvrté správního řádu, kdy se rozhodnutí vydává jen tehdy, pokud tak zákon stanoví (§ 87 odst. 2).“<sup>28)</sup>

Stejnou úpravu obsahuje i § 38a odst. 2 zákona č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství, kde je rovněž stanoveno, že pokud se žadatelé podle tam vypočtených ustanovení zákona nevyhoví v plném rozsahu, vydá se o tom rozhodnutí. Dané ustanovení bylo do této podoby uvedeno stejným zákonem jako § 87 odst. 2 zákona č. 301/2000 Sb. a i důvodová zpráva je identická.

Případem, kdy je v zájmu zlepšení právní pozice dotčené osoby namísto negativního sdělení podle § 155 odst. 3 správního řádu vydáno rozhodnutí, je zřejmě i odmítnutí žádosti o poskytnutí informace podle § 15 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, podle něhož povinný subjekt, který žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží. Pokud by takovéto úpravy v zákoně č. 106/1999 Sb. nebylo, lze soudit, že by se subsidiárně postupovalo právě podle § 155 odst. 3 správního řádu – poskytnutí požadované informace je podle své povahy sdělením ve smyslu čtvrté části správního řádu, nikoliv rozhodnutím ve správním řízení podle § 9 správního řádu. Přiznání formy správního aktu úkonu povinného subjektu, kterým se poskytnutí požadované informace odepírá, zlepšuje právní postavení žadatele o informaci z hlediska přístupu k soudní ochraně. Nicméně i pokud by úkonu spočívajícímu v odmítnutí poskytnutí informace forma rozhodnutí ve správním řízení přiznána nebyla, judikatura by zřejmě na základě doktríny „negativního projevu v právní sféře žalobce“ dovodila, že o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního jde.<sup>29)</sup>

Větší skupinu případů, ve kterých se pojetí „rozhodnutí“ ve správním řádu a v soudním řádu správním v praxi rozcházejí, tvoří ty, kdy úkon správního orgánu, který je (v materiálním pojetí) rozhodnutím podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, není vydáván ve správním řízení jako rozhodnutí, tzn. že se na něj nevztahují části druhé a třetí správního řádu, byť se jím zakládají, mění nebo ruší práva či povinnosti – jinak by nešlo o úkon podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Jde o to, za jakých podmínek úkon správního orgánu, který je hodnocen jako soudně přezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu podle soud-

---

<sup>28)</sup> Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony související s registrovaným partnerstvím, sněmovní tisk č. 395, Parlament ČR, Poslanecká sněmovna 2008, V. volební období.

<sup>29)</sup> Rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního je potom zřejmě i odložení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., podle něhož povinný subjekt žádost odloží v případě, že se požadované informace nevztahují k jeho působnosti, a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli. I odložení žádosti se zřejmě může negativně projevit v právní sféře žadatele, zejména pokud by šlo ze strany povinného subjektu o vadnou právní kvalifikaci a informace by se k jeho působnosti vztahovala.

ního řádu správního, není vydáván jako rozhodnutí správního orgánu, na které se vztahují části druhá a třetí správního řádu.

### **K povaze a účinkům některých úkonů správních orgánů podle části čtvrté správního řádu**

Pokud se na úkony správních orgánů nepoužijí části druhá a třetí správního řádu (a nejde o úkony, na které by se vztahovala jiná část tohoto zákona), postupuje se, pokud zákon nestanoví něco jiného, podle části čtvrté (§ 177 odst. 2 a § 158 odst. 1 správního řádu). Nejvyšší správní soud v rozhodnutí týkajícím se povahy územního souhlasu podle stavebního zákona konstatoval, že „úkonem dle části čtvrté správního řádu ... nikdy nemůže být úkon, který je po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu“.<sup>30)</sup> Je to ale skutečně tak jednoduché?

Jako příklad úkonu správního orgánu, který je (z materiálního hlediska) rozhodnutím podle soudního řádu správního, nicméně není (z formálního hlediska) rozhodnutím vydávaným ve správním řízení podle správního řádu, lze uvést některé úkony správních orgánů, na něž se odkazuje v § 168 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. V tomto ustanovení je zakotveno, že ustanovení správního řádu o správním řízení, tedy části druhá a třetí správního řádu jako obecná a zvláštní ustanovení o správním řízení, se nevztahují na řízení podle tam vypočtených ustanovení zákona č. 326/1999 Sb. Úkony správních orgánů prováděné podle těchto ustanovení jsou přitom podle své povahy a právních účinků rozhodnutími ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, resp. § 65 odst. 1 soudního řádu správního, neboť se jimi zakládají, mění nebo ruší práva či povinnosti, sám § 168 mluví o „řízeních“, aplikace ustanovení správního řádu o správním řízení je však v jejich případě výslovně vyloučena. Vyloučení těchto ustanovení by nemělo smysl, pokud by dané úkony rozhodnutími nebyly, což rovněž svědčí pro závěr, že dané úkony a právních účinků rozhodnutími jsou.

Příklad „rozhodnutí“ správního orgánu vydávaného v režimu části čtvrté správního řádu lze nalézt i v § 16 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, kde je stanoveno, že na řízení o zákazu shromáždění nebo o době jeho ukončení podle § 11 tohoto zákona se nevztahují ustanovení správního řádu o správním řízení (opět platí, že pokud by se nevztahovala již sama o sobě, nemělo by smysl je vylučovat – i z hlediska správního řádu jde v materiálním smyslu o rozhodnutí), s výjimkou ustanovení o náležitostech rozhodnutí, o písemném vyhotovení rozhodnutí a o opravě zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí a ustanovení o právní moci a vykonatelnosti, přičemž řízení se považuje za zahájené dnem, kdy úřad obdržel oznámení a účastníkem řízení je svolavatel.

Poněkud svérázným způsobem vyloučení částí druhé a třetí správního řádu jsou takové správní akty, o nichž zákon stanoví, že nejsou rozhodnutími, ačkoliv

---

<sup>30)</sup> Rozhodnutí čj.: 1 As 92/2008 – 76 z 22. 1. 2009, Sb. NSS sv. 5 ročník 2009, s. 390, č. 1814/2009.



se jimi zakládají, mění nebo ruší práva či povinnosti určitých osob v určitých věcech. Takovým případem je např. § 122 odst. 3 věta třetí stavebního zákona, kde je stanoveno, že kolaudační souhlas není správním rozhodnutím. Přitom je v odst. 1 tohoto ustanovení uvedeno, že stavba, jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, například nemocnice, škola, nájemní bytový dům, stavba pro obchod a průmysl, stavba pro shromažďování většího počtu osob, stavba dopravní a občanské infrastruktury, stavba pro ubytování odsouzených a obviněných, dále stavba, u které bylo stanoveno provedení zkušebního provozu, a změna stavby, která je kulturní památkou, může být užívána pouze na základě kolaudačního souhlasu. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení stavební úřad při závěrečné kontrolní prohlídce, která musí předcházet vydání kolaudačního souhlasu, zejména zkoumá, zda byla stavba provedena v souladu s ohlášením stavebnímu úřadu, podle vydaného stavebního povolení a ověřené projektové dokumentace a zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu, včetně bezbariérového užívání stavby, pokud je právním předpisem vyžadováno, a dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí.

Takový postup připomíná mnohem více shromažďování podkladů pro rozhodnutí ve správním řízení než postupy podle čtvrté části správního řádu. Účelem pravidla, podle něhož kolaudační souhlas není (správním) rozhodnutím, tak bylo vyloučit při vydávání kolaudačního souhlasu ustanovení správního řádu o správním řízení, což se dá odvodit i z § 122 odst. 4 stavebního zákona, kde je upraveno „řízení“ pro případ, že kolaudační souhlas vydat nelze, pokud jsou na stavbě zjištěny závady bránící jejímu bezpečnému užívání nebo rozpor se závaznými stanovisky dotčených orgánů k užívání stavby vyžadovaná zvláštními právními předpisy.<sup>31)</sup> Dalším příkladem „rozhodnutí“, o nichž příslušné zákony výslovně stanoví, že rozhodnutími nejsou, jsou zřejmě i některá závazná stanoviska dotčených orgánů (viz dále).

Na tyto a další podobné případy, kdy je vyloučeno použití částí druhé a třetí správního řádu, dopadá § 177 odst. 2 správního řádu, podle něhož v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí správního řádu, postupuje příslušný správní orgán obdobně podle části čtvrté. To platí jak pro ty případy, kdy úkon správního orgánu není z materiálního hlediska rozhodnutím, tak pro případy, kdy sice rozhodnutím je, kdy použití částí druhé a třetí správního řádu je však zákonem vyloučeno. To znamená ve značném rozsahu návrat zpět do druhé a třetí části, neboť v úvodním ustanovení části čtvrté

---

<sup>31)</sup> Opačné stanovisko, to znamená, že i na vydávání kolaudačního souhlasu se mají subsidiárně použít (byť vzhledem ke zvláštní úpravě vydávání tohoto souhlasu jen omezeně) ustanovení správního řádu o správním řízení, zastává F. Dienstbier, přičemž uvažuje i o možnosti podání opravného prostředku proti takovému souhlasu (viz DIENSTBIER, F.: Právní formy některých správních úkonů ve stavebním právu, in *Pocita Petru Průchovi, eds. S.Kadečka, Vysoká škola aplikovaného práva, Praha, 2009, s. 329*). Pravděpodobně tedy vychází z toho, že věta v zákoně, podle níž kolaudační souhlas není správním rozhodnutím, neznámá, že by se při jeho vydávání nemělo postupovat podle částí druhé a třetí správního řádu.

správního řádu, v § 154, je stanoveno, že správní orgán při provádění úkonů, které se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této (čtvrté) části, dále podle ustanovení části první, obdobně podle § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2 a konečně přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná, tzn. potenciálně kterékoli ustanovení části druhé nebo třetí.

Řada ustanovení částí druhé a třetí správního řádu, která jsou prostřednictvím příslušných ustanovení zvláštních zákonů vyloučena, se na základě § 177 odst. 2 a § 154 správního řádu použije, neboť lze argumentovat i tím, že při provádění úkonů správních orgánů (které jsou podle své povahy a účinků rozhodnutími) mohou být potřebná v zásadě kterákoli ustanovení částí druhé nebo třetí správního řádu upravující vydávání rozhodnutí. I tak ale takové úkony zůstanou formálně úkony prováděnými podle části čtvrté správního řádu.

Nelze proto souhlasit s poněkud zjednodušenou tezí zformulovanou Nejvyšším správním soudem ve výše zmíněném rozhodnutí Sb. NSS č. 1814/2009 týkajícím se povahy územního souhlasu podle stavebního zákona, a sice že „úkonem dle části čtvrté správního řádu ... nikdy nemůže být úkon, který je po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu“. Úkon správního orgánu, který je po materiální stránce rozhodnutím podle § 67 odst. 1 správního řádu (a podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního), je úkonem podle části čtvrté správního řádu (přinejmenším) tehdy, pokud je použití části druhé a třetí zákonem vyloučeno.

Ne všechny úkony správních orgánů, se kterými je spojen vznik, změna nebo zánik práv a/nebo povinností, musejí být rozhodnutími vydávanými ve správním řízení podle částí druhé a třetí správního řádu. Otázkou je, zda kromě případů, kdy je v zákonech vyloučeno postupovat podle částí druhé a třetí správního řádu, mohou existovat i další případy, kdy úkony správních orgánů, se kterými je spojen vznik, změna nebo zánik práv a/nebo povinností, nejsou vydávány jako rozhodnutí podle částí druhé a třetí správního řádu, ale jde o úkony podle jeho části čtvrté (§ 177 odst. 2 a § 158 odst. 1 správního řádu).

V některých případech, ve kterých jde o ukládání povinností, je mnohdy poměrně sporná hranice mezi rozhodnutími, zejména pak rozhodnutími vydávanými ve zjednodušeném režimu a obvykle bezprostředně navazujícími na provedenou kontrolu nějaké činnosti (např. § 143 nebo § 150 správního řádu nebo ta ustanovení zvláštních zákonů, podle nichž je rozhodnutí prvním úkonem v řízení) a tzv. faktickými úkony nebo bezprostředními zásahy (které nejsou rozhodnutími – viz zejm. § 82 soudního řádu správního a tam obsažené slovní spojení „nezákonný zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu, který není rozhodnutím“). Jde zejména o zjednodušené postupy (a formy správních aktů) v případech, kdy je veřejný zájem na co nejrychlejším rozhodnutí, jímž se má uložit povinnost, zejména jako reakce na výsledky správního dozoru.

Pokud jde o hranici mezi faktickými pokyny a bezprostředními zásahy na straně jedné a rozhodnutími na straně druhé, v obou případech navazujícími v podobě nápravných opatření na výkon správního dozoru, v nedávné době se

této otázce podrobně věnovali M. Hálová a J. Rajchl<sup>32)</sup>, když se na základě rozboru řady zákonných úprav zabývali otázkou, v jakých případech se mají nápravná opatření navazující na výkon dozoru ukládat ve formě rozhodnutí ve správním řízení a kdy jde naopak „jen“ o faktické zásahy.<sup>33)</sup> Na tomto místě lze odkázat na podrobný rozbor obsažený v jejich příspěvku, s jehož závěry se lze ztotožnit. Lze přitom soudit, že hranice mezi rozhodnutími a bezprostředními zásahy nemusí být sporná jen z hlediska správního řádu, tedy z hlediska rozsahu jeho použití na ten který úkon správního orgánu ale i z hlediska soudního přezkumu a vzájemného vztahu § 65 odst. 1 a § 82 soudního řádu správního, přičemž jde o to, kdy je úkon správního orgánu „jen“ nezákonným zásahem, který není rozhodnutím a kdy je rozhodnutím.

Opačným případem poměrně nejasné hranice mezi rozhodnutími a jinými úkony správních orgánů jsou úkony správních orgánů, s nimiž je spojen vznik nějakého oprávnění, aniž by však bylo jednoznačné, zda jde (má jít) o výsledek správního řízení mající po formální stránce povahu rozhodnutí. Jde zpravidla o zjednodušené postupy (a formy správních aktů) v případech přiznání oprávnění, a to především tehdy, je-li věc jednoduchá či nesporná.

Např. v § 9 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, je v souvislosti s registrací občanských sdružení, kterou provádí Ministerstvo vnitra, stanoveno, že pokud ministerstvo nezjistí důvod k odmítnutí registrace, provede do 10 dnů od zahájení řízení registraci a v této lhůtě zašle zmocněnci přípravného výboru jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace, kterým je den odeslání, přičemž o registraci se nevydává rozhodnutí ve správním řízení. Návrhem na registraci je přitom zahájeno správní řízení – podle § 7 odst. 3 zákona je řízení o registraci zahájeno dnem, kdy ministerstvu došel návrh, který nemá vady uvedené v odstavci 2 tohoto ustanovení, přičemž podle výslovné úpravy obsažené v § 8 se o odmítnutí registrace vydává rozhodnutí.

Otázkou je, jaká je právní povaha registrace samotné, a co znamená věta, že o registraci se nevydává rozhodnutí ve správním řízení, když je návrhem na registraci zahájeno správní řízení (dnes ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu). Za pozornost stojí, že v modelově podobné úpravě registrace politických stran a politických hnutí obsažené v zákoně č. 424/1991 Sb., věta o tom, že se o registraci nevydává rozhodnutí ve správním řízení, chybí (patrně jde však spíše o legislativní nedůslednost než promyšlený záměr). Jinak je přitom proces registrace prakticky stejný jako u občanských sdružení – otázkou ale je, zda se v případě politických stran má o registraci vydávat rozhodnutí, když to zákon (na rozdíl od občanských sdružení) výslovně nevylučuje.

Slovní spojení podobné tomu, které obsahuje zákon č. 83/1990 Sb., tedy že v kladném případě se „nevydává rozhodnutí“, obsahoval svého času (před novelou provedenou zákonem č. 239/2008 Sb.) i zákon č. 301/2000 Sb., o mat-

---

<sup>32)</sup> HÁLOVÁ, M., RAJCHL, J.: Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru, *Správní právo* č. 8/2008, s. 457 a násl.

<sup>33)</sup> V obecnější rovině se touto otázkou zabývá i P. Svoboda v díle cit. v pozn. č. 5.

rikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, který v § 87 odst. 1 stanovil, že pokud se žadatelé podle příslušných ustanovení zákona vyhoví v plném rozsahu, nevydává se správní rozhodnutí. Nyní však je v § 87 odst. 1 stanoveno, že pokud se žadatelé podle § 12 vyhoví v plném rozsahu<sup>34)</sup>, rozhodnutí se písemně nevyhotovuje. To, že se rozhodnutí nevyhotovuje písemně, neznámá, že se rozhodnutí nevydává – podle § 67 odst. 2 správního řádu se rozhodnutí nevyhotovuje v písemné podobě, pokud tak stanoví zákon – mělo by obecně platit, že každé správní řízení, tedy každý postup správního orgánu, který byl jako správní řízení zahájen, by měl jako správní řízení také skončit, tzn. skončit nějakým rozhodnutím, ať již meritorním nebo procesním, což nutně neznámá, že by musel skončit písemným vyhotovením rozhodnutí a doručením jeho stejnopisu.

Slovní spojení „nevydává se rozhodnutí“ je možné chápat dvěma způsoby – buď tak, že se v probíhajícím správním řízení skutečně žádné rozhodnutí nevydává (pak by příslušné veřejné subjektivní právo nejspíše vznikalo ze zákona, typicky marným uplynutím lhůty nebo jiným úkonem správního orgánu, např. registrací nemající povahu rozhodnutí – pak by bylo otázkou, jak má být zahájené správní řízení ukončeno) nebo tak, že se rozhodnutí sice vydává, ale písemně se nevyhotovuje (předchozí správní řád, z období jehož platnosti příslušné právní úpravy pocházejí, nerozlišoval tak důsledně jako ten stávající mezi rozhodnutím a jeho písemným vyhotovením). Tato otázka nebude příliš relevantní z hlediska soudního přezkumu, neboť bude-li registrace provedena, nebude důvod podávat žalobu, a pokud provedena nebude, je nesporné, že o tom se rozhodnutí vydává. To, zda jde v případě registrace o rozhodnutí ve správním řízení nebo ne, by mohlo mít význam z hlediska uplatnění mimořádných opravných nebo dozorčích prostředků podle správního řádu (přezkumné řízení, obnova z moci úřední).

V té souvislosti lze odkázat na klasifikaci administrativněsprávních režimů pro formování právních vztahů podle J. Staši, který v případě jednostranného vzniku subjektivních práv rozlišuje volný režim, následný notifikační režim, pravý aktivní notifikační režim, následný aktivní schvalovací režim, aprobační registrační režim, přechodový aktivní schvalovací režim, pravý aktivní schvalovací režim, povolovací režim, koncesní režim a oficiální režim, přičemž pouze pravý aktivní schvalovací režim, povolovací režim a koncesní režim spojuje s formálním správním řízením.<sup>35)</sup> Z příkladů, které uvádí, se zdá, že teze, podle níž „úkonem dle části čtvrté správního řádu ... nikdy nemůže být úkon, který je po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu“ je poněkud zjednodušující.

---

<sup>34)</sup> Podle tohoto ustanovení matriční úřad může povolit na základě žádosti snoubenců uzavření manželství na kterémkoli vhodném místě ve svém správním obvodu nebo mimo dobu stanovenou radou obce.

<sup>35)</sup> STAŠA, J.: K problematice administrativněsprávních režimů formování právních vztahů, in *Pocta Petru Průchovi, eds. S. Kadečka*, Vysoká škola aplikovaného práva, Praha, 2009, s. 81 a násl.

## K povaze územního souhlasu

V případě pozitivních úkonů správních orgánů je sporná především právní povaha některých úkonů správních orgánů podle stavebního zákona, jejichž úprava je výsledkem snahy o zjednodušení některých procesních postupů, a to v těch případech, kdy jde z hlediska posuzování a projednávání, vč. důsledků pro dotčené osoby, o jednoduché a nesporné záležitosti. S některými z nich jsou spojena i soudní rozhodnutí, která se jejich povahou zabývala. Jde především o územní souhlas a souhlas s provedením ohlášené stavby a některé další obdobné či srovnatelné instituty (např. souhlas se změnou v užívání stavby).

K územnímu souhlasu se váže rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z 22. ledna 2009. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že územní souhlas je rozhodnutím nejen podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního ale i podle příslušných ustanovení správního řádu (§ 9 a § 67 odst. 1 správního řádu). Argumentoval tím, že „územní souhlas je ... alternativou vůči územnímu rozhodnutí; vydání územního souhlasu totiž představuje oproti procesu vydání územního rozhodnutí procesně jednodušší postup. ... je individuálním správním aktem, který má přímé účinky na žadatele o vydání územního souhlasu, ale může se též přímo dotknout práv třetích osob. Stavební zákon s tím explicitně počítá, neboť vydání územního souhlasu podmiňuje doložením souhlasů se záměrem všech osob, které jím mohou být dotčeny na svých právech.“ Nejvyšší správní soud se nezotožnil s názorem, že územní souhlas je tzv. jiným správním úkonem vydávaným dle části čtvrté správního řádu<sup>36)</sup>. Uvedl naopak, že „část čtvrtá správního řádu upravuje tzv. jiné správní úkony (formálně označené např. jako vyjádření, osvědčení a sdělení), které se vyznačují tím, že přímo nezasahují do práv žádné osoby, resp. jejich prostřednictvím se nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob a ani se jimi v určité věci neprohlazuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. ... Úkonem dle části čtvrté správního řádu tak nikdy nemůže být úkon, který je po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu.“<sup>37)</sup>

<sup>36)</sup> Např. HEGENBART, M. – SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*, C. H. Beck, Praha 2008, s. 253, DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*, Linde Praha, Praha 2006, s. 189-190, PRŮCHA, P. – MAREK, K.: *Nové stavební právo*, Masarykova univerzita, Brno 2007, s. 89 a násl.

<sup>37)</sup> Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „územní souhlas má stejné právní účinky jako územní rozhodnutí, když se od územního rozhodnutí odlišuje jen tím, že územní souhlas se vydává ve skutkově a procesně jednodušších případech, které mají bezkonfliktní povahu. ... Úprava vydání územního souhlasu obsažená v § 96 stavebního zákona obsahuje částečně odlišný postup od klasického správního řízení, aplikace některých ustanovení správního řádu o správním řízení je tak již z povahy vyloučena. Není však vyloučeno podání odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu – proti rozhodnutí se lze odvolat), ačkoliv vzhledem k tomu, že předpokladem vydání územního souhlasu je bezkonfliktnost daná souhlasem osob uvedených v § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona, budou tyto situace spíše velmi vzácné. Častější naopak budou odvolání proti územnímu souhlasu podaná osobami (jako jsou stěžovatelé), které tvrdí, že jsou dotčeny na svých právech, ovšem stavební úřad vydal územní souhlas bez jejich souhlasu, tedy v roz-

Výklad, podle kterého je územní souhlas rozhodnutím vydávaným ve správním řízení podle části druhé, případně třetí, správního řádu (s odchylkami od obecné úpravy plynoucími ze stavebního zákona), je jistě možný, ne však jedině možný. Nelze než souhlasit s tím, že územní souhlas je (zjednodušenou) alternativou územního rozhodnutí a že vydání územního souhlasu představuje oproti procesu vydání územního rozhodnutí procesně jednodušší postup. Jak jsme však viděli výše, mohou existovat i úkony správních orgánů podle čtvrté části správního řádu, se kterými je spojen vznik, změna nebo zánik práv a povinností (jde o případy, kdy jsou obecná ustanovení o správním řízení vyloučena – viz např. § 168 zákona č. 326/1999 Sb.). Může být i územní souhlas příkladem úkonu správního orgánu, na který se nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu a v důsledku toho se z něj na základě § 177 odst. 2 (a § 158 odst. 1) správního řádu stává úkon podle části čtvrté tohoto zákona? Zdá se, že nikoliv, alespoň tedy ani v § 96 stavebního zákona ani v jiném ustanovení tohoto zákona není obsažena norma, která by použití části druhé a třetí správního řádu při vydávání územního souhlasu vylučovala. Stačí to ale k závěru, že je územní souhlas nejen rozhodnutím podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, ale také rozhodnutím podle § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu a že se při jeho vydávání, nestanoví-li sám § 96 stavebního zákona něco jiného (viz § 1 odst. 2 správního řádu) postupuje podle části druhé, popř. třetí správního řádu? Nemůže být postup podle částí druhé a třetí vyloučen „z povahy věci“?

Důležitým aspektem, který by se při určení právní povahy územního souhlasu měl brát v úvahu, je vzájemný vztah oněch tří procesních postupů pátého dílu třetí hlavy třetí části stavebního zákona, jimiž lze dospět k nabytí práva podle § 76 odst. 1 stavebního zákona, tzn. územního řízení, zjednodušeného územního řízení a řízení vyúsťujícího v územní souhlas. Územní řízení je nepochybně řízením správním (bylo jím koneckonců i podle zákona č. 50/1976 Sb.), když stavební zákon upravuje jeho zvláštnosti s tím, že subsidiárně se použije úprava obsažená v částech druhé a třetí správního řádu (srov. § 1 odst. 2 a § 9 správního řádu a § 192 stavebního zákona). Zjednodušené územní řízení je sice ve srovnání se „standardním“ územním řízením, jak už i název tohoto institutu napovídá, zjednodušené (to ovšem jen za podmínky, že podaná žádost splňuje stanovené podmínky a proti návrhu výroku rozhodnutí nepodají dotčené orgány výhrady nebo účastníci řízení námitky), je ale stále řízením správním a (územní) rozhodnutí vydané v tomto řízení je rozhodnutím podle § 67 odst. 1 správního řádu. To plyne z § 84 odst. 1 i z § 95 odst. 4 poslední věta stavebního zákona, kde se stanoví podmínky, za nichž se rozhodnutí pokládá za vydané a nabývá právní moci.

Z § 84 až 96 stavebního zákona vyplývá, že složitost postupů směřujících k nabytí práva na umístění stavby atd. má sestupnou tendenci od (nejsložitějšího)

---

poru se zákonem. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že výklad opačný, podle něhož územní souhlas rozhodnutím není, by takovýmto osobám odejmul možnost svá práva ochránit stanoveným postupem u správního orgánu a odňal by jim i právo na přístup k soudu (čl. 36 Listiny základních práv a svobod).“.



územního řízení, přes zjednodušené územní řízení až k (nejjednoduššímu) územnímu souhlasu, u kterého by měl být procesní postup předcházející jeho vydání nejjednodušší. Pokud by územní souhlas měl být rozhodnutím vydávaným ve správním řízení, nešlo by o mnoho jednodušší postup ve srovnání s územním řízením a šlo by naopak o postup složitější než u zjednodušeného územního řízení. Stavební úřad by musel účastníkům řízení oznamovat zahájení řízení, vyzývat je, aby se vyjádřili k podkladům pro rozhodnutí, oznamovat jim rozhodnutí (územní souhlas) do vlastních rukou a proti tomuto rozhodnutí by byly přípustné opravné prostředky, tzn. především odvolání, jak koneckonců konstatuje i Nejvyšší správní soud. Smysl tohoto institutu stavebního zákona by se tím zcela vytrácel.

Mohl by tedy být územní souhlas úkonem podle části čtvrté správního řádu, který je po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu? Podle I. Průchové je územní souhlas s ohledem na svá specifika jiným úkonem správního orgánu ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu, neboť sice zakládá práva a povinnosti, to však nevylučuje jeho podřazení pod skupinu úkonů podle tohoto ustanovení správního řádu a současně to ani nevylučuje jeho soudní přezkum na základě § 65 odst. 1 soudního řádu správního.<sup>38)</sup>

Z trochu jiného pojetí vychází J. Staša, který charakterizuje územní souhlas jako bezprocedurálně vydávaný pozitivní správní akt k dobru adresáta, který o jeho vydání požádal s tím, že v těchto a podobných případech musí jít modelově o takový správní akt, jehož obsah je jednoduchý a ze zákona jednoznačný, dalším předpokladem je konsensuální prostředí, které se dokládá předem opatřeným souhlasem ostatních dotčených osob, případně může jít o správní akt, který se právních poměrů jiných osob přímo nedotýká.<sup>39)</sup> Do této skupiny aktů zařazuje vedle územního souhlasu i souhlas kolaudační.

### **K povaze souhlasu s provedením ohlášené stavby**

Pokusme se porovnat institut územního souhlasu podle § 96 stavebního zákona se souhlasem stavebního úřadu podle § 106 odst. 1 stavebního zákona, a sice se souhlasem provést ohlášenou stavbu, terénní úpravy nebo zařízení uvedené v § 104 odst. 2. Pokud by platila teze formulovaná Nejvyšším správním soudem v jeho rozhodnutí k územnímu souhlasu, že „úkonem dle části čtvrté správního řádu ... nikdy nemůže být úkon, který je po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu“ (Sb. NSS č. 1814/2009), mělo by to zřejmě platit i pro souhlas stavebního úřadu podle § 106, kterým se zakládá právo stavebníka provést ohlášenou stavbu, terénní úpravy nebo zařízení uvedené § 104 odst. 2.

Pokud jde o souhlas s provedením ohlášené stavby, dospěl Nejvyšší správní soud již dříve k závěru vztahujícímu se ještě k předchozímu stavebnímu zákonu,

---

<sup>38)</sup> KADEČKA, S., MAREK, D. (eds.). Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. *Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 193 a násl.

<sup>39)</sup> HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 214.

že sdělení stavebního úřadu podle § 57 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb. je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního.<sup>40)</sup> Podle tohoto ustanovení předchozího stavebního zákona platilo, že ohlášenou drobnou stavbu, stavební úpravu a udržovací práce může stavebník provést jen na základě písemného sdělení stavebního úřadu, že proti jejich provedení nemá námitek s tím, že pokud toto sdělení nebude stavebníkovi oznámeno do 30 dnů ode dne ohlášení anebo stavební úřad v téže lhůtě nestanoví, že ohlášená drobná stavba, stavební úprava či udržovací práce podléhá stavebnímu povolení, může ji stavebník provést.

Podle § 106 odst. 1 stávajícího stavebního zákona platí, že ohlášenou stavbu, terénní úpravy nebo zařízení podle § 104 odst. 2 tohoto zákona může stavebník provést na základě písemného souhlasu stavebního úřadu (u dočasné stavby souhlas obsahuje dobu jejího trvání) s tím, že nebude-li stavebníkovi souhlas doručen do 40 dnů ode dne, kdy ohlášení došlo stavebnímu úřadu, ani mu v této lhůtě

---

<sup>40)</sup> Šlo o rozhodnutí č.j.: 4 As 64/2007 – 65 z 10. 7. 2008, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že „z citovaných ustanovení vyplývá, že souhlas s provedením těchto stavebních prací mohl být dán dvěma možnými způsoby. Prvním způsobem byl konkludentní souhlas spojený s okamžikem uplynutí lhůty 30 dnů, v níž stavební úřad nesdělil stavebníkovi, že nemá proti provedení stavby námitek, anebo, že tyto práce může stavebník provést pouze na základě stavebního povolení. Takovou formu souhlasu lze označit za „fiktivní souhlas“ či „souhlas mlčky“, který spočívá v nekonání správního orgánu ve stanovené třicetidenní lhůtě. Druhým možným způsobem bylo zaslát stavebníkovi písemné sdělení, že proti provedení stavebních prací nemá stavební úřad námitek. Tyto způsoby udělení souhlasu se sice lišily svou formou, ale jejich obsahem byla naprosto totožná vůle správního orgánu povolit ohlášené stavební práce. V obou případech se tedy jednalo o individuální správní akty, které jsou adresované konkrétnímu subjektu (stavebníkovi), obsahují projev vůle správního orgánu, na základě něhož stavebníkovi vznikne právo ohlášené stavební práce provést. Jestliže stavebníkovi vznikne konkrétní veřejnoprávní oprávnění provést ohlášené stavební práce, vzniká zároveň i právní povinnost všem ostatním subjektům provedení těchto prací strpět (patí), a to bez ohledu na to, zda toto oprávnění vzniklo na základě formalizovaného stavebního povolení, anebo na základě konkludentního fiktivního souhlasu spojeného s marným uplynutím zákonné lhůty. Z tohoto potenciálně neomezeného okruhu subjektů je třeba vyčlenit okruh těch subjektů, jejichž práva mohou být takovým individuálním správním aktem přímo zasažena. Podobně jako ve stavebním řízení je zde nutno vzít v úvahu právní postavení vlastníka pozemku, na němž stojí stavba, na níž jsou stavební práce prováděny, či vlastníků sousedních pozemků, kteří ve stavebním řízení mají postavení účastníků, neboť jejich práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena (ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona). Nejvyšší správní soud má za to, že neformální souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášených stavebních prací může mít na tyto subjekty obdobný dopad, jako formalizované stavební povolení. Proto těmto osobám nelze bez dalšího upřít možnost domáhat se nápravy takového vadného individuálního správního aktu v řízení před soudem, když v případě vydání stavebního povolení by jako účastníci stavebního řízení tuto možnost měli. Souhlas s ohlášením je tedy nejen prostým úkonem správního orgánu, ale v důsledku své schopnosti stanovovat práva a povinnosti osobám je ho nutno označit za individuální správní akt, který zakládá práva a povinnosti nejen stavebníkovi, ale dotýká se i právní sféry dalších osob .... Materiální podmínka spočívající v založení, změně, zániku či závazném určení práv nebo povinností je v tomto případě splněna, a to jak ve vztahu ke stavebníkovi, tak i k vlastníkům pozemků pod stavbou, jimiž se v posuzované věci stěžovatelé postupně stali. Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že souhlas stavebního úřadu s ohlášením stavebních prací je rozhodnutím v materiálním slova smyslu a tedy i ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a splňuje pojmové znaky uvedené v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.“

nebude doručen zákaz podle § 107, platí, že stavební úřad souhlas udělil. Rozdíl je v tom, že vznik práva ze zákona podle předchozího zákona („může ji stavebník provést“) byl nahrazen fikcí pozitivního správního aktu („platí, že stavební úřad souhlas udělil“).

Argumentace Nejvyššího správního soudu ve zmíněném rozhodnutí vztahujícímu se k ohlášení stavby podle předchozího stavebního zákona není nesporná. Sporné je především hodnocení případu, kdy stavební úřad neoznámil stavebníkovi do 30 dnů ode dne ohlášení, že proti provedení ohlášené drobné stavby, stavební úpravy nebo udržovací práce nemá námitek nebo v téže lhůtě nestanovil, že ohlášená drobná stavba, stavební úprava či udržovací práce podléhá stavebnímu povolení, jako „fiktivního souhlasu“ či „souhlasu mlčky“, tedy jako fikce správního aktu. V předchozím stavebním zákoně šlo spíše o vznik práva ze zákona než fikci pozitivního správního aktu (na rozdíl od § 106 odst. 1 stávajícího stavebního zákona), neboť předchozí stavební zákon tu nekonstruoval žádnou fikci správního aktu v podobě „má se za to, že stavební úřad sdělil, že nemá námitek“, ale prostě konstatoval, že po marném uplynutí lhůty může stavebník ohlášenou drobnou stavbu, stavební úpravu či udržovací práce provést. Pokud by soud došel k závěru, že jde o vznik práva ze zákona, nešlo by hodnotit sdělení o tom, že stavební úřad nemá námitek, jako soudně přezkoumatelné rozhodnutí podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, neboť pak by soudní ochrana závisela na tom, zda stavební úřad adresuje stavebníkovi sdělení o tom, že nemá námitek (oprávnění provést stavbu vzniká doručením sdělení) nebo bude „nečinný“ a právo vznikne ze zákona (v tom případě by absentoval úkon správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního).

Jak podle předchozího tak podle stávajícího stavebního zákona se každopádně o ohlášení stavby správní řízení nevedlo a podáním ohlášení nebylo a ani dnes není zahájeno správní řízení. Šlo tedy zřejmě v případě sdělení stavebního úřadu podle § 57 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., resp. jde v případě souhlasu stavebního úřadu podle § 106 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb. o (další) případy úkonů správních orgánů podle části čtvrté správního řádu, se kterými dřív byl, resp. je, spojen vznik nějakého oprávnění. Pokud by mělo platit, že i o ohlašovaných stavbách se vede správní řízení, podobně jako to Nejvyšší správní soud dovozuje u územního souhlasu, zcela by se opět vytratil rozdíl mezi stavbami ohlašovanými a povolovanými.

Nelze však přehlédnout, že § 106 stávajícího stavebního zákona vychází z jiné právní konstrukce než § 57 odst. 2 předchozího stavebního zákona – nyníjší úprava počítá jednak s písemným souhlasem stavebního úřadu (namísto někdejšího sdělení, že nemá námitek) a jednak s fikcí tohoto souhlasu („Nebude-li stavebníkovi souhlas doručen do 40 dnů ode dne, kdy ohlášení došlo stavebnímu úřadu, ani mu v této lhůtě nebude doručen zákaz podle § 107, platí, že stavební úřad souhlas udělil.“) namísto dřívějšího vzniku práva ze zákona („Pokud toto sdělení nebude stavebníkovi oznámeno do 30 dnů ode dne ohlášení anebo stavební úřad v téže lhůtě nestanoví, že ohlášená drobná stavba, stavební úprava či udržovací práce podléhá stavebnímu povolení, může ji stavebník provést.“).

Souhlas stavebního úřadu podle § 106 odst. 1 je podle své povahy úkonem správního orgánu, jímž se určité osobě zakládají práva (a povinnosti), tedy úkonem podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, nejde ale přitom o výsledek správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu (ostatně ani v citovaném rozhodnutí k § 57 předchozího stavebního zákona nedospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že by sdělení stavebního úřadu o tom, že nemá námitek, bylo rozhodnutím podle správního řádu, tedy výsledkem správního řízení). Jde-li podle § 106 stavebního zákona buď o pozitivní souhlas, nebo fikci pozitivního souhlasu, lze soudit, že ani v jednom z těchto případů by již neměly být pochybnosti (na rozdíl od výše zmíněných pochybností ohledně rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k § 57 odst. 2 předchozího stavebního zákona) o soudní přezkoumatelnosti takového souhlasu, aniž by přitom šlo o rozhodnutí vydávané ve správním řízení, což ostatně (zatím?) ani nikdo, včetně Nejvyššího správního soudu, netvrdil.

Stávající stavební zákon je v případě úprav zjednodušených postupů stavebních úřadů poměrně neurovnaný. Např. v § 120 odst. 1 je stanoveno, že stavebník je povinen oznámit stavebnímu úřadu záměr započít s užíváním stavby nejméně 30 dnů předem, nejde-li o stavbu uvedenou v § 122, přičemž s užíváním stavby pro účel, k němuž byla stavba povolena, může být započato, pokud do 30 dnů od oznámení stavební úřad rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, užívání stavby nezakáže. Jde tedy o vznik práva ze zákona, neboť zákon tu na rozdíl od § 106 (a na rozdíl od § 122) nemluví o žádném písemném souhlasu ani nekonstruuje fikci jeho vydání v případě marného uplynutí lhůty (otázkou nicméně je, zda by Nejvyšší správní soud nehodnotil ve světle citovaného rozhodnutí k § 57 odst. 2 předchozího stavebního zákona i tento vznik práva ze zákona jako mlčky udělený souhlas, tedy fiktivní správní akt).

V případě změny užívání stavby je úprava zase jiná – podle § 126 odst. 2 stavebního zákona platí, že změna v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu výroby nebo v jejím podstatném rozšíření a změna v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, je přípustná jen na základě písemného souhlasu stavebního úřadu. Podle § 127 odst. 2 platí, že pokud stavební úřad se změnou v užívání stavby souhlasí, zašle do 30 dnů ode dne jejího oznámení souhlas tomu, kdo změnu oznámil, zatímco v opačném případě rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, ve stejné lhůtě změnu v užívání stavby zakáže – pokud ovšem stavební úřad ve lhůtě 30 dnů ode dne oznámení nevyjádří se změnou v užívání stavby souhlas ani ji nezakáže, má se za to, že se změnou v užívání stavby souhlasí, jde tedy opět o případ fikce pozitivního souhlasu podobně jako v § 106 (a na rozdíl od § 120 odst. 1).

V případě odstraňování staveb jde zase o vznik práva ze zákona. Podle § 128 odst. 1 je vlastník stavby povinen ohlásit stavebnímu úřadu záměr odstranit stavbu, s výjimkou staveb uvedených v § 103, nejde-li o stavbu, v níž je přítomen azbest, přičemž podle § 128 odst. 2 lze stavbu odstranit, pokud stavební úřad do 30 dnů ode dne ohlášení takového záměru nesdělí, že k odstranění je třeba povolení.

## K povaze závazných stanovisek

Sporná byla z toho hlediska, zda jde v materiálním smyslu o (soudně přezkoumatelné) rozhodnutí správního orgánu nebo ne, v posledních letech rovněž právní povaha závazných stanovisek dotčených orgánů (§ 149 a § 136 správního řádu). Ve správním řádu jsou závazná stanoviska obecně koncipována jako úkony podléhající režimu části čtvrté správního řádu. To vyplývá z § 149 správního řádu, především pak z jeho odstavce 4 upravujícího zvláštní přezkum závazného stanoviska po instanční linii dotčených orgánů v případě, kdy je odvoláním nebo rozkladem napadeno rozhodnutí, jemuž je závazné stanovisko (závazným) podkladem. Pokud by bylo závazným podkladem pro rozhodnutí správního orgánu rozhodnutí jiného (nebo i stejného) správního orgánu vydávané ve správním řízení, ať již i z materiálního hlediska nebo „jen“ ve formálním smyslu (propůjčení formy správního aktu), § 149 odst. 4 správního řádu by se vůbec nepoužil, neboť takto rozhodnutí přezkoumávat nelze, ale uplatňoval by se na ně stejný postup jako na kterékoliv jiné rozhodnutí, tzn. odvolací řízení. Pokud by bylo závazné stanovisko ve skutečnosti rozhodnutí, byly by v § 149 zcela zbytečné odstavce 4 a 5, a to vzhledem k úpravě obsažené v § 94 a násl., resp. v § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Předchozí správní řád obecnou úpravu závazných stanovisek neobsahoval, dílčí úpravy byly obsaženy v jednotlivých zákonech, např. v § 136 a § 138 předchozího stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.).

Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu Sb. NSS č. 1764/2009<sup>41)</sup> dospěl k závěru, že závazné stanovisko, jímž byl v posuzovaném případě souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je (správním) rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, přičemž aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 an. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo. Usnesení rozšířeného senátu se týkalo správního řízení vedeného ještě podle předchozího správního řádu, který přezkum závazných stanovisek neupravoval.

Na toto usnesení rozšířeného senátu se Nejvyšší správní soud odvolal i v rozhodnutí č.j.: 7 As 43/2009 – 52 z 13. 8. 2009, který se již týkal řízení vedeného podle současného správního řádu, konkrétně přezkumu rozhodnutí krajského úřadu, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti závaznému stanovisku podle § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., kterým nebyla z hlediska zájmů státní památkové péče připuštěna výměna oken v domě nacházejícím se na území městské památkové rezervace. Zabýval se přitom i otázkou, zda má pro danou věc, tzn. pro podmínky soudního přezkumu závazných stanovisek, význam

---

<sup>41)</sup> Rozhodnutí č.j.: 8 As 47/2005 – 86 z 21. 10. 2008, Sb. NSS sv. 2 ročník 2009, s. 100, č. 1764/2009.

právní úprava závazných stanovisek obsažená v novém správním řádu a dospěl k závěru, že nikoliv a že „závazné stanovisko podle ust. § 14 odst. 3 památkového zákona je nepochybně „rozhodnutím“ podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., a to ze stejných důvodů, pro něž za „rozhodnutí“ označil rozšířený senát souhlas, či nesouhlas, orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle ust. § 44 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů“.<sup>42)</sup>

K jinému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj.: 2 As 34/2009 – 65 z 28. 7. 2009, kde se rovněž zabýval otázkou soudní přezkoumatelnosti závazných stanovisek vydávaných již pro účely řízení vedených podle nového správního řádu. V daném případě šlo o zamítnutí návrhu na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby, a to s odkazem na negativní stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny z důvodu zachování krajinného rázu. Krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu s tím, že závazné stanovisko již nelze (s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 21. 10. 2008) přezkoumat v rámci přezkumu následného rozhodnutí vydaného stavebním úřadem v územním či stavebním řízení. Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, v níž se argumentovalo tím, že usnesení rozšířeného senátu se vztahuje k řízení podle derogovaného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, zatímco řízení v posuzované věci proběhlo již podle nového správního řádu, jehož ust. § 149 odst. 1 povahu závazných stanovisek upravuje výslovně. Dále se v kasační stížnosti argumentovalo poukazem na problematický běh lhůt při podání opravného prostředku proti závaznému stanovisku, když § 68 písm. a) s. ř. s. ukládá žalobci povinnost vyčerpat řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, ale v daném případě by rozhodnutím o řádném opravném prostředku byla listina označená jako interní sdělení krajského úřadu (potvrzení závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 správního řádu), která se samostatně nedoručuje, proto není jasné, od kterého okamžiku počíná běžet lhůta pro podání žaloby dle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že „sjednocující usnesení se skutečně vztahuje na řízení podle starého správního řádu“, přičemž „současná explicitní právní úprava v novém správním řádu v předmětné otázce nenechává mnoho prostoru k odlišným právním názorům a možnosti postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu dle ust. § 17 s. ř. s.“. Dále konstatoval, že „de lege lata tedy může mít závazné stanovisko povahu samostatného, a proto i samostatně soudně přezkou-

---

<sup>42)</sup> Nejvyšší správní soud konstatoval, že „ačkoliv byl právní názor vysloven rozšířeným senátem ve věci závazného stanoviska týkajícího se souhlasu či nesouhlasu k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle ust. § 44 zákona č. 114/1992 Sb., jsou jeho závěry plně použitelné i na závazná stanoviska vydaná podle ust. § 14 odst. 3 památkového zákona, protože oba typy stanovisek mají stejnou povahu – v určitém věcně definovaném oboru působnosti za účelem veřejnoprávní ochrany určitých společensky cenných hodnot (v jednom případě životního prostředí, v druhém pak historického dědictví) závazně určují, jakým způsobem může, či naopak nesmí, jednotlivec nakládat se svým majetkem. V obou případech tedy omezením práva vlastníka nakládat se svým majetkem představují zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek.“.



matelného rozhodnutí pouze v případě, kdy tak stanoví zákon jako *lex specialis* k správnímu řádu. Žádost o vydání souhlasu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny podala stěžovatelka dne 19. 3. 2007 – tento zákon však ve znění účinném od 1. 1. 2007 v ust. § 90 odst. 1 právě naopak stanovil, že „souhlasy a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným správním rozhodnutím.“<sup>43)</sup>

<sup>43)</sup> Nejvyšší správní soud se přitom odvolal na rozhodnutí č.j.: 2 As 41/2008 – 77 z 30. 1. 2009, ve kterém se (v rámci řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí o umístění stavby) zabýval právní povahou podmiňujícího souhlasu orgánu kraje v přenesené působnosti vydávaného podle § 19 odst. 1 horního zákona vydaného před 31. 12. 2006, tedy před změnou tohoto ustanovení provedenou v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona. (Do té doby bylo v tomto ustanovení stanoveno, že povolení staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, může vydat příslušný orgán podle zvláštních předpisů jen se souhlasem orgánu kraje v přenesené působnosti, vydaným po projednání s obvodním báňským úřadem.). Povahu tohoto souhlasu hodnotil jak z hlediska dřívějšího i stávajícího správního řádu tak z hlediska usnesení rozšířeného senátu k závazným stanoviskům (o něm však prohlásil, že ho nelze v dané věci použít, neboť bylo přijato až po podání správní žaloby v dané věci a nemůže působit retroaktivně). Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí konstatoval, že „rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý správní řád“) výslovně neupravoval (tento procesní předpis byl účinný v době vydání souhrnného souhlasu). Mnohdy tak bylo závazné stanovisko vydáváno ve formě rozhodnutí, neboť § 3 odst. 5 starého správního řádu stanovil, že se ustanovení o pravidlech řízení přiměřeně použijí i při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření. Postavení správních rozhodnutí však ani za platnosti starého správního řádu závazná stanoviska formálně neměla.“. K samotnému § 19 horního zákona pak uvedl, že „ze znění citovaného ustanovení výrazně patrná především procesní podmíněnost stavebního povolení souhlasem orgánu kraje v přenesené působnosti, protože se zde výslovně uvádí, že stavební povolení bez tohoto souhlasu vydat nelze. Ustanovení § 19 odst. 2 horního zákona navíc požaduje, aby si stavební úřad sám aktivně tento souhlas od orgánu kraje v přenesené působnosti vyžádal. Svým souhlasem pak orgán kraje autoritativně určuje, že navrhovanou stavební aktivitou lze zasáhnout do chráněného ložiskového území, tj. do veřejného zájmu na ochraně a zabezpečení budoucího dobývání výhradního ložiska. Není tedy pochyb o tom, že je stavební úřad vyjádřeným souhlasem (stejně jako nesouhlasem) vázán. V této souvislosti se sluší podotknout, že pouhý souhlas orgánu kraje v přenesené působnosti podle § 19 odst. 1 horního zákona není s to založit právo stavebníka na provedení stavby nesouvisející s dobýváním v chráněném ložiskovém území, neboť ve stavebním řízení je stavební úřad nucen zohlednit splnění i jiných požadavků na výstavbu (zejména soulad s cíli a záměry územního plánování či požadavky k ochraně zdraví a životního prostředí), nicméně udělením souhlasu může dojít k zásahu do právní sféry stěžovatelky vystupující v pozici organizace podle § 5a horního zákona (pro úplnost: neudělení souhlasu by naopak bylo možné pojímat jako zásah do právní sféry stavebníka). Co se týče formy a obsahu *souhlasu*, § 19 odst. 1 horního zákona k tomu nic bližšího neříká. Postačuje tedy, aby z tohoto správního aktu bylo výslovně patrné alespoň to, zda orgán kraje v přenesené působnosti s povolením stavby v chráněném ložiskovém území, nesouvisející s dobýváním, souhlasí či nikoli; je přitom lhotežné, jak je tento správní akt nazván a jak je členěn, je-li z něho patrné, který správní orgán jej vydal a kterého dne, v jaké věci a z jakých důvodů. Horní zákon ani správní řád též nezavazují orgán kraje v přenesené působnosti, s výjimkou povinnosti projednat souhlas s obvodním báňským úřadem, v tom směru, k jakým podkladům a skutečnostem má při vydání (ne)souhlasu přihlídnout.“.

Právní povahou závazných stanovisek se Nejvyšší správní soud (pod zorným úhlem usnesení rozšířeného senátu č.j.: 8 As 47/2005 – 86 z 21. 10. 2008, Sb. NSS č. 1764/2009) zabýval rovněž v rozhodnutí č.j.: 1 As 20/2009 – 70 z 14. 5. 2009 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Šlo o případ, kdy stavební úřad zamítl návrh na vydání územního rozhodnutí s odkazem na to, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, kterým byl (ne)souhlas podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb. se zásahem do krajinného rázu (šlo o stavbu větrné elektrárny), znemožňuje vyhovět návrhu žalobkyně, a proto se dle § 149 odst. 3 správního řádu další dokazování neprovádí a návrh se zamítne. Řízení bylo vedeno podle nového správního řádu a předchozího stavebního zákona. Žalobkyně se proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolala, přičemž napadla též správnost závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Krajský úřad jako funkčně příslušný stavební úřad i orgán ochrany přírody a krajiny nejprve přezkoumal závazné stanovisko orgánu ochrany přírody dle § 149 odst. 4 správního řádu a potvrdil jeho správnost, následně zamítl odvolání proti rozhodnutí o návrhu na vydání územního rozhodnutí. Předmětem sporu bylo, zda se měl v daném případě použít § 136 předchozího stavebního zákona obsahující ustanovení o řešení rozporů s dotčenými orgány, což se odvíjelo od určení charakteru souhlasu orgánu ochrany přírody podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že toto nesouhlasné stanovisko je samostatným správním rozhodnutím, na čemž nic nezměnil ani nový správní řád.<sup>44)</sup>

---

Na základě toho dospěl k závěru, že „charakter souhlasu ... zcela zjevně odpovídá pojetí závazného stanoviska, jak vyplývá z ustanovení § 149 odst. 1 (nového) správního řádu a je zcela v souladu i s tím, jak bylo závazné stanovisko vykládáno již dříve doktrínou a judikaturou“. Konstatoval současně, že „změna či zrušení závazného stanoviska prostředky danými správním řádem je totiž možná jen cestou odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, které se o takové stanovisko opírá, ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu (...), nebo cestou přezkumného řízení (§ 149 odst. 5 v návaznosti na § 94 an. správního řádu), k jehož provedení může dát podnět nejen účastník řízení, ale jakákoli fyzická či právnická osoba“.

<sup>44)</sup> Nejvyšší správní soud konstatoval, že „souhlasné či nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb. je považováno za rozhodnutí vydávané ve správním řízení (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č.j.: 6 A 97/2001 - 39). Toto stanovisko podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, neboť se jím zasahuje do právní sféry jednotlivce. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že stanovisko může být pouze jedním z řetězcích se správních rozhodnutí, na něž navazují rozhodnutí další. Podmínkou je, že stanovisko musí být závazné pro výrokovou část navazujících správních rozhodnutí (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č.j.: 6 As 7/2005 - 97, body 45 a 51-53, z dřívější judikatury shodně např. rozsudek ze dne 7. 8. 2007, č.j. 4 As 59/2006 - 41). ... Nový správní řád ... nepřinesl žádnou změnu v náhledu na souhlasné či nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., které bylo již dříve kvalifikováno judikaturou jako správní rozhodnutí. Toto stanovisko splňuje po materiální stránce znaky samostatného správního rozhodnutí, a nenaplnuje tak definici závazného stanoviska. ... Jestliže je nesouhlasné stanovisko vydané dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb. samostatným správním rozhodnutím, nemohl žalovaný, jakožto stavební úřad, zamítnout návrh na vydání územního rozhodnutí na základě § 149 odst. 3 nového správního řádu. Nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody představuje totiž rozhodnutí o předběžné otázce, jímž je stavební úřad v územním řízení vázán (§ 57 odst. 3 nového správního řádu). ... Na věc nebylo lze aplikovat

V rozhodnutí čj.: 9 As 21/2009 – 150 z 22. 10. 2009 přezkoumával Nejvyšší správní soud závazná stanoviska naopak na základě § 75 odst. 2 soudního řádu správního. Šlo o rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu podle zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, kterým nebyla žadateli udělena licence pro vývoz vojenského materiálu do Gruzie na základě § 18 odst. 1 písm. c) tohoto zákona, podle něhož ministerstvo licenci neudělí, jestliže je to odůvodněno zahraničně politickými, obchodními nebo bezpečnostními zájmy České republiky. Podle § 16 zákona č. 38/1994 Sb., ve znění účinném v době rozhodování ministerstva, platilo, že ministerstvo rozhodne o žádosti o licenci po předchozím udělení souhlasu Ministerstvem zahraničních věcí ve lhůtě 60 dnů od jejího doručení. V daném případě byla žádost o licenci na základě nesouhlasu Ministerstva zahraničních věcí zamítnuta, přičemž stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost tohoto stanoviska z důvodu jeho obecnosti a nekonkrétnosti. Nejvyšší správní soud konstatoval, že stanovisko MZV vydané v dané věci podle § 16 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona č. 38/1994 Sb. má charakter závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, přičemž obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí.<sup>45)</sup>

---

§ 136 starého stavebního zákona, neboť předmětné nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody není závazným stanoviskem. Rozdíl mezi rozhodnutím a závazným stanoviskem je přitom zcela zásadní. Rozhodnutí je totiž aktem, který je adresován účastníkům řízení a směřuje vně veřejné správy. Zavazuje účastníky řízení a též orgány veřejné správy, nabývá právní moci a zakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté (§§ 48 a 73 nového správního řádu). Naproti tomu závazné stanovisko není určeno účastníkům řízení, nýbrž směřuje toliko k orgánu veřejné správy, jenž vydává finální rozhodnutí. Nezavazuje přímo účastníky řízení o vydání finálního rozhodnutí, ale pouze orgány veřejné správy, navenek působí nepřímo teprve prostřednictvím finálního aktu, pro jehož výrok je závazné .... Závazné stanovisko nenabývá právní moci a nezakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č.j. 1 As 68/2008 - 126, bod 34). Rozhodnutí, které bylo jednou vydáno a nabylo právní moci, nelze změnit či zrušit jinak než cestou mimořádných opravných prostředků či žalobou ve správním soudnictví. Případné dohodaovací řízení mezi dotčenými orgány státní správy, které spolupůsobí v územním řízení, by nemohlo dojít naplnění svého účelu, kterým je nalezení shody mezi dotčenými orgány státní správy a s tím nerozlučně spjatá změna původního rozhodnutí dotčeného orgánu. S ohledem na výše vyjmenované atributy správního rozhodnutí je takovýto neformální postup vyloučen.“

<sup>45)</sup> Nejvyšší správní soud se přitom poněkud nejasně odvolal na rozhodnutí ze dne 13. 8. 2009, č.j. 7 As 43/2009 – 52, když uvedl, že „úprava v ust. § 149 správního řádu se ..., jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č.j. 7 As 43/2009 – 52, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), týká výlučně postupu „uvnitř“ správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímo, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek. V soudním řízení správním je proto tuto právní úpravu nezbytně aplikovat v kontextu ust. § 75 odst. 2, věty druhé, s. ř. s., podle kterého byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.“ Nakonec závazné stanovisko přezkoumal na základě § 75 odst. 2 soudního řádu a konstatoval, že „s ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitos-

Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko MZV v dané věci těmto požadavkům nevyhovovalo, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že závazné stanovisko MZV je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a protože obsah závazného stanoviska je v souladu s § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, trpí v důsledku toho nepřezkoumatelností rovněž navazující rozhodnutí žalovaného, takže městský soud měl žalobou napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Judikatura nebyla zcela konzistentní, pokud jde o povahu závazných stanovisek vydávaných již v době účinnosti nového správního řádu a na něj navazujících zákonů, zejm. nového stavebního zákona a v souvislosti s ním změněných dalších zákonů. Zdá se nicméně, že judikatura tendovala spíše k posuzování závazných stanovisek jako soudně přezkoumatelných rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního v intencích závěrů rozšířeného senátu. Tím se ale dostáváme k otázce, jaká je povaha těchto úkonů správních orgánů z hlediska správního řádu, přesněji řečeno, jaká je povaha správních aktů dotčených orgánů, které jsou závaznými podklady pro meritorní rozhodnutí, a to z hlediska § 149, resp. § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu. Jinými slovy jde o to, zda je možné (a pokud ano, za jakých podmínek), aby soudně přezkoumatelné závazné stanovisko dotčeného orgánu spadající pod rozsah definice obsažené v § 65 odst. 1 soudního řádu správního nebylo současně rozhodnutím vydávaným ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu.

Samotný § 149 správního řádu na to odpověď nedává, neboť vydávání závazných stanovisek v konkrétních případech (a tím i jejich obsah a právní účinky) upravují zvláštní zákony – toto ustanovení správního řádu vychází z toho, že by tyto závazné podkladové akty povahu rozhodnutí ve správním řízení mít neměly, pokud jsou ale rozšířeným senátem obecně hodnoceny jako soudně přezkoumatelná rozhodnutí, samotný § 149 správního řádu to nezmění, protože jde jen o procesní ustanovení, které stanoví, jak se „skutečnými“ závaznými stanovisky (nikoliv s těmi, která jsou ve skutečnosti rozhodnutími a na která se tak § 149 nevztahuje) ve správním řízení nakládat, povaha a účinky aktů dotčených orgánů však plynou přímo a pouze z příslušných speciálních zákonů. Pokud tedy úkon dotčeného orgánu splňuje definiční znaky závazného stanoviska popsané v usnesení rozšířeného senátu a zvláštní zákon nestanoví, že by nešlo o rozhodnutí, resp. že se na jeho vydávání části druhá a třetí nevztahují, půjde (na základě toho, že jak soudní řád správní, tak správní řád vycházejí z materiálního pojetí rozhodnutí) o rozhodnutí ve správním řízení, na které se § 149 správního řádu nevztahuje, neboť k tomu, aby v takovém případě o rozhodnutí nešlo, by bylo třeba právě speciální úpravy ve zvláštním zákoně.

---

tech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona .... Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.“.

Takovou speciální úpravou jsou ustanovení doplněná do řady zákonů upravujících působnost dotčených orgánů v souvislosti s novým stavebním zákonem (zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění). Od 1. ledna 2007 je v řadě zákonů obsaženo ustanovení, podle něhož „stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení“. Tyto změny, které se ve vztahu k § 149 odst. 1 správního řádu v době svého přijetí zdály, pokud jde o vedlejší větu „nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení“, nadbytečné, po usnesení rozšířeného senátu nabyly jiného významu, neboť může-li z něčeho vyplývat, že se při vydávání závazných stanovisek, která jsou rozhodnutími podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, nepostupuje podle ustanovení správního řádu o správním řízení (a nejde tedy o rozhodnutí vydávaná ve správním řízení), jsou to právě tato ustanovení, podle nichž závazná stanoviska „nejsou samostatnými rozhodnutími ve správním řízení“. V těchto případech mají tedy z hlediska správního řádu závazná stanoviska povahu úkonů podle části čtvrté správního řádu, a to i pokud jde o jejich přezkoumávání a případnou nápravu (§ 149 odst. 4 a 5 správního řádu).

Důležité pro skutečnou povahu „závazných stanovisek“ je rovněž to, jakým způsobem se závazné stanovisko pro účely správního řízení získává. Některé zákony (např. stavební zákon) vycházejí z toho, že závazná stanoviska má obstarat žadatel o vydání rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem, jiné zákony však (jako např. zákon č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem ve svém § 16) vycházejí z toho, že závazná stanoviska si má opatřit sám správní orgán (obecně § 50 odst. 2 věta první správního řádu). V prvním případě je žadatel při opatrování závazného stanoviska ve vztahu ke správnímu orgánu příslušnému k jeho vydání v postavení žadatele (pokud by se závazné stanovisko nakonec přece jen vydávalo ve správním řízení jako samostatné rozhodnutí a nešlo tak o stanovisko podle § 149 správního řádu) nebo přinejmenším dotčené osoby (§ 2 odst. 3 a ustanovení části čtvrté správního řádu).

Pokud si však závazné stanovisko opatřuje sám správní orgán, který je příslušný k vydání jím podmíněného rozhodnutí, jde o interní vztah mezi dvěma správními orgány, který nemá povahu „řízení“, ve kterém by žadatel vystupoval jako jeho účastník. V takovém případě je otázkou, zda by byl samostatný soudní přezkum závazného stanoviska možný s ohledem na § 65 odst. 1 soudního řádu správního, podle něhož se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí ten, kdo tvrdí, že jím byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Šlo by v tomto případě o „přímé zkrácení práv“ nebo jejich „zkrácení v důsledku porušení práv v předcházejícím řízení“, pokud by se o vydání závazného stanoviska s žalobcem žádné „řízení“ nevedlo a stanovisko samo o sobě žalobcova práva nezkracuje přímo, ale „jen“ nepřímo prostřednictvím jím podmíněného rozhodnutí?

Nakonec byla rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu předložena



k rozhodnutí otázka, zda se usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 21. 10. 2008, č.j. 8 As 47/2005 – 86, které řešilo soudní přezkum závazných stanovisek vydaných před účinností nového správního řádu, týká i závazných stanovisek vydaných po jeho účinnosti a zda závazné stanovisko vydané po účinnosti nového správního řádu může (má) být samostatně přezkoumáváno soudem. Rozšířený senát dospěl k (možná poněkud překvapivému) závěru, že závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutími ani ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 soudního řádu správního.<sup>46)</sup>

### K povaze rozhodnutí o přeložení soudce

Poměrně významnou skupinu soudně přezkoumatelných rozhodnutí tvoří rozhodnutí týkající se osob, které zastávaly, případně měly zastávat, nějakou veřejnou funkci a byly z ní odvolány či do ní naopak nebyly jmenovány. Velkou pozornost vzbudila a mnoho reakcí v odborném tisku před časem vyvolala rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkající se přezkumu rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování justičních čekatelů soudci. V obou rozhodnutích<sup>47)</sup> dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že prezident republiky je v daném případě orgánem moci výkonné, jemuž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy,<sup>48)</sup> tedy správním orgánem

---

<sup>46)</sup> V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j.: 2 As 75/2009-113 z 23. 8. 2011 se uvádí, že „z legislativní činnosti zákonodárce lze vypožorovat snahu o komplexní řešení problematiky vydávání a přezkumu závazných stanovisek. Novelizace právního prostředí upravující otázku závazných stanovisek zavedla kromě samotné definice závazného stanoviska a mechanismu jeho přezkumu také ustanovení, která ex lege konstatují, že dané závazné stanovisko je samostatným rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004. Závazná stanoviska, která jsou ex lege rozhodnutími, jsou v rámci samostatně vymezeného předmětu řízení s to zasáhnout do subjektivních práv. Vztahují se na ně ustanovení týkající se správního řízení a řádných opravných prostředků. Ustanovení, která určují, že má správní orgán vydat závazné stanovisko v konkrétním případě ve formě samostatného rozhodnutí, jsou obsažena především v některých zvláštních zákonech (např. § 44a odst. 3 památkového zákona). Tuto legislativní činnost lze chápat jako reflexi závěrů uvedených ve sjednocujícím rozhodnutí rozšířeného senátu. Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce ve shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí.“

<sup>47)</sup> Rozhodnutí z 27. 4. 2006 č.j.: 4 Aps 3/2005 – 35, Sb. NSS sv. 8 ročník 2006, s. 661, č. 905/2006 a rozhodnutí z 21. 5. 2008, č.j.: 4 Ans 9/2007-197, Sb. NSS sv. 12 ročník 2008, s. 1035, č. 1717/2008.

<sup>48)</sup> Podle Nejvyššího správního soudu je třeba lišit ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů (úkonů v oblasti veřejné správy) a odpovídají postavení prezidenta jako „správního úřadu“ sui generis, a ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě



ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního a podléhá tudíž pravomoci soudů ve správním soudnictví.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o přezkumu rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování justičních čekatelů soudci (i některá podobně zaměřená rozhodnutí Ústavního soudu – viz dále) vedou k obecnějším úvahám o tom, zda (a za jakých podmínek) se ustanovení správního řádu o správním řízení, resp. správní řád jako takový, vůbec vztahuje na rozhodování příslušných orgánů, která se týkají právního postavení jednotlivců podílejících se v nějaké podobě na výkonu státní (veřejné) moci. A mohou vést i k úvahám o tom, jaká je vůbec povaha těchto rozhodnutí – jde skutečně o „rozhodnutí“, tedy úkony s externími účinky, kdy příslušný orgán veřejné moci rozhoduje o veřejném subjektivním právu jednotlivce podílejícího se v rámci jím zastávané funkce a v rámci instituce, jíž je součástí, na výkonu veřejné moci nebo jde „jen“ o interní akty vydávané v rámci systému veřejné moci mezi jednotlivými orgány veřejné moci, které žádná subjektivní práva nemají (jakkoliv veřejnou moc v rámci takových orgánů mohou vykonávat jen konkrétní jednotlivci, kteří již nositeli subjektivních práv jsou)? Soudní přezkum se v těchto případech obvykle opírá (zejména) o čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Jde o to, zda na základě tohoto ustanovení existuje i (veřejné subjektivní) právo na výkon státní veřejné moci a pokud ano, jaké jsou hranice tohoto práva a limity jeho soudní ochrany cestou správního (a případně i ústavního) soudnictví.

Ke skupině rozhodnutí týkajících se výkonu veřejné funkce patří i rozsudek Nejvyššího správního soudu vztahující se k rozhodnutí ministra spravedlnosti o přeložení soudce podle § 73 zákona o soudech a soudcích.<sup>49)</sup> V tomto ustanovení je stanoveno, že o přeložení soudce rozhoduje ministr spravedlnosti po projednání s předsedy příslušných soudů, přičemž proti tomuto rozhodnutí není odvolání přípustné a není-li stanoveno jinak, použijí se pro toto řízení a rozhodnutí přiměřeně ustanovení správního řádu.

Dotčené ustanovení bylo do této podoby uvedeno zákonem č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního. Do té doby v něm bylo stanoveno, že proti rozhodnutí ministra spravedlnosti o přeložení soudce podle § 72 odst. 1 a 2 lze podat podle zvláštních právních předpisů, tzn. podle § 250l a násl. občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002, opravný prostředek k Nejvyššímu soudu, zatímco o použití správního řádu v něm nebylo uvedeno nic, a to ani v tom smyslu, že by bylo použití správního řádu vyloučeno. Z důvodové zprávy k vládnímu návrh zákona, kterým

---

ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako „ústavního činitele“, přičemž v posuzované věci (pravomoc jmenovat soudce) se podle názoru Nejvyššího správního soudu jedná o pravomoc prezidenta republiky, jejíž realizace má povahu i formu správních úkonů (na rozdíl od ústavních aktů, kam spadá např. zastupování státu navenek, sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, pravomoc svolávat zasedání Poslanecké sněmovny, rozpustit Poslaneckou sněmovnu, podepisovat zákony apod.).

<sup>49)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2009, č.j. 5 As 13/2009 – 61 Sb. NSS sv. 7 ročník 2009, s. 604, č. 1855/2009.

se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, nelze vyčíst, proč do něj bylo vyloučení odvolání (správně se měl vyloučit rozklad, neboť rozhoduje ministr jako funkčně příslušný orgán) a odkaz na (pouze) přiměřené použití správního řádu doplněny.

Nejvyšší správní soud hledal odpověď na otázku, zda rozhodnutí ministra podléhá přezkumu ve správním soudnictví, tzn. v řízení podle § 65 a násl. soudního řádu správního, a rovněž na otázku, jak je to s použitím správního řádu na vydávání těchto rozhodnutí, byť v daném případě nešlo přímo o přezkum rozhodnutí ministra o přeložení soudce, ale o přezkum rozhodnutí ministra, jímž bylo rozhodnutí o přeložení soudce naopak zrušeno, a to v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že na rozhodnutí ministra spravedlnosti o přidělení soudce k určitému soudu je třeba nazírat jako na rozhodnutí v „materiálním“ slova smyslu, přičemž ministr spravedlnosti v dané věci vystupuje jako vykonavatel správy soudů, tj. veřejné správy *sui generis* a musí proto při postupu podle § 71, resp. § 73 zákona o soudech a soudcích, postupovat podle ustanovení správního řádu, která z povahy věci přicházejí v úvahu. Má-li však dojít k přeložení soudce, lze tak učinit pouze postupem, který zákon o soudech a soudcích stanoví, přičemž v případě, kdy zákon o soudech a soudcích stanoví takové konkrétní postupy, nepřichází postup dle správního řádu v úvahu, a to ani přiměřeně.<sup>50)</sup>

---

<sup>50)</sup> Nejvyšší správní soud konstatoval, že „zákon o soudech a soudcích, ani jiný zákon, nezakládá žádnému soudci právo (ve smyslu nároku) být soudcem toho kterého konkrétního soudu. Stejně tak je zřejmé, že jde o rozhodování o „návrhu“, který podává zpravidla předseda soudu, k němuž má být soudce přidělen, ale může tak učinit (jak tomu bylo i v daném případě) i sám soudce. Na rozhodnutí ministra spravedlnosti, ať již kladné či příp. i záporné, je třeba především nutno nazírat jako na rozhodnutí v „materiálním“ slova smyslu, bez výslovně předepsaných náležitostí jeho písemného vyhotovení. Je třeba proto vycházet z obecných principů a základních standardů správního řízení. Vzhledem k tomu, že veškerý výkon exekutivních pravomocí orgánů veřejné moci musí být jak co do případů a mezí, tak i co do způsobů v souladu se zákony (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy), musí být respektovány nesporně i zásady činnosti správních orgánů obsažené v § 2 – § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ustanovení § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích odkazuje na přiměřené použití správního řádu. Dle názoru Nejvyššího správního soudu ustanovení, která obecně odkazují v řadě právních předpisů na použití správního řádu, jsou nadbytečná a nemají normativní význam; správní řád, resp. jeho jednotlivá ustanovení se podle svého § 1 použije na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy vždy, nestanoví-li zvláštní zákon nějaký jiný postup. Není pochyb o tom, že základní zásady činnosti správních orgánů podle nového správního řádu (§ 2 – § 8, § 177 odst. 1) se díky mnohem širší věcné působnosti (oproti zák. č. 71/1967 Sb.) vztahují nejen na klasické správní řízení, které spočívá v rozhodování o právech a povinnostech osob, ale, a to nejen „přiměřeně“, na veškerou činnost orgánů veřejné správy, na kterou se správní řád vztahuje. Ministr spravedlnosti ... nepochybně v dané věci vystupuje nikoli jako orgán moci soudní či zákonodárné, ale jakožto vykonavatel správy soudů, tj. veřejné správy *sui generis*; musí proto při výkonu správy – zde při postupu dle § 71, resp. § 73 zákona o soudech a soudcích, postupovat v intencích ustanovení správního řádu, která z povahy věci přicházejí v úvahu. V tomto řízení a pouze v souvislosti se správním aktem v něm učiněným

Z odůvodnění rozhodnutí nelze seznat, jak se Nejvyšší správní soud staví k otázce použitelnosti správního řádu, v daném případě tedy jeho částí druhé a třetí, na rozhodování ministra spravedlnosti o přeložení soudce, tedy zda by se správní řád použil, i kdyby na něj § 73 zákona o soudech a soudcích neodkazoval. Pokud by se správní řád použil sám od sebe na základě vlastní věcné působnosti (zejm. § 1 odst. 1 a § 9 správního řádu), pak by se použil v plném rozsahu a nikoliv jen „přiměřeně“ (§ 1 odst. 2 a § 180 odst. 1 správního řádu). Pokud by se však bez takového odkazu sám o sobě nepoužil, tedy by jím samotným jeho věcná působnost na daný případ nebyla dána, je otázkou, zda by rozhodování ministra spravedlnosti mělo i v takovém případě povahu podřazující ho pod § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.

Něco jiného by samozřejmě bylo, pokud by zákon o soudech a soudcích namís- to přiměřeného použití správního řádu jeho ustanovení, či jen ustanovení části druhé a třetí vylučoval, z čehož by vyplývalo, že o výkon působnosti v oblasti veřejné správy podle § 1 odst. 1 a § 9 správního řádu jde, protože jinak by nemělo smysl ho vylučovat. Ustanovení § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích ale navo- zuje dojem, že o takovou činnost nejde, protože jinak by nemělo smysl upravovat použití správního řádu pozitivně. Opět tedy jde o otázku, za jakých podmínek rozhodnutí, které je na základě judikatury podřaditelné pod § 65 odst. 1 soudního řádu správního, není (vzhledem k podobnosti obou definic) současně též rozhod- nutím podle § 9, resp. § 67 odst. 1 správního řádu.

To souvisí i s tím, zda v daném případě jde na straně soudce o nějaká veřej- ná subjektivní práva. Podle § 84 odst. 4 zákona o soudech a soudcích platí, že nestanoví-li zákon jinak, použijí se na pracovní vztah soudce přiměřeně ustano- vení zákoníku práce a jiných pracovněprávních předpisů, což zase souvisí s § 5 odst. 1 a 2 zákoníku práce, kde je stanoveno, že na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce (nemělo by snad být pochyb o tom, že funkce soudce takovou funkcí je) se tento zákon vztahuje, pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy, ovšem jestliže je veřejná funkce vykoná- vána v pracovním poměru, řídí se tento pracovní poměr tímto zákonem, tedy

---

(přeložení, přidělení) je na místě dovolávat se přiměřeného užití správního řádu; přitom je však vždy nutno postupovat v souladu se zásadami obsaženými v § 2 až § 8 správního řádu. Zákonost postupů orgánů výkonu veřejné moci, determinovaných příslušnými ustanoveními jednotlivých zákonů, nelze posuzovat odtrženě bez zohlednění dopadů souvisejících ustanovení Ústavy a Listiny. Postupem stěžovatele v projednávané věci však byly zcela pominuty ústavně garantované atributy nezávislosti moci soudní, tak jak byly popsány výše. ... Podle § 84 zákona o soudech a soudcích pracovní vztah soudce vzniká dnem, který je stanoven jako den nástupu do funkce, a zaniká dnem zániku funkce soudce. Je-li soudce přeložen k určitému soudu, vzniká mu tímto okamžikem nárok na výkon funkce soudce tohoto soudu; má-li dojít k jeho přelože- ní, lze tak učinit pouze postupem, který zákon o soudech a soudcích stanoví, nikoli jakýmkoli jiným způsobem a postupy, které by bylo lze při užití extenzivního výkladu zákona (zde § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích) bez okolností daného případu, dovozovat z jiného práv- ního předpisu. Nejvyšší správní soud má za to, že v případě, kdy zákon o soudech a soudcích stanoví konkrétní postupy v oddílu 4 a 5, nepřichází postup dle správního řádu v úvahu, a to ani „přiměřeně“.

zákoníkem práce (ustanovení § 84 zákona o soudech a soudcích přitom mluví o „pracovním vztahu“).

Podle Nejvyššího správního soudu však v daném případě jde o veřejné subjektivní právo soudce, byť si poněkud odporuje, když na jednu stranu uvádí, že „zákon o soudech a soudcích, ani jiný zákon, nezakládá žádnému soudci právo (ve smyslu nároku) být soudcem toho kterého konkrétního soudu“, ovšem současně tvrdí, že „je-li soudce přeložen k určitému soudu, vzniká mu tímto okamžikem nárok na výkon funkce soudce tohoto soudu“. Pokud v daném případě o veřejná subjektivní práva jde (a je-li rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví, jít o ně musí vzhledem k § 2 soudního řádu správního) a ministr je v postavení správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, není jasné, čím by se dalo odůvodnit pouze omezené použití správního řádu na vydávání těchto rozhodnutí. Pokud by se správní řád použil sám o sobě, aniž by na něj zvláštní zákon musel odkazovat, bylo by ustanovení § 73 odst. 2 nejen zbytečné ale i neaplikovatelné, protože pokud plyne věcná působnost správního řádu z něj samého, použije se v plném rozsahu a nikoliv jen „přiměřeně“. Odkazy na obdobné či pouze přiměřené použití jiných ustanovení či jiných právních předpisů se používají tehdy, pokud by se tato ustanovení či tyto předpisy na regulované vztahy samy o sobě nepoužily – v opačném případě, tedy pokud je působnost daných ustanovení či právních předpisů dána jimi samými, nejenže nemají takové odkazy smysl, ale jsou i nepoužitelné.

Nejvyšší správní soud sice uvádí, že „ustanovení, která obecně odkazují v řadě právních předpisů na použití správního řádu, jsou nadbytečná a nemají normativní význam; správní řád, resp. jeho jednotlivá ustanovení se podle svého § 1 použije na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy vždy, nestanoví-li zvláštní zákon nějaký jiný postup“. Není však jasné, zda za takové ustanovení nemající normativní význam, pokládá i § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, když současně konstatuje, že „na rozhodnutí ministra spravedlnosti, ať již kladné či příp. i záporné, je třeba především nutno nazírat jako na rozhodnutí v „materiálním“ slova smyslu, bez výslovně předepsaných náležitostí jeho písemného vyhotovení“.

Pokud by se správní řád na dané rozhodování ministra spravedlnosti použil sám o sobě na základě svého § 1, použila by se i jeho ustanovení o rozhodnutí, tzn. především § 68 a 69 správního řádu. Nejvyšší správní soud uvádí, že „ministr spravedlnosti ... v dané věci vystupuje ... jakožto vykonavatel správy soudů, tj. veřejné správy sui generis; musí proto při výkonu správy – zde při postupu dle § 71, resp. § 73 zákona o soudech a soudcích, postupovat v intencích ustanovení správního řádu, která z povahy věci přicházejí v úvahu.“ Z toho by se podávalo, že ministr musí podle správního řádu postupovat z toho důvodu, že vystupuje jako vykonavatel veřejné správy, nikoliv na základě toho, že na (přiměřené) použití správního řádu odkazuje § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích. Nicméně vzápětí Nejvyšší správní soud uvádí, že „v tomto řízení a pouze v souvislosti

se správním aktem v něm učiněným (přeložení, přidělení) je na místě dovolávat se přiměřeného užití správního řádu“.

Pokud je rozhodnutí ministra spravedlnosti rozhodnutím podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního a použití správního řádu na vydávání takových rozhodnutí není zákonem vyloučeno (v daném případě je vyloučeno pouze odvolání, přesněji řečeno rozklad), vztahují se na vydávání takového rozhodnutí všechna relevantní ustanovení správního řádu, vč. ustanovení o přezkumném řízení, a § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích je redundantní, a to (vzhledem k § 1 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., který platil v době, kdy byl § 73 odst. 2 ve stávajícím znění do zákona o soudech a soudcích vložen) nejspíš od samého počátku, neboť přijetím nového správního řádu se konkrétně v této věci nic nezměnilo.<sup>51)</sup> I v době, kdy bylo toto ustanovení do zákona doplněno, šlo (slovy předchozího správního řádu) o řízení, v němž o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů rozhoduje v oblasti státní správy ministerstvo, v daném případě prostřednictvím ministra jako funkčně příslušného orgánu).

### **K povaze rozhodnutí o odvolání (a jmenování) státního zástupce**

Dalším příkladem soudního rozhodnutí týkajícího se veřejné funkce bylo několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z konce r. 2009 týkajících se přezkumu rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání státního zástupce z funkce podle § 10 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.<sup>52)</sup> Podle § 10 odst. 4 tohoto zákona může ministr spravedlnosti odvolat z funkce vrchního státního zástupce, krajského státního zástupce a okresního státního zástupce, pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce, přičemž nejde-li o odvolání z důvodu porušení povinností při výkonu státní správy státního zastupitelství, činí tak na návrh vedoucího státního zástupce, který je podle odstavců 1 až 3 tohoto ustanovení oprávněn navrhopvat jmenování do funkce, z níž má být vedoucí státní zástupce odvolán. Podle § 10 odst. 5 může ministr spravedlnosti jmenovat nebo odvolat krajského nebo okresního státního zástupce též na návrh nejvyššího státního zástupce. V daných případech šlo o to, zda rozhodnutí ministra spravedlnosti, vydaná na základě zmíněných ustanovení, jsou rozhodnutími o veřejných subjektivních právech podléhajícími přezkumu v rámci správního soudnictví nebo zda jde o rozhodnutí svou povahou pracovněprávní, tedy soukromoprávní povahy. Nejvyšší správní soud se přiklonil k tomu,

<sup>51)</sup> Předchozí správní řád se podle svého § 1 odst. 1 vztahoval, zjednodušeně řečeno, na rozhodování orgánů státní správy, vč. ústředních, o právech a povinnostech osob (v jeho dikci „občanů a organizací“), stávající správní řád má sice věcnou působnost širší, na rozhodování orgánů státní správy (nyní tedy „orgánů moci výkonné“) o právech a povinnostech osob se však vztahuje rovněž (§ 1 odst. 1 a § 9 stávajícího správního řádu). Pokud je tedy rozhodnutí ministra spravedlnosti o přeložení soudce rozhodnutím podle stávajícího správního řádu, bylo jim i podle toho předchozího.

<sup>52)</sup> Rozsudek z 27. 10. 2009, č.j.: 9 As 94/2008 – 77, Sb. NSS sv. 2 ročník 2010, s. 105, č. 1981/2010, rozsudek z 27. 10. 2009 č.j.: 9 As 2/2009 – 59 a rozsudek z 12. 11. 2009 č.j.: 1 As 9/2009 – 86, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

že ministr spravedlnosti při odvolávání vedoucích státních zástupců vystupuje v pozici orgánu výkonné moci, tj. jako správní orgán, a nikoliv jako subjekt v oblasti pracovněprávních vztahů.<sup>53)</sup>

<sup>53)</sup> Nejvyšší správní soud uvedl, že „zákon (o státním zastupitelství – *pozn. aut.*) odlišuje vztahy uvnitř soustavy státního zastupitelství a vztahy související se státní správou státního zastupitelství, přičemž subordinační vztahy vznikají v obou těchto rovinách. Výslovně jsou rozlišeny vztahy týkající se samotné působnosti státního zastupitelství, pod čímž je nutno rozumět ochranu veřejného zájmu při zastupování veřejné žaloby, a poté vztahy týkající se výkonu správy státního zastupitelství (tj. vytváření podmínek pro výkon působnosti a dále kontrola v zákonem stanovených mezích řádného plnění úkolů státnímu zastupitelství svěřených). Je zřejmé, že tato struktura je vzhledem ke zvláštnímu postavení státního zastupitelství a veřejnoprávnímu předmětu jeho činnosti jiná a složitější, nežli u soukromoprávních právnických osob. Vzhledem k veřejnoprávní povaze činnosti státního zastupitelství se pak jinými pravidly a zájmy řídí též jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců od jmenování a odvolávání řídících pracovníků podnikatelských subjektů dle zákoníku práce. ... Nejvyšší správní soud však shledává podstatné odlišnosti mezi pravomocí zaměstnavatele odvolat vedoucí pracovníky dle § 73 zákoníku práce a pravomocí ministra spravedlnosti odvolat vedoucí státního zástupce dle § 10 zákona o státním zastupitelství. Tyto rozdíly spatřuje zejména ve veřejnoprávní rovině výkonu funkce vedoucího státního zástupce. ... zákon o státním zastupitelství rozlišuje vztahy spojené s výkonem funkce státního zástupce, které se primárně řídí zákoníkem práce, a v jiné části zákona upravuje odlišné vztahy týkající se řízení a organizace soustavy státního zastupitelství, včetně jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců. ... vztah mezi ministrem spravedlnosti a vedoucím státním zástupcem nenaplnuje citovanou definici pracovněprávního vztahu. Přestože ministr spravedlnosti disponuje právem vedoucího státního zástupce jmenovat a též i odvolat, tato pravomoc je na rozdíl od „klasických“ zaměstnavatelů omezena zákonem o státním zastupitelství. ... zákon o státním zastupitelství zcela jednoznačně vymezuje kompetence ministra spravedlnosti vůči soustavě státního zastupitelství, a stanoví jejich zákonné meze. V ustanovení § 10 odst. 4 a 5 mu zákon o státním zastupitelství svěřuje pravomoc vedoucí státního zástupce odvolat, avšak za dodržení zákonem stanovených podmínek. Důvody tohoto omezení je možno spatřovat ve vysokém podílu veřejnoprávních aspektů v činnosti vedoucího státního zástupce. ... je dán veřejný zájem na řádném výkonu řídicích a organizačních pravomocí vedoucího státního zástupce, do něhož má být zasahováno pouze z předvidatelných zákonem stanovených důvodů, bez možnosti nahodilosti a svévole. Zásah ministra spravedlnosti do obsazení funkce vedoucích státních zástupců může být motivován pouze ochranou veřejného zájmu, kterým je řádný chod státního zastupitelství jakožto veřejnoprávní instituce. Ministr spravedlnosti tak při odvolávání vedoucích státních zástupců vystupuje v pozici orgánu výkonné moci, tj. jako správní orgán, a nikoliv jako subjekt v oblasti pracovněprávních vztahů, neboť neřeší otázky spojené s výkonem funkce jednotlivých státních zástupců dle části šesté zákona o státním zastupitelství, nýbrž v oblasti veřejné správy, kde mu bylo svěřeno oprávnění rozhodovat o vedení jednotlivých složek státního zastupitelství. ... Podle názoru Nejvyššího správního soudu je „určující především obsah a dále též forma úkonu učiněného ministrem spravedlnosti. V projednávané věci mělo rozhodnutí ministra o odvolání z funkce vedoucího státního zástupce účinky přímého zásahu do výkonu veřejné funkce a vyvolalo její ukončení, na rozdíl od zahájení kárného řízení, v němž je nejdříve zjišťováno, zda došlo ke kárnému provinění a teprve následně jsou z případného kladného zjištění vyvozovány důsledky v podobě kárného opatření. ... Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje s názorem městského soudu, dle něhož odvoláním z funkce okresního státního zástupce nebylo z pozice ministra spravedlnosti jakožto představitele výkonné moci zasaženo do jeho práv a povinností, neboť tento úkon neměl za následek zánik funkce státního zástupce ani ukončení jeho pracovního poměru. Jak totiž bylo konstatováno výše, obsahová náplň činnosti státního zástupce a vedoucího státního zástupce se podstatně liší. Jmenováním do funkce vedoucího státního zástupce vznikají dotyčnému státnímu zástupci odlišné povinnosti a dostává se do jiného postavení uvnitř soustavy státního



Nejvyšší správní soud se ve zmíněných rozhodnutích nezabýval otázkou, zda se na rozhodování ministra spravedlnosti podle § 10 odst. 4 a 5 zákona o státním zastupitelství vztahuje správní řád čili nic, postup podle správního řádu je ale zřejmě jen nutným důsledkem závěrů obsažených v těchto rozhodnutích. Pokud je rozhodování ministra spravedlnosti o odvolání státního zástupce podle tohoto ustanovení rozhodováním orgánu moci výkonné týkajícím se veřejných subjektivních práv státního zástupce ve smyslu § 2 a § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, na základě čehož je dána působnost soudů ve správním soudnictví, a nestanoví-li zákon o státním zastupitelství, že se podle správního řádu nepostupuje, těžko se hledají argumenty pro to, že se správní řád nepoužije (§ 1 odst. 1 a § 9 správního řádu).

Jak z rozsudků Nejvyššího správního soudu vyplývá, odvolání státního zástupce vycházeli z toho, že proti rozhodnutí ministra není přípustný žádný opravný prostředek a napadali je proto přímo žalobou ve správním soudnictví. Pokud je rozhodnutí ministra rozhodnutím ve smyslu § 2 a § 4 odst. 1 písm. a), resp. § 65 odst. 1 soudního řádu správního, vztahuje se na něj správní řád (§ 1 odst. 1 a § 9 správního řádu), neboť zákon o státním zastupitelství jeho použití nevylučuje a nevylučuje (na rozdíl od § 73 odst. 2 zákona o soudech a soudcích) ani podání žádného opravného prostředku, o němž by na základě § 152 odst. 2 správního řádu rozhodoval (na základě návrhu rozkladové komise) opět ministr.

Pokud je rozhodováním orgánu moci výkonné týkajícím se veřejných subjektivních práv státního zástupce rozhodování ministra spravedlnosti o odvolání státního zástupce podle § 10 odst. 4, je otázkou, zda veřejnoprávní povahu či alespoň veřejnoprávní prvky, nemá i jeho rozhodnutí o jmenování státního zástupce do funkce, tzn. zda nejen odvolání z funkce ale i jmenování do ní má mít formu rozhodnutí vydávaného ve správním řízení (s tím souvisí např. otázka, zda by bylo možné a vůbec představitelné „řízení“ o jmenování státního zástupce do funkce obnovit – pokud by mělo jmenování do funkce charakter čistě pracovněprávní, tedy soukromoprávní a nikoliv veřejnoprávní, nic takového pochopitelně nepřichází v úvahu).

Státní zástupci jsou sice podle zákona o státním zastupitelství v pracovním poměru k České republice, už od počátku své účinnosti však tento zákon stanoví, že státní zástupce je odpovědný za kárné provinění, tedy za disciplinární delikt, což je charakteristické pro veřejnoprávní poměry, např. služební poměr, nikoliv však pro pracovní poměry jako soukromoprávní vztahy, pracovní poměr

---

zastupitelství i vůči orgánům státní správy. Odebráním této funkce se jeho právní postavení opět změní, zásah do jeho právní sféry je zřejmý. Vzhledem k tomu, že se jedná o veřejnou funkci a ve věci rozhodl právní orgán, je v rozhodování o odvolání z funkce přítomno více veřejnoprávních prvků nežli prvků pracovněprávních. V souvislosti s odvoláním z veřejné funkce Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06 (dostupné na [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)), týkající se okolností zániku veřejné funkce. Vzhledem k převládajícímu obsahu veřejnoprávních prvků se tak dle názoru Nejvyššího správního soudu poměr mezi ministrem spravedlnosti a vedoucím státním zástupcem více svým charakterem blíží některému ze služebních poměrů.“

státních zástupců tak už i z tohoto důvodu standardním pracovním poměrem patrně není.

V té souvislosti stojí za pozornost, že jednou z možných sankcí, kterou lze státnímu zástupci za kárné provinění uložit, je odvolání z funkce [§ 30 odst. 1 písm. c) zákona č. 283/1993 Sb.]. Současně je však stanoveno, že odpovědnost státního zástupce za kárné provinění zaniká, nebyl-li do 2 let od jeho spáchání podán návrh na zahájení kárného řízení. Otázkou je, v jakém vztahu jsou tato ustanovení k § 10 odst. 4. Kárným proviněním je podle § 28 zaviněné porušení povinností státního zástupce, zaviněné chování nebo jednání státního zástupce, jímž ohrožuje důvěru v činnost státního zastupitelství nebo v odbornost jeho postupu anebo snižuje vážnost a důstojnost funkce státního zástupce a rozhoduje o tom Nejvyšší správní soud jako kárný soud podle § 3 zákona č. 7/2002 Sb.<sup>54)</sup>, kdežto podle § 10 odst. 4 může ministr spravedlnosti vrchního státního zástupce, krajského státního zástupce a okresního státního zástupce z této funkce odvolat, pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce.

Obě ustanovení se pravděpodobně částečně překrývají, a to přinejmenším pokud jde o zaviněné porušení povinností státního zástupce na straně jedné a porušení povinností vyplývajících z výkonu funkce vedoucího státního zástupce závažným způsobem na straně druhé. Otázkou pak je, zda by bylo možné odvolat státního zástupce na základě § 10 odst. 4 za jednání, které by bylo (mohlo být) hodnoceno též jako kárné provinění poté, co marně uplynula lhůta pro podání návrhu na zahájení kárného řízení.

To souvisí s otázkou, zda má či nemá veřejnoprávní povahu či alespoň veřejnoprávní prvky i rozhodnutí ministra o jmenování státního zástupce do funkce – pokud by se došlo k závěru, že ano, dále to relativizuje ustanovení o tom, že státní zástupce je v pracovním poměru, pokud by se došlo k závěru, že nikoliv, přibližuje to naopak rozhodnutí o odvolání státního zástupce z funkce podle § 10 odst. 4 disciplinárnímu řízení, což je vzhledem k absenci lhůty pro vydání takového rozhodnutí, přesněji řečeno pro zahájení řízení o vydání takového rozhodnutí, také poměrně problematické. S jakým časovým odstupem od okamžiku, kdy státní zástupce závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce, by bylo možné ho odvolat? Bylo by možné rozhodnutí o odvolání zrušit z toho důvodu, že bylo vydáno s příliš velkým odstupem a jednání už je „promlčeno“? A bylo by možné rozhodnutí o odvolání zrušit z toho důvodu, že se v daném případě mělo vést kárné řízení a uložit sankci za kárné provinění?

---

<sup>54)</sup> Přísně vzato je otázkou, zda opravdu rozhoduje Nejvyšší správní soud nebo jakýsi zvláštní – k těmto účelům konstituovaný – orgán, neboť podle § 13 soudního řádu správního se Nejvyšší správní soud skládá z předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců a rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu vykonávají soudci, kdežto podle § 4 a násl. zákona č. 7/2002 Sb. rozhodují v řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů zvláštní pro tyto účely konstituované senáty, které tvoří jako přisídící i osoby stojící mimo NSS.

## K povaze rozhodnutí o pozastavení výkonu exekutorského úřadu

Mezi rozhodnutí týkající se výkonu veřejných funkcí, kterými se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zabýval, patří i rozsudek vztahující se k povaze rozhodnutí ministra spravedlnosti o pozastavení výkonu exekutorského úřadu.<sup>55)</sup>

<sup>55)</sup> V dané souvislosti lze připomenout i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkající se povahy rozhodnutí ministra spravedlnosti o pozastavení výkonu exekutorského úřadu podle § 122 exekučního řádu (č.j.: 2 As 19/2004 – 92 z 22. 9. 2004, Sb. NSS sv. 1 ročník 2005, s. 30, č. 430/2005). V něm Nejvyšší správní soud konstatoval, že „exekuční řád přitom nestanoví výslovnou obecnou použitelnost správního řádu na řízení, jež jsou podle něj vedena, tedy ani ve vztahu k řízení, které je vedeno podle jeho § 122 odst. 1, avšak použitelnost správního řádu na tato řízení ani výslovně nevylučuje. V českém právním prostředí může být použitelnost správního řádu na řízení vedena podle zvláštních právních předpisů v jednotlivých případech založena zásadně dvojím způsobem. Prvním, častějším případem, je výslovný odkaz na použití správního řádu obsažený přímo ve zvláštním právním předpise. Příkladem tu může být výslovný odkaz na použití správního řádu obsažený v § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů. V takových případech je obvykle volena konstrukce, podle níž se správního řádu použije (resp. podle správního řádu se postupuje) v řízeních vedených podle těchto zvláštních zákonů v rozsahu, ve kterém toto řízení není upraveno zvláštními zákony, resp. nestanoví-li tyto zvláštní zákony jinak. Druhým případem založením aplikovatelnosti správního řádu je jeho § 1 odst. 1 a 2. Prvně jmenovaný odstavce po zohlednění všech nepřímých novel stanoví, že správní řád se vztahuje na řízení, v němž o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických a právnických osob rozhodují ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, jiné orgány státní správy a jiné orgány veřejné správy. Jestliže se pak podle zvláštních zákonů má rozhodovat, tj. přijímat individuální správní akty, se všemi atributy stanovenými cit. ustanovením, pak se na toto rozhodování správní řád automaticky vztahuje, s výjimkou případů, že zvláštní zákon stanoví něco jiného, tj. pokud výslovně zcela či zčásti použití správního řádu vylučuje. Platí tedy zásada, že zvláštní zákony musejí obsahovat výslovné ustanovení o vyloučení aplikace správního řádu v případech, kdy jejich úprava rozhodování naplňuje všechny znaky uvedené v § 1 správního řádu (a pokud nejde o věci uvedené v § 2 správního řádu), je-li jejich cílem, aby obecnou právní úpravu správního řízení nebylo možné pro určitá rozhodování použít. Správní řád má v případech, kdy má rozhodování charakter ve smyslu jeho § 1, obecnou podpůrnou (subsidiární) platnost, a jeho ustanovení se tak použijí tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon něco jiného (srov. např. VOPÁLKA, V. in VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V. a ŠOLÍN, M.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání, Praha 2003, str. 6; obdobně srov. rovněž ŠLAUF, V., MATRASOVÁ, E., PŘÍHODA, P. A ŠMÍD, L.: *Správní řád. Poznámkové vydání*. 11. vydání, Praha 2003, str. 15 apod.). Nejvyšší správní soud má přitom za nepochybné, že rozhodování o pozastavení výkonu exekutorského úřadu má charakter rozhodování ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, neboť se v rámci něj rozhoduje o (dočasné) úpravě subjektivního práva fyzické osoby – exekutora vykonávat exekutorský úřad. Vzhledem k tomu, že zde zvláštní zákon, v tomto případě exekuční řád, svěřuje správnímu orgánu, v tomto případě ministru spravedlnosti, pravomoc rozhodovat ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu a přitom neobsahuje žádné ustanovení, které by použití správního řádu vylučovalo, uzavírá Nejvyšší správní soud, že rozhodování o pozastavení výkonu exekutorského úřadu ve smyslu § 122 exekučního řádu se uskutečňuje ve správním řízení, které se řídí pravidly upravenými ve správním řádu. Navíc, vzhledem k tomu, že exekuční řád nestanoví jakékoliv podrobnosti tohoto správního řízení, použije se na řízení o pozastavení výkonu exekutorského úřadu správní řád v plném rozsahu, resp. použijí se všechna jeho ustanovení, která nejsou z povahy věci vyloučena. Z povahy věci vyloučena jsou např. ustanovení části čtvrté oddílu prvního správního řádu, která upravují odvolací řízení, neboť exekuční řád přímo stanoví, že proti rozhodnutí ministra spravedlnosti lze podat žalobu k soudu (§ 122 exekučního řádu).“

Rozsudek byl vydán ještě v době platnosti a účinnosti předchozího správního řádu, ani v tomto případě, podobně jako v případě rozhodnutí o přeložení soudce, však nemá stávající správní řád na povahu takového rozhodnutí vliv vzhledem k tomu, že jak předchozí, tak stávající správní řád se vztahovaly na rozhodování orgánů státní správy (orgánů moci výkonné) o právech a povinnostech osob (předchozí správní řád „pouze“, ten stávající „mimo jiné“).

Nejvyšší správní soud uvedl, že exekuční řád neupravuje výslovně obecnou použitelnost správního řádu na řízení, která jsou podle něj vedena, tedy ani na řízení o pozastavení výkonu exekutorského úřadu, správní řád však ani výslovně nevylučuje. Dále uvedl, že pokud se má podle zvláštních zákonů rozhodovat, tj. přijímat individuální správní akty, pak se na toto rozhodování správní řád automaticky vztahuje, s výjimkou případů, že zvláštní zákon stanoví něco jiného, tj. pokud výslovně zcela či zčásti použití správního řádu vylučuje a platí tedy, že zvláštní zákony musejí obsahovat výslovné ustanovení o vyloučení aplikace správního řádu v případech, kdy jejich úprava rozhodování naplňuje všechny znaky uvedené v § 1 správního řádu, tzn. že jde o řízení, v němž o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických a právnických osob rozhodují ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, jiné orgány státní správy a jiné orgány veřejné správy.

Rozhodování o pozastavení výkonu exekutorského úřadu má podle názoru Nejvyššího správního soudu charakter rozhodování ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, neboť se v něm rozhoduje o (dočasné) úpravě subjektivního práva fyzické osoby, a to práva exekutora vykonávat exekutorský úřad a uskutečňuje se proto ve správním řízení, které se řídí pravidly upravenými ve správním řádu.<sup>56)</sup>

---

<sup>56)</sup> Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí rovněž uvedl, že vzhledem k tomu, že exekuční řád nestanoví jakékoliv podrobnosti tohoto správního řízení, použije se na řízení o pozastavení výkonu exekutorského úřadu správní řád v plném rozsahu, resp. použijí se všechna jeho ustanovení, která nejsou z povahy věci vyloučena, přičemž z povahy věci jsou vyloučena např. ustanovení části čtvrté oddílu prvního správního řádu, která upravují odvolací řízení, neboť exekuční řád přímo stanoví, že proti rozhodnutí ministra spravedlnosti lze podat žalobu k soudu. Otázkou však je, zda z tohoto ustanovení lze skutečně dovodit (implicitní) vyloučení ustanovení o odvolacím řízení (v případě rozhodování ministra tedy řízení o rozkladu). Pravdou je, že v případě předchozího správního řádu pokládali někteří za sporné, zda proti rozhodnutí osoby stojící v čele ústředního orgánu státní správy bylo možné podat rozklad, když správní řád výslovně stanovil, že rozklad je možné podat jen proti rozhodnutí ústředního orgánu státní správy, z čehož právě někteří dovozovali, že pokud v prvním stupni správního řízení rozhoduje přímo ministr či vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy, rozklad možný není, neboť s tím správní řád výslovně nepočítá. Právě z těchto důvodů je v novém správním řádu uvedeno, že rozklad je možné podat nejen proti rozhodnutí ústředního správního úřadu ale i proti rozhodnutí toho, kdo stojí v jeho čele (§ 152 odst. 1 stávajícího správního řádu), i když nejde (a ani dříve nešlo) o dva samostatné správní orgány v plném slova smyslu (podle § 1 odst. 1 stávajícího správního řádu je správním orgánem jen orgán moci výkonné jako takový, nikoliv však osoba, která stojí v jeho čele). V kontextu s ustanoveními stávajícího správního řádu o rozkladu už tedy není pochyb o tom, že i proti rozhodnutí ministra jako orgánu prvního stupně je možné rozklad podat a závěr, že ustanovení o odvolacím řízení, tedy řízení o rozkladu, jsou v případě rozhodnutí ministra o pozastavení výkonu exekutorského úřadu z povahy věci vyloučena, proto

Je-li rozhodnutí ministra o pozastavení výkonu exekutorského úřadu rozhodnutím jak podle soudního řádu správního, tak podle správního řádu, je otázkou, zda je takovým rozhodnutím i rozhodnutí ministra o jmenování exekutora do exekutorského úřadu. Pokud se rozhodnutím o pozastavení výkonu exekutorského úřadu podle názoru Nejvyššího správního soudu zasahuje do subjektivního práva exekutora vykonávat exekutorský úřad, vyplývá z toho podle všeho, že rozhodnutí, kterým toto subjektivní právo vznikne, je rovněž rozhodnutím správního orgánu vydávaným ve správním řízení podle správního řádu, a to rozhodnutím konstitutivním, tzn. zakládajícím ono subjektivní právo. Je však výkon exekutorského úřadu opravdu (veřejným) subjektivním právem?

V dané souvislosti stojí za pozornost odlišné stanovisko E. Wagnerové v nálezu Ústavního soudu, který se týkal ústavní stížnosti exekutora proti usnesení Městského soudu v Brně o výši odměny a hotových výdajů exekutora a nákladů exekuce a nákladů oprávněného<sup>57)</sup>. V separátním votu se uvádí, že exekucním

---

už pravděpodobně nemůže obstát (pokud tedy je vůbec toto rozhodování ministra rozhodováním o veřejných subjektivních právech ve správním řízení podle správního řádu a nikoliv „jen“ rozhodováním o svěření a odnětí výkonu státní moci).

<sup>57)</sup> Šlo o nález č.j.: IV. ÚS 630/03 z 2. 11. 2004, Sb. n. u. ÚS sv. 35 ročník 2004, s. 215, č. 162/2004 a v odlišném stanovisku se uvádí, že „stěžovatel je soudním exekutorem a tento svůj status získal podle zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), v platném znění. Ustanovení § 1 odst. 1 tohoto zákona mimo jiné stanoví, že soudní exekutor je fyzickou osobou, kterou stát pověřil exekutorským úřadem. Podle ustanovení § 4 exekučního řádu má exekutor při výkonu exekuční činnosti postavení veřejného činitele. Podle ustanovení § 7 odst. 1 exekučního řádu vykonává stát nad činností exekutorů v jistém rozsahu dohled (ve zbytku jej vykonává exekutorská komora) a podle § 8 písm. d) si stát zajišťuje svou přítomnost v kárné a zkušební komisi tím, že ministr spravedlnosti jmenuje jednu třetinu členů těchto komisí z řad soudců. Ministr spravedlnosti, resp. předsedové okresních soudů jsou také oprávněni podat návrh na zahájení kárného řízení proti exekutorovi [§ 117 odst. 4 písm. a), c), d) exekučního řádu], a v neposlední řadě stát odpovídá vedle exekutora za škodu jím způsobenou (§ 32 odst. 3 exekučního řádu ve spojení s § 4 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů). Z uvedeného vyplývá, že exekucním řádem přenesl stát část výkonu své moci – specificky moci soudní, již je třeba rozumět soudní řízení počínaje řízením nalézacím až po řízení vykonávací, na soudní exekutory. Jimi sice jsou fyzické osoby, avšak tato skutečnost má význam toliko právně technický či organizačně institucionální. Z hlediska funkcionálního vykonávají tyto osoby státní moc. A vlastně pouze tento fakt pak také zdůvodňuje významné ingerence státu do výkonu jejich činnosti formou dohledu, návrhových oprávnění státu v kárných řízeních, jakož i, a to především, zdůvodňuje odpovědnost státu za škodu způsobenou exekutorem. Z uvedeného je zřejmé, že oddělení státních a privátních agend vykonávaných fyzickou osobou má fundamentální význam pro posouzení jejího právního postavení, jež je charakterizováno divergencí mezi jí vykonávanou státní mocí a jejím soukromým statutem fyzické osoby. Jinými slovy – vykonává-li exekutor funkce, které by jinak byl povinen vykonat stát, není a nemůže být při jejich výkonu chráněn základními právy jako fyzická osoba, nýbrž požívá ochrany jako veřejný činitel. Naopak je však exekutor při výkonu svěřené státní moci povinen dbát a respektovat základní práva těch osob, ve vztahu k nimž přenesenou státní moc vykonává. Dalším důvodem, proč při výkonu přenesené státní moci není možné exekutora ztožňovat se soukromou osobou chráněnou základními právy, je fakt, že při výkonu přenesené státní moci nedisponuje exekutor svobodnou vůlí, která charakterizuje jednání soukromých osob.

řádem stát přenesl část výkonu své moci, konkrétně moci soudní, v daném případě řízení vykonávací, na soudní exekutory, kterými sice jsou fyzické osoby, což však má význam jen právně technický či organizačně institucionální, protože z hlediska funkcionálního vykonávají tyto osoby státní moc a jedině tato skutečnost zdůvodňuje významné ingerence státu do výkonu jejich činnosti a také odpovědnost státu za škodu způsobenou exekutorem (podle zákona č. 82/1998 Sb.). Z toho plyne, že oddělení státem delegované činnosti od vlastní činnosti vykonávané danou fyzickou osobou má zásadní význam pro posouzení jejího právního postavení, kdy na jedné straně vystupuje jako vykonavatel státní moci a na straně druhé jako soukromník a vykonává-li funkce, které by jinak byl povinen vykonat stát, nemůže být při jejich výkonu chráněn základními právy jako fyzická osoba, nýbrž požívá ochrany jako veřejný činitel. Při výkonu svěřené státní moci je exekutor povinen respektovat základní práva těch osob, ve vztahu k nimž přenesenou státní moc vykonává, platí pro něj zásada obsažená v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a proto nedisponuje svobodnou vůlí, která charakterizuje jednání soukromých osob.

Je tedy ve světle těchto úvah exekutor spíše vykonavatelem delegované státní moci nebo subjektem nadaným veřejným subjektivním právem, tedy právem vykonávat exekutorský úřad? Může být výkon delegované státní moci veřejným subjektivním právem, které je možné bránit ve správním soudnictví a případě i u Ústavního soudu?

V § 122 odst. 4 exekučního řádu je stanoveno, že proti rozhodnutí ministra o pozastavení výkonu exekutorského úřadu lze podat žalobu u soudu, přičemž v poznámce pod čarou se stále ještě odkazuje na § 247 a násl. občanského soudního řádu. Otázkou je, zda je toto ustanovení „pouze“ nadbytečné a zda by správní žalobu proti rozhodnutí ministra bylo možné podat, i kdyby takové ustanovení v zákoně nebylo, nebo zda by naopak bez takového ustanovení správní žalobu podat nešlo, protože nejde o rozhodování o veřejných subjektivních právech osoby vykonávající exekutorský úřad, nicméně zákonodárce pokládal za potřebné podřadit rozhodování ministra kontrole soudů ve správním soudnictví a právní úpravu správního soudnictví, obsaženou dříve v části páté občanského soudního řádu, dnes v soudním řádu správním, tímto způsobem nepřímou novelizoval.

### **K povaze některých dalších rozhodnutí týkajících se veřejných funkcí**

Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu (i Ústavního soudu) přinesla v posledních letech několik dalších rozhodnutí, jejichž obsah a závěry v nich uči-

---

Naopak jeho úkony jsou stejně jako úkony veškeré veřejné moci přísně vázány na zákon, a tak se i ve vztahu k exekutorovi uplatňuje plně princip stanovený v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon (obdobně čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Tento princip tak zcela přiléhavě našel výraz v ustanovení § 2 exekučního řádu, podle kterého je exekutor při výkonu exekuční činnosti vázán jen Ústavou ČR, zákony, jinými právními předpisy a rozhodnutími soudu vydanými v řízení o výkonu rozhodnutí a exekučním řízením.“



něné vyvolávají otázku, jaké jsou hranice práva na přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 Listiny.

V rozsudku, ve kterém Nejvyšší správní soud rozhodoval o tom, zda je v rámci správního soudnictví přezkoumatelné rozhodnutí předsedy vlády o odvolání členů Rady pro rozhlasové a televizní vysílání proti, došel k závěru, že tomu tak je, aniž by se nicméně povahou tohoto rozhodnutí šířeji zabýval. Uvedl pouze, že „že i v případě, že jde o rozhodnutí předsedy vlády o odvolání Rady pro rozhlasové a televizní vysílání vydané na základě návrhu Poslanecké sněmovny v usnesení, kterým je předseda vlády vázán, by takové rozhodnutí mělo být s ohledem na povahu věci odůvodněno. Není totiž možno v obecné rovině připustit prostou odvolatelnost z veřejné funkce odvoláním člena kolektivního orgánu nebo dokonce odvoláním tohoto orgánu jako celku bez udání důvodu. Tím spíše v případě Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, která je ze zákona konstruována jako orgán, u něhož by měla být zaručena politická nezávislost, je pro vyloučení rizika politicky motivovaného rozhodnutí a politické libovůle naprosto zásadní, aby rozhodnutí o odvolání člena Rady i Rady jako celku obsahovalo důvody.“<sup>58)</sup> Nejvyšší správní soud se však výslovně nevyjádřil k otázce, zda se na vydávání rozhodnutí o odvolání člena RRTV vztahuje správní řád nebo ne.

Naproti tomu v rozhodnutí, které se týkalo odvolání ředitele útvaru ochranné služby, který zajišťuje ochranu prezidenta České republiky z funkce, Nejvyšší správní soud uvedl, že „rozhodnutím o ustavení příslušníka Policie ČR do funkce nebo o odvolání z funkce ředitele útvaru ochranné služby, který zajišťuje ochranu prezidenta České republiky, ministr vnitra pověřuje určitou osobu výkonem oprávnění a povinností, které zákon s touto funkcí spojuje, nebo ji tohoto výkonu zprošťuje. Na pověření výkonem takové funkce a její výkon však není subjektivní právo, a tedy ani právní nárok. Nejedná se tedy o zkrácení práva žalobce, pokud byl do funkce ředitele ustanoven rozkazem ministra vnitra (po předchozím souhlasu prezidenta republiky – jako zákonné podmínky pro ustanovení do funkce), tuto funkci po nějaký čas vykonával a poté, co prezident svůj souhlas s ustavením žalobce do funkce ředitele útvaru ochranné služby zajišťujícího ochranu prezidenta písemně zrušil, byl z funkce rozkazem ministra vnitra odvolán. Odvoláním z funkce ředitele útvaru pro ochranu prezidenta České republiky a objektů, v nichž prezident pobývá, a převedením do personální pravomoci policejního prezidenta nebyl žalobce krácen na svých subjektivních právech, která by byla pod soudní ochranou.“<sup>59)</sup> Rozhodl by Nejvyšší správní soud takto i dnes?

K rozhodnutím týkajícím se veřejných funkcí, která vyvolávají pochybnosti, lze patrně přiřadit rovněž náleze Ústavního soudu, který se týkal odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu z této funkce a na který Nejvyšší správní soud odkázal v rozhodnutí týkajícím se rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání vedoucího státního zástupce z funkce.<sup>60)</sup>

---

<sup>58)</sup> Rozhodnutí č.j.: 1 As 41/2005-76 z 30. 11. 2006, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>59)</sup> Rozhodnutí č.j.: 5 A 126/2001 – 43 z 27. 8. 2003, Sb. NSS sv. 1 ročník 2004, s. 85, č. 79/2004.

<sup>60)</sup> Nález Ústavního soudu z č.j.: II. ÚS 53/06 z 12. 9. 2006, Sb. n. u. US sv. 42 ročník 2006, s. 305,

Jellinek píše ve Všeobecné státovědě, že „aby se poznalo právní postavení státních orgánů, dlužno lišiti přesně mezi orgány a lidmi, již je zastávají. Orgán jako orgán nemá vůči státu osobnosti. Neexistují dvě osobnosti: státní osobnost a orgánová osobnost, jež by byly k sobě v nějakém právním poměru, stát může existovati jen prostřednictvím svých orgánů; odmyslíme-li si orgány, zbývá ne snad ještě stát jako držitel svých orgánů, nýbrž právnické nic... Hlavy státu, sněmovny, úřady nemají nikdy právnické osobnosti, kteráž přísluší jen a jen státu; všechny právní spory mezi nimi jsou spory o kompetenci v mezích jednoho a téhož právního subjektu. Jsou to vždy spory o objektivní, nikdy ne o subjektivní právo. Jelikož orgán nemá vlastního práva, nýbrž má jen státní kompetence, nemohou tyto býti ani právem osobností, orgán zastávajících. Státní kompetence jako vlastní právo osob znamená buď roztržení státu nebo prohlašování nějakého právního řádu nad státem. Neboť ono vlastní právo prýští ze státního řádu právního, pak klade stát vedle sebe druhý subjekt svých práv, nebo plyne z nějakého buď předstátního nebo nadstátního řádu, jinými slovy: z přirozenoprávní poučky vynalezené zvláště k podepření neudržitelné teorie. ... Jednotlivec naproti tomu má právo na postavení orgánové, tj. na své uznání jako orgánu a na připuštění k jeho funkcím.“<sup>61)</sup>

Jak daleko toto „právo na postavení orgánové“ sahá? Připustily-li soudy žaloby ve výše uvedených případech, znamená to, že by taková žaloba byla možná i v jiných podobných případech? Např. podle § 17b odst. 7 energetického zákona prezident republiky odvolá předsedu Energetického regulačního úřadu v případě, že nevykonává funkci po dobu delší než 6 měsíců nebo narušil-li závažným způsobem nezávislost nebo nestrannost Energetického regulačního úřadu. Podobně jako v případě odvolání členů Rady pro rozhlasové a televizní vysílání zákon stanoví důvody pro odvolání – mohl by tedy předseda Energetického regulačního úřadu, kterého by prezident republiky odvolal z funkce z jiného než zákonem stanoveného důvodu, podat proti jeho rozhodnutí žalobu? Podle § 92 odst. 2 energetického zákona ministr průmyslu a obchodu jmenuje a odvolává ředitele

---

č. 159/2006. Ústavní soud v tomto nálezu uvedl, že „v projednávané věci byla stěžovatelka rozhodnutím prezidenta republiky (orgánem veřejné moci) napadeným ústavní stížností odvolána z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu, tedy z výkonu veřejné funkce, k níž se nepochybně vztahuje čl. 21 Listiny základních práv a svobod. Předmětem čl. 21 Listiny je zakotvení politických práv v užším slova smyslu, které lze charakterizovat právem účasti na správě věcí veřejných. Jedná se v tomto smyslu o univerzální právo konkretizované jednotlivými odstavci čl. 21, přičemž konkretizovaným právem tohoto univerzálního práva je také dle odst. 4 právo na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Ústavní soud konstatuje, že čl. 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůli státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.“

<sup>61)</sup> JELLINEK, G.: *Všeobecná státověda*. Praha 1906, s. 594 a násl.

ústředního inspektorátu Státní energetické inspekce, v tomto případě však zákon žádné důvody pro odvolání nestanoví – znamenalo by to tedy, že v takovém případě subjektivní právo na „nerušený výkon funkce včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce“ neexistuje?

Listina mluví obecně o právu na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím – měla by tedy absence zákonných ustanovení o důvodech pro odvolání z funkce hrát z hlediska čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny nějakou roli? Mohl by se proti svému odvolání z funkce bránit např. člen vlády s odkazem na porušení jeho práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny? Nebo starosta či hejtman odvolaný ze dne na den bez udání důvodu zastupitelstvem? Je-li součástí práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím výkon funkce předsedy soudu, resp. zřejmě soudce jako takového (viz rozsudek NSS týkající se rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování justičního čekatela) a zřejmě (byť se daný rozsudek na tento článek výslovně neodvolává) i výkon funkce člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, proč by jím neměl být výkon funkce člena vlády či starosty nebo hejtmána? Jen proto, že Ústava, resp. příslušné zákony v těchto případech nestanoví taxativně důvody pro odvolání? Pokud je, resp. může být, odpověď na tuto otázku kladná, kudy potom povede hranice mezi politickým rozhodnutím, které nepodléhá soudní jurisdikci a rozhodnutím, které zasahuje do subjektivních práv osoby?

Teorie správního práva rozeznává mezi správními akty též kategorii správních aktů spočívajících v rozhodování mimo sféru subjektivních práv, mezi které patří zejména akty autorizační, jimiž se určité subjekty pověřují výkonem veřejné správy, či se jim svěřuje jiné veřejnoprávní postavení. Je či není to i případ výše zmíněných soudních exekutorů? Je výkon této funkce současně (veřejným subjektivním) právem či „jen“ výkonem kompetence? Je jmenování do exekutorského úřadu přiznáním veřejného subjektivního práva nebo pověřením výkonem státní moci? Nebo snad obojím současně? Podle § 28 exekučního řádu se úkony exekutora považují za úkony soudu a podle § 3 písm. b) zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem odpovídá stát za škodu, kterou způsobily právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, přičemž podle následujícího ustanovení se za výkon státní správy podle § 3 písm. b) považují i úkony soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle exekučního řádu.

Podle § 122 exekučního řádu může ministr spravedlnosti za určitých podmínek pozastavit exekutorovi výkon exekutorského úřadu, přičemž podle odstavce 4 tohoto ustanovení lze proti rozhodnutí ministra o pozastavení výkonu exekutorského úřadu podat žalobu u soudu. Znamená to ale, že kdyby toto ustanovení v zákoně nebylo, nebylo by možné takovou žalobu podat? Pokládají-li se úkony exekutora za úkony soudu a odpovídá-li za škodu způsobenou exekutorem při výkonu jeho úřadu stát, zdálo by se, že nikoliv, neboť nejde o veřejné subjektivní právo ale o výkon státní moci, takovou úvahu ovšem zpochybňuje výše citovaný judikát Nejvyššího správního soudu.

Pokud je tomu tak, vztahuje se správní řád i na jmenování do exekutorského úřadu? Vždyť pokud se v rámci rozhodování o pozastavení výkonu exekutorského úřadu rozhoduje o (dočasné) úpravě subjektivního práva fyzické osoby – exekutora tento úřad vykonávat, nemělo by se toto právo správním aktem vydávaným ve správním řízení i přiznávat? A jakým subjektivním právem je právo na výkon exekutorského úřadu? Jde o právo podle čl. 21 odst. 4 Listiny? Nebo právo podle jejího čl. 26 odst. 2?

Pokud by v případě exekutorského úřadu šlo o právo podle čl. 21 odst. 4 Listiny, lze vztahovat toto ustanovení i na další případy delegace státní moci na nestátní subjekty, např. veřejné strážce? Podle § 81 zákona o ochraně přírody a krajiny ustanovují krajské úřady a správy národních parků a chráněných krajinných oblastí strážce ochrany přírody, jimž se mohou stát osoby, které splňují zákonem stanovené podmínky (viz § 81 odst. 3) a zákon jim pak přiznává určitá veřejnoprávní oprávnění (§ 81 odst. 8), která z nich činí fyzické osoby vykonávající státní správu, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona ve smyslu § 3 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb. Zákon současně stanoví důvody pro odvolání z funkce veřejné stráže a stanoví, že na řízení o ustanovování strážce přírody se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. To by šlo jistě vyložit i tak, že se správní řád nevztahuje toliko na ustanovení do funkce, vztahuje se však na odvolání z funkce veřejné stráže, resp. slovy zákona na „zrušení ustanovení strážce přírody“ (pro takový výklad by svědčilo např. i ustanovení § 14 odst. 8 zákona o rybářství, kde je stanoveno, že se správní řád nevztahuje na řízení o ustanovování a zrušení ustanovení rybářské stráže).

Pokud ale zákonodárce v obou případech pokládal za potřebné použití správního řádu vyloučit, znamená to, že kdyby těchto ustanovení nebylo, správní řád by se použil? Např. zákon o myslivosti v souvislosti s ustanovováním a „rušením ustanovení“ do funkce myslivecké stráže správní řád na rozdíl od zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona o rybářství nevylučuje, lesní zákon v případě lesní stráže naproti tomu ano, ale výslovně opět jen pokud jde o ustanovování. Opět jsou ale pochybnosti – jde opravdu, ať již jde o ustanovení do funkce veřejné stráže nebo odvolání z této funkce, o rozhodování o veřejných subjektivních právech? A pokud ano, kudy vede hranice mezi rozhodnutím o delegaci státní moci na nestátní subjekt a rozhodováním o subjektivních právech vyplývajících z čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny?

Dosud zřejmě posledním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu týkajícím se výše položených otázek je pravděpodobně rozhodnutí č.j. 7 As 66/2010 – 135 z 24. 11. 2011 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) týkající se rozhodnutí rektora veřejné vysoké školy o nejmenování děkana fakulty, kde Nejvyšší správní soud na základě rozsáhlé a sofistikované argumentace dospěl k závěru, že toto rozhodnutí je rozhodnutím, u kterého převažují veřejnoprávní prvky, což z něj činí rozhodnutí soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví vydávané ve správním řízení podle správního řádu, byť současně dovodil, že právní úprava implicitně vylučuje odvolací řízení.<sup>62)</sup>

---

<sup>62)</sup> K implicitní výluce dvojinstančního řízení viz rozsudky Nejvyššího správního soudu z 28. 4. 2011, č.j.: 7 As 34/2011 – 104, a z 28. 7. 2011, č.j. 7 As 86/2011 – 102, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Otázkou je, zda ve světle argumentů obsažených v tomto rozhodnutí, i nadále obstojí závěr, že zřídí-li obec školskou právnickou osobu, která je právnickou osobou v její přímé řídicí a kontrolní působnosti, představuje odvolání ředitele tohoto zařízení pracovněprávní úkon učiněný jeho zřizovatelem, a nikoliv úkon orgánu územní samosprávy učiněný v rámci výkonu veřejné moci (§ 166 odst. 4 a odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., školského zákona).<sup>63)</sup>

Ve výše uvedených případech, které se od sebe samozřejmě v něčem liší, soudy uznaly právo osob tak či onak pověřených výkonem státní moci, resp. osob, které měly být výkonem státní moci pověřeny, domáhat se ochrany svého veřejného subjektivního práva proti aktům jiných státních orgánů (orgánů veřejné moci), které jim měly do tohoto jejich práva zasahovat. Uvedené rozsudky však vyvolávají pochybnosti o tom, jaký je rozsah práva na podíl na správě věcí veřejných, resp. práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.

### **K povaze rozhodnutí o poskytnutí finančních prostředků z veřejných rozpočtů**

Složitou otázkou z hlediska právních účinků a tím i z hlediska věcné působnosti správního řádu, resp. vůbec z hlediska charakteru těchto právních vztahů a jejich zařazení do oboru veřejného nebo soukromého práva, je povaha rozhodování orgánů veřejné správy o poskytování finančních prostředků z veřejných rozpočtů, zejména pokud jde o tzv. dotace. Pokud jde o dotace, z obou zákonů o rozpočtových pravidlech (zákon č. 218/2000 Sb. a zákon č. 250/2000 Sb.) vyplývá, že tyto právní vztahy mají (přínejmenším zčásti) veřejnoprávní charakter, a to zejména s ohledem na pravomoc příslušných orgánů veřejné správy rozhodovat jednostranně (autoritativně) o odnětí dotace nebo o tzv. odvodu za porušení rozpočtové kázně.

V § 15 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), je stanoveno, že na řízení o odnětí dotace se vztahují obecné předpisy o správním řízení, ale v § 14 odst. 4 tohoto zákona je uvedeno, že na rozhodnutí o poskytování dotací se obecné předpisy o správním řízení nevztahují a je vyloučen i soudní přezkum. Takovou úpravu je možné chápat dvěma způsoby. Buď je dotační vztah obecně soukromoprávní a prostřednictvím odkazu v § 15 odst. 2 zákona je působnost správního řádu rozšířena i na tyto právní vztahy a poskytovatelé dotací jsou vybaveni touto pravomocí, neboť pokud by ji neměli a nemohli ve správním řízení rozhodovat o odnětí dotace, museli by ji vymáhat soudní cestou v občanském soudním řízení na základě § 7 odst. 1 občanského soudního řádu.

Nebo je dotační vztah jako celek veřejnoprávním vztahem a vyloučení použití správního řádu na proces rozhodování o poskytování dotací má usnadnit rozhodování poskytovatelů dotací (v tomto případě by ovšem byl § 14 odst. 4

---

<sup>63)</sup> Rozhodnutí Krajského soudu Ústí nad Labem č.j.: 15 Ca 50/2006 – 25 z 21. 2. 2007, Sb. NSS sv. 6 ročník 2007, s. 473, č. 1175/2007.

zákona č. 218/2000 Sb. nepřímou novelizován § 180 odst. 1 správního řádu, což ale vzhledem k vyloučení soudního přezkumu nemůže judikatura soudů ve správním soudnictví potvrdit). O odvodech za porušení rozpočtové kázně podle § 44 a 44a zákona č. 218/2000 Sb. se naproti tomu rozhoduje podle daňového řádu.

Poněkud odlišně je tato otázka upravena v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který v § 22 upravuje toliko institut porušení rozpočtové kázně, kdy se postupuje podle zákona o správě daní a poplatků, dnes tedy podle daňového řádu, zatímco o procesu poskytování dotací z rozpočtů obcí a krajů se na rozdíl od § 14 zákona č. 218/2000 Sb. nezmiňuje – pokud by však šlo o veřejnoprávní vztah v případě státního rozpočtu, mělo by jít o veřejnoprávní vztah i v případě rozpočtů obcí a krajů, což by znamenalo, že na rozhodování o poskytování dotací z těchto rozpočtů jakožto „výkon působnosti v oblasti veřejné správy“ by se měl správní řád použít, neboť by nešlo o soukromoprávní úkony podle jeho § 1 odst. 3, které jsou z jeho působnosti vyloučeny.

Otázkou charakteru rozhodnutí orgánů veřejné správy o poskytování finančních prostředků z veřejného rozpočtu se zabýval Nejvyšší správní soud v souvislosti s poskytováním finančních prostředků z rozpočtu kraje.<sup>64)</sup> Uvedl, že „správní soud neurčuje a nepřezkumává, jakým způsobem má kraj hospodařit se svým majetkem. Pokud však kraj poskytuje příspěvky na základě vlastních pravidel (zde příspěvek na hospodaření v lesích), je soud oprávněn kontrolovat, zda tato pravidla jsou dodržována, případně zda nakládání s veřejnými prostředky není diskriminační či jinak porušující elementární principy platné v právním státu. Rozhodnutí krajského úřadu o neposkytnutí příspěvku je proto rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu.“<sup>65)</sup>

---

<sup>64)</sup> Rozhodnutí č.j.: 2 As 52/2010 – 59 z 19. 8. 2010, Sb. NSS sv. 11 ročník 2010, s. 959, č. 2133/2010.

<sup>65)</sup> Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí dále uvedl, že „k přezkumu aktů kraje v samostatné působnosti by proto nebylo možno přistoupit toliko v případě, kdy by kraj vystupoval jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou, resp. pokud by se jednalo o prosté majetkoprávní úkony kraje (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2006, č.j. 3 Ans 9/2005 – 114, uveřejněno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 3/2007 pod číslem 1075/2007). Nešlo by tedy o vrchnostenský výkon veřejné správy, nýbrž ve svojí podstatě o soukromoprávní vztah, právně řešitelný v rovině civilního práva. To by byla např. situace, když by kraj někomu prodal určitý majetek, případně by jej od někoho odkoupil. Stejně jako stát, který je také veřejnoprávní korporací, totiž mají i územní samosprávné celky „Janusovu tvář“: buď vystupují v nadřazeném, vrchnostenském postavení, a pak jde o regulaci spadající svojí podstatou do veřejného práva; anebo jednají jako běžný smluvní partner v soukromoprávních vztazích. V nyní projednávaném případě se však jednalo o vztah veřejnoprávní, jelikož šlo o poskytování příspěvků z veřejného rozpočtu, tedy v podstatě o poskytování dotace. ... Proto také si v daném případě kraj v rámci své samostatné působnosti zcela správně transparentně stanovil pravidla pro poskytování příspěvků. O poskytnutí těchto příspěvků pak následně autoritativně rozhodoval a nelze zde proto hovořit o aktech kraje jako účastníka soukromoprávního vztahu či soukromé správy, nýbrž je zde dán silný prvek nadřazenosti a nerovnosti vztahu, když sám žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že „poskytnutí příspěvku závisí zcela na vůli žalovaného a na tom, zda žalovaný posoudí, že podmínky pro poskytnutí příspěvku byly nebo nebyly splněny“.“



Veřejnoprávní charakter rozhodování o poskytování prostředků z veřejných rozpočtů potvrdilo i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj.: 1 As 22/2011 – 64 z 28. 4. 2011, Sb. NSS sv. 8 ročník 2011, s. 674, č. 2343/2011, ve kterém se soud zabýval právní povahou rozhodování Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a. s., o poskytování podpor podle § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství. Dospěl k závěru, že na toto rozhodování se vztahuje správní řád, přičemž odvolacím orgánem proti rozhodnutí Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a. s., o neposkytnutí podpory podle § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, je na základě § 178 odst. 2 správního řádu z roku 2004 Ministerstvo zemědělství a rozhodnutí Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a. s., o neposkytnutí podpory podle § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Na tom, že rozhodování o poskytování prostředků z veřejných rozpočtů na určené účely má veřejnoprávní charakter, není na jedné straně nic překvapivého, např. v případě rozhodování o dávkách státní sociální podpory patrně nikdo nepochybuje o aplikaci správního řádu na postup příslušných správních orgánů ani o soudním přezkumu jejich rozhodnutí. Subjekty veřejné správy (stát, kraje, obce, státní fondy atd.) však vstupují i do soukromoprávních vztahů, např. jako zaměstnavatelé či jako osoby nakládající se svým majetkem, a může být sporné, kudy vede při poskytování finančních prostředků z jejich rozpočtů jiným osobám hranice mezi soukromým a veřejným právem.

Např. podle § 85 písm. c) obecního zřízení je zastupitelstvu obce vyhrazeno rozhodování o poskytování dotací nad 50 000 Kč v jednotlivých případech občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným fyzickým nebo právnickým osobám působícím v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu, sociálních služeb, podpory rodin, požární ochrany, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality a ochrany životního prostředí a podle písm. j) tohoto ustanovení je mu vyhrazeno rozhodovat o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Kromě toho, že obě ustanovení nejsou zcela v souladu, je otázkou, zda z nich v kontextu s výše uvedenými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu vyplývá, že zastupitelstvo obce (a v případě dotací nedosahujících uvedenou úroveň rada obce) vystupuje při rozhodování o dotacích jako správní orgán a vydává rozhodnutí podle správního řádu, popř. rozhoduje o uzavírání veřejnoprávních smluv. Podobné je to v případě krajského zřízení (§ 36 odst. 1 písm. c) a d) a § 59 odst. 2 písm. a) krajského zřízení).

Sporné je to i v případě státních fondů. Některé zákony upravující postavení státních fondů na správní řád výslovně odkazují, byť jde o odkazy vztahující se v době svého vzniku k předchozímu správnímu řádu. Podle § 11 odst. 2 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, má tento fond při rozhodování o poskytování dotací postavení orgánu veřejné správy a podle § 13a tohoto zákona se na rozhodování podle něj vztahuje správní řád, nestanoví-li zákon jinak. V § 31 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, je stanoveno, že Vinařský fond, který je právnickou osobou zřízenou tímto zákonem, má při rozhodování o povinnosti zaplatit odvod podle tohoto zákona nebo o žádostech

o poskytnutí podpor z prostředků fondu postavení orgánu veřejné moci, přičemž na rozhodování fondu o podporách se použije přiměřeně správní řád. Naproti tomu v zákoně č. 211/2000 Sb., Státním fondu rozvoje bydlení žádný odkaz na správní řád není a prostředky z fondu se poskytují zásadně formou úvěrů, tedy soukromoprávní cestou.

Nalezení přesné hranice mezi soukromoprávní a veřejnoprávní formou poskytování finančních prostředků z veřejných rozpočtů v duchu poslední judikatury Nejvyššího správního soudu si zejména na úrovni územní samosprávy vyžádá určitý čas.

## **Závěr**

Obecně by mělo platit, zejména s ohledem na velkou podobnost definice rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním, že úkon správního orgánu, který je rozhodnutím vydávaným v řízení podle části druhé (a třetí) správního řádu, je současně rozhodnutím podle § 65 a násl. soudního řádu správního.

Přitom by mělo platit, že i pokud se soudně přezkoumatelné „rozhodnutí“ nevydává ve správním řízení, mělo být výsledkem nějakého „řízení“, tedy zákonem stanoveného postupu správního orgánu, čímž se tyto úkony správních orgánů liší od zásahů, pokynů a donucení, které „nejsou rozhodnutími“, tedy nejsou výsledkem žádného formalizovaného „řízení“.

Soudně přezkoumatelnými rozhodnutími vydávanými ve správním řízení jsou i takové úkony správních orgánů, které stricto sensu pod rozsah definice „rozhodnutí“ ani v jednom případě nespádají, teorie ani praxe však nepochybuje o tom, že jde o „rozhodnutí“, a to rozhodnutí o zamítnutí žádosti a také některé případy rozhodnutí o zastavení řízení.

Mohou existovat i případy (zřejmě spíše výjimečné), kdy rozhodnutí vydávaná v řízení podle správního řádu soudně přezkoumatelnými rozhodnutími podle soudního řádu správního nebudou. Půjde zejména o případy tzv. propůjčení formy správního aktu, kdy se zlepšuje právní pozice dotčené osoby v případě negativního úkonu správního orgánu, který by jinak ve formě rozhodnutí, proti němuž je možné uplatnit opravné prostředky, vydáván nebyl.

Mohou se konečně vyskytovat i situace, kdy soudně přezkoumatelnými rozhodnutími podle soudního řádu správního budou úkony správních orgánů, které nemají formu rozhodnutí vydávaného ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu. Půjde především o případy, kdy bude použití částí druhé a třetí správního řádu vyloučeno, ať již výslovně nebo „z povahy věci“ a na tyto úkony se budou vztahovat jen části první a čtvrtá správního řádu.

Mohou existovat úkony správních orgánů, se kterými je spojen vznik subjektivních práv a povinností, kdy ze zvláštních zákonů mnohdy není jasné, jakému procesnímu režimu vydávání takových aktů podléhá (půjde především o zjednodušené formy správních aktů vydávané k dobru jejich adresátů). Postup podle části druhé (a třetí) správního řádu výslovně vyloučen není, jeho uplatnění by

však bylo v takových případech zřejmě v rozporu s účelem těchto institutů, jímž je zjednodušení procesního režimu jejich vydávání, což nevylučuje (a nemělo by vylučovat) jejich soudní přezkum ve správním soudnictví. Je tedy zřejmě třeba připustit existenci takových aktů správních orgánů, které jsou soudně přezkoumatelnými rozhodnutími podle soudního řádu správního a nejsou současně rozhodnutími podle správního řádu, aniž by přitom bylo použítí obecných ustanovení o správním řízení výslovně vyloučeno (může-li být podle judikatury Nejvyššího správního soudu z povahy věci vyloučeno odvolání jako řádný opravný prostředek, neboť by odporovalo účelu příslušné právní úpravy, může být patrně z povahy věci ze stejného důvodu vyloučen i postup podle částí druhé a třetí správního řádu).

Specifickou skupinu rozhodnutí orgánů veřejné správy tvoří akty související se jmenováním (a odvoláváním) do „veřejné funkce“. V těchto případech je otázkou jednak (zejména vzhledem k povaze jmenovacího či odvolávacího procesu) rozsah použití správního řádu na výkon dané pravomoci a jednak rozsah soudního přezkumu a jeho hranic, a to zejména v těch případech, kdy prostřednictvím těchto rozhodnutí dochází k přenosu výkonu státní moci na osoby soukromého práva.

Jako sporná se v poslední době ukazují rovněž rozhodnutí orgánů veřejné správy o poskytování prostředků z veřejných rozpočtů, která mají (nebo alespoň některá z nich) podle nejnovější judikatury povahu rozhodnutí o veřejných subjektivních právech podléhajících jak správnímu řádu, tak přezkumu ve správním soudnictví. Kategorizace těchto úkonů na veřejnoprávní a soukromoprávní souvisí s věčnou otázkou právního dualismu.

## **Shrnutí:**

Autor se ve svém podrobném článku zamýšlí nad shodami a rozdíly ve formální i materiální stránce u pojmu rozhodnutí v pojetí správního řádu a v pojetí soudního řádu správního. Své úvahy doplňuje bohatými příklady ze soudní judikatury, které detailně komentuje.

Autor postupně rozebírá témata rozhodnutí správního orgánu jako výsledku (správního) řízení; nedostatky definic rozhodnutí ve správním řádu a soudním řádu správním; některé důsledky tzv. materiálního pojetí rozhodnutí; povahu a účinky některých úkonů správních orgánů podle části čtvrté správního řádu; povahu územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášené stavby; povahu závazných stanovisek; povahu rozhodnutí o přeložení soudce, rozhodnutí o odvolání (a jmenování) státního zástupce a rozhodnutí o pozastavení výkonu exekutorského úřadu; povahu některých dalších rozhodnutí týkajících se veřejných funkcí a rozhodnutí o poskytnutí finančních prostředků z veřejných rozpočtů.

Autor naplňuje svůj záměr zmíněný v úvodních řádcích příspěvku, a to přispět do diskuse na dané téma pokusem o porovnání právní úpravy rozhodnutí v obou klíčových normách a její interpretace a aplikace v soudní judikatuře. Svůj pohled na věc pak stručně shrnuje v závěrečné části.

### **About a conception of a decision of the administrative body in the Code of Administrative Procedure and the Code of Administrative Justice – summary:**

The Author deals in his detailed article with conformity and distinction in formal and material conception of a decision from the point of view of the Code of Administrative Procedure and the Code of Administrative Justice. He also presents many examples from the judicial decisions that he comments on.

The Author analyses a decision of the administrative body as a result of the (administrative) procedure; defects of the definitions of a decision in the Code of Administrative Procedure and the Code of Administrative Justice; certain consequences of the so called material conception of the decision; character and effect of certain acts of the administrative bodies under Part Four of the Code of Administrative Procedure; character of a planning approval and an approval with execution of the notified building; character of binding opinions; character of the decision on a relocation of the judge, decision on dismissal (and appointment) of the prosecuting attorney and a decision on suspension of performance of the execution office; character of certain other decisions on public office and decisions on provision of financial means from public budgets.

The Author achieves his aim mentioned at the beginning of the article, i. e. to contribute to discussion on this topic by means of comparison of the legal regulations of a decision in crucial acts, their interpretation and application in judicial decisions. He makes a summary at the end of his article.