Ministerstvo spravedlnosti

OBOR SPECIALIZACE Č. 65

PRÁVNÍ ČINNOST



Obsah

1. Právní řád České republiky 4

2. Základy veřejného práva a organizace veřejné správy 16

3. Moc soudní a její postavení v ústavním systému 23

4. Základní zásady činnosti správních orgánů, správní orgány, účastníci řízení, správní akty 32

5. Pojem a charakteristika správního řízení 41

6. Správní řízení v prvním stupni 50

7. Opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení 61

8. Nečinnost správního orgánu 71

9. Základní principy správního trestání a odpovědnosti za přestupky 78

10. Soudní přezkum činnosti orgánů veřejné správy 87

11. Správní dozor a jiné způsoby kontroly ve veřejné správě 97

12. Základy soukromého práva 109

13. Věcná práva a závazková práva 121

14. Smluvní vztahy se zaměřením na majetek státu a registr smluv 133

15. Civilní soudní řízení a podmínky účastenství státu 141

16. Právní úprava trestního řízení 151

17. Poskytování informací orgány veřejné správy a ochrana osobních údajů 162

18. Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci 176

19. Boj proti korupci 185

20. eGovernment 194

1. Právní řád České republiky

- Druhy právních předpisů a jejich členění dle právní síly
- Ústavní pořádek
- Vyhlašování právních předpisů (kde nalézt závazné znění, e-Sbírka)
- Nařízení Evropské unie (přímá aplikovatelnost, vztah vůči vnitrostátním právním předpisům)
- Směrnice Evropské unie (transpozice do vnitrostátního právního řádu, přímý a nepřímý účinek)
- Mezinárodní smlouvy (vztah vůči vnitrostátním právním předpisům)
- Vnitřní předpisy veřejné správy a jejich tvorba
- Výklad práva (stručně)

Základními právními předpisy tohoto okruhu jsou:

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
- usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky a
- zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlašovaných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).

Druhy právních předpisů a jejich členění dle právní síly

Český právní řád je založen na psaném právu. Právním řádem se rozumí souhrn všech právních norem, které lze členit do menších částí podle **tří kritérií**:

- **předmět právní úpravy** – členění na jednotlivá právní odvětví např. *ústavní právo, občanské právo, správní právo nebo trestní právo*,
- **účel právní úpravy**
    - **právo hmotné**, které obsahuje vlastní normy chování, tj. jednotlivá práva a povinnosti,

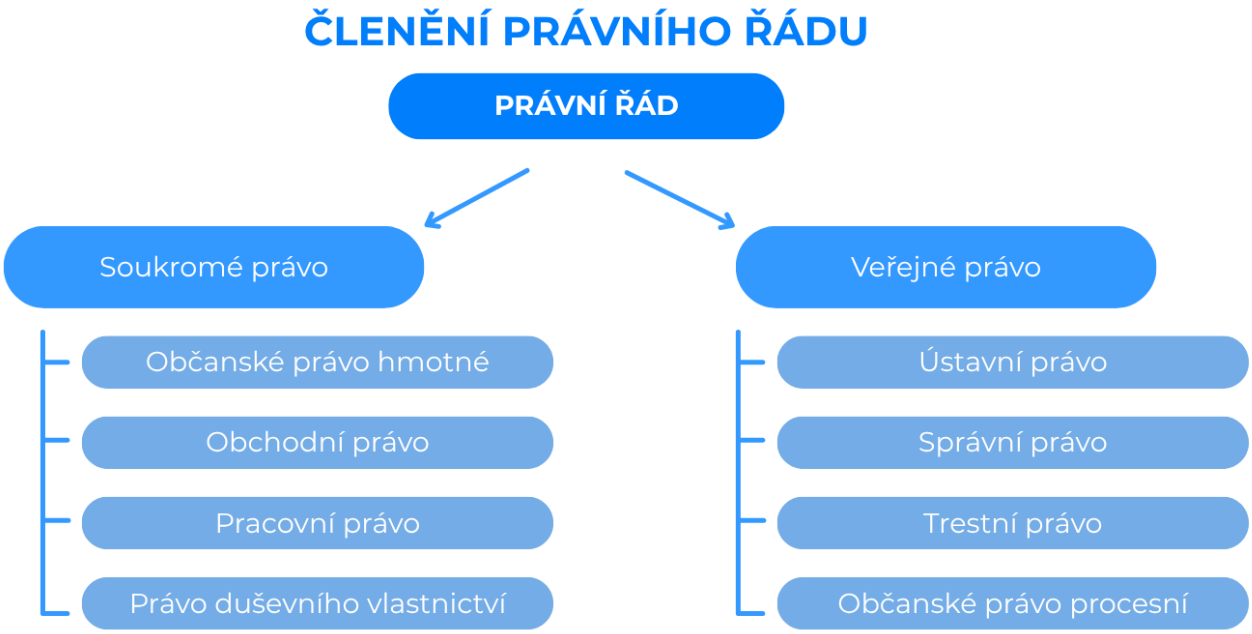
      ***Například** povinnost kupujícího zaplatit prodávajícímu dohodnutou kupní cenu.*

    - **právo procesní**, které obsahuje postup k vytváření a ochraně hmotných práv,

      ***Například** právo prodávajícího domáhat se po kupujícím uhrazení kupní ceny u soudu.*
- **metoda právní úpravy**
    - **právo soukromé** je založeno na vzájemné rovnosti osob, autonomií vůle a převážně dispositivních právních normách,

- **právo veřejné** je založeno na nadřazeném postavení orgánu veřejné moci, který může rozhodovat o právech a povinnostech ostatních osob, a donucujících právních normách.

Propojením výše uvedených kritérií vzejde obecně uznávané členění právního řádu.



Vnitrostátní právní předpisy

Mezi nejdůležitější právní předpisy náleží zákony. Rozsáhlejší zákony, které upravují celé odvětví práva a obsahují jeho systematicky uspořádané normy (hmotné právo), se nazývají **zákoníky** (*například občanský zákoník, trestní zákoník*). Rozsáhlejší zákony upravující postup soudů nebo správních orgánů při rozhodování o právech a povinnostech (procesní právo) se označují jako **řády** (*občanský soudní řád, trestní řád, správní řád*). Zákony, které se zabývají zásadními záležitostmi státu a lidskými a občanskými právy, jsou **ústavní zákony** (*především Ústava ČR a Listina základních práv a svobod*).

Na zákony navazují **podzákonné (prováděcí) předpisy**, mezi které se řadí:

- **nařízení vlády**,
- **vyhlášky ministerstev a ústředních orgánů státní správy** a
- **nařízení** a **vyhlášky územních samosprávných celků** (kraje a obce).

Mezinárodní smlouvy

Součástí právního řádu jsou i vyhlášené **mezinárodní smlouvy**, k jejichž ratifikaci dal **souhlas Parlament** a jimiž je Česká republika vázána. Mezinárodní smlouvy mají vůči ostatním právním předpisům do jisté míry nadřazené postavení: pokud stanoví mezinárodní smlouva něco jiného než zákon nebo podzákonný předpis, použije se mezinárodní smlouva.

Soudní rozhodnutí

Soudní rozhodnutí českých soudů jako taková nejsou sama o sobě pramenem práva. Na druhou stranu jsou dosavadní rozhodnutí vyšších soudů vykládající určitou právní normu (**judikatura**) významná i při pozdější aplikaci téže normy v jiných případech. Soudy k nim proto běžně přihlížejí.

Výrok nálezu Ústavního soudu, kterým Ústavní soud **zrušil právní předpis** nebo jeho část, je však obecně **závazný** a má stejnou právní sílu jako zákony.

Právo Evropské unie

Od vstupu do Evropské unie platí v České republice rovněž **evropské právo**. V evropském právu rozlišujeme zejména:

- **primární právo**, které tvoří **zakládací smlouvy Evropské unie**,
- **sekundární právo**, které tvoří především **nařízení** a **směrnice přijímané orgány EU** na základě čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Hierarchie právních norem

Právní řád České republiky je hierarchicky uspořádán. Platí, že předpis nižší právní síly musí být v souladu s předpisem vyšší právní síly. Právní předpis může být zrušen nebo změněn zásadně pouze předpisem stejné nebo vyšší právní síly.

Pokud jde o vnitrostátní právní normy, na vrcholu pomyslné pyramidy právního řádu stojí **Ústava a další ústavní zákony**, které mají nejvyšší právní sílu. Pod ústavními zákony stojí **zákony a zákonná opatření Senátu**. Na základě a v mezích zákonů jsou vydávány **prováděcí předpisy**, které mají nejnižší právní sílu.

Zvláštní postavení mají mezinárodní smlouvy. Jsou součástí právního řádu a v případě sporu mají přednost před zákonem.

Co se týče práva evropského, platí zásada přednosti komunitárního práva. Ta stanoví, že pokud je v rozporu evropská norma s vnitrostátní normou (tj. zákonem, vyhláškou apod.) členského státu, má přednost norma evropská. To platí pro rozpor národní normy s primárním i sekundárním komunitárním právem.



Ústavní pořádek ČR

Ústavu v České republice netvoří jeden dokument, nýbrž několik ústavních zákonů. Ustanovení čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR pro souhrn ústavních zákonů (pro označení ústavy v širším smyslu) zavádí souhrnný pojem **ústavní pořádek České republiky**. Současně stanovují, co je jeho součástí. Ústavní pořádek České republiky tvoří:

- **Ústava ČR**,
- **Listina základních práv a svobod**,
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb., **o vytvoření vyšších územních samosprávných celků**,
- ústavní zákon č. 110/1998 Sb., **o bezpečnosti ČR**,
- ústavní zákon č. 515/2002 Sb., **o referendu o přistoupení ČR k EU**,
- ústavní zákony související s **rozpadem Československa a konstituováním České republiky** jako nového, nástupnického státu (ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, ústavní zákon č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky), a
- ústavní zákony **upravující státní hranice ČR** se sousedními státy.

Podle čl. 9 odst. 1 Ústavy ČR může být **ústava** (v širším smyslu) **doplňována či měněna pouze ústavními zákony**. Ústavním zákonem ve formálním smyslu je zákon, který byl jako ústavní označen a vyhlášen a byl schválen oběma komorami Parlamentu třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů (čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR).

Ústava ČR byla od svého přijetí v roce 1993 několikrát změněna. Zásadní změnu přinesla novela Ústavy ČR z 8. února 2012 provedená ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., jímž byla zavedena přímá volba prezidenta republiky občany České republiky. V roce 2013 došlo k dílčí změně Ústavy ČR, a to v souvislosti s omezením imunity členů Parlamentu a soudců Ústavního soudu.

Vyhlášení, platnost, účinnost a vyhledávání právních předpisů

Podmínkou platnosti právních předpisů je jejich řádné **vyhlášení** způsobem, který stanoví zákon. V současnosti se jedná především o zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlašovaných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (**zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv**).

Právní předpis vyhlašovaný ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nabývá **platnosti** jeho vyhlášením. Vyhlášením aktu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv se v současnosti rozumí zpřístupnění částky, v níž je akt obsažen, s využitím elektronického systému Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (**e-Sbírka**).

Pro právní předpisy územního samosprávného celku a některé právní předpisy vydávané správními úřady (*krajské hygienické stanice, Státní veterinární správa, Agentura ochrany přírody a krajiny*) stanoví obdobná pravidla zákon č. 35/2021 Sb., **o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů**.

Účinnost právní předpis nabývá dnem, kdy počíná zakládat, měnit nebo rušit právní vztahy, tedy „vstupuje v život“. Ode dne účinnosti může být právní předpis aplikován a normy v něm stanovené jsou od této doby právně vynutitelné. Účinnost je obvykle stanovena výslovně v textu právního předpisu (nalezneme ji zpravidla na konci právního předpisu) ke konkrétnímu datu nebo ke dni, kdy nastane nějaká právní skutečnost (například „prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení“).

E-Sbírka a Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů

Elektronická Sbírka zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbírka) poskytuje bezplatný a nepřetržitý přístup k informacím o platném i minulému právu ČR v digitální podobě. V e-Sbírce jsou:

- v právně závazné elektronické podobě vyhlašovány právní předpisy a další akty Sbírky zákonů a mezinárodních smluv,
- dostupné aktuální verze platných a účinných předpisů, ale i jejich minulá znění a předpisy již zrušené,

- dostupné další informace o aktech (zveřejňovaných dokumentech) Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a jejích právních předchůdců.

Systém je dostupný na webových stránkách: www.e-sbirka.cz.

Data v e-Sbírce zahrnují všechny akty sbírek celostátně závazných právních předpisů vyhlášené od roku 1945 do současnosti, pro platné právní předpisy a mezinárodní smlouvy jsou pak k dispozici od roku 1918. Součástí databáze jsou vedle znění aktů informace o jejich novelizacích, o odkazech mezi akty a jejich vzájemných souvislostech.

Součástí e-Sbírky jsou dále informace o právních předpisech Evropské unie, které jsou obsaženy v sekci Právo EU, a to primárně v českém znění.

Právní předpisy vydané územními samosprávnými celky a některými správními úřady jsou evidovány ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, která je dostupná na adrese www.sbirkapp.gov.cz a funguje podobně jako e-Sbírka.

Nařízení Evropské unie (přímá aplikovatelnost, vztah vůči vnitrostátním právním předpisům)

Nařízení EU jsou právní akty ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování EU. Jsou součástí sekundárního práva EU. Přijímají je orgány EU na základě pravomocí, které jim byly svěřeny zakládacími smlouvami EU.

Cílem nařízení je **zajistit jednotné použití právních předpisů EU** na celém jejím území. Mezi atributy nařízení náleží:

- **obecná působnost** – nařízení má obecnou platnost pro abstraktní kategorie osob, nikoliv pouze pro identifikované osoby,
- **závaznost** – nařízení jsou závazná v celém rozsahu a musí tak být plně dodržována těmi, na které se vztahuje,
- **přímá použitelnost** – nařízení se po svém vstupu v platnost v členských státech použije přímo, aniž by muselo být provedeno do vnitrostátního práva. Nařízení tak může zakládat práva a povinnosti jednotlivců, kteří se ho tudíž mohou dovolávat přímo u vnitrostátních soudů. Jednotlivci se stejně tak na obsah nařízení mohou odvolávat ve svém vztahu s ostatními jednotlivci, s členskými státy nebo orgány EU,
- **přednost před právem vnitrostátním** – právo členského státu nemůže představovat překážku při provádění společných norem EU, jež mají mít ve členských státech jednotný význam.

Nařízení vstupuje v platnost dnem, který je v něm stanoven, případně 20 dní po vyhlášení v **Úředním věstníku EU**.

Existují **tři kategorie nařízení**, které se liší postupem, podle kterého jsou přijímány, okruhem zapojených orgánů a povahou obsažených norem:

- **legislativní akt** – akt přijatý řádným nebo zvláštním legislativním postupem Radou EU a Evropským parlamentem, který stanovuje základní právní pravidla pro určitou oblast,

Příklad: *nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (Obecné nařízení o ochraně osobních údajů, GDPR).*

- **akt v přenesené pravomoci** – vydává Evropská komise na základě zmocnění v legislativním aktu k doplnění či změně jeho nepodstatných prvků; akt v přenesené pravomoci se nemůže odchýlit od podstatných prvků legislativního aktu a nemůže se týkat individuálních situací, ale musí mít obecnou působnost; akty v přenesené pravomoci se používají obvykle tehdy, pokud je třeba legislativní akty včetně jejich příloh přizpůsobovat technickému a vědeckému pokroku,

Příklad: *nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2023/707 ze dne 19. prosince 2022, kterým se mění nařízení (ES) č. 1272/2008, pokud jde o třídy nebezpečnosti a kritéria týkající se klasifikace, označování a balení látek a směsí.*

- **prováděcí akt** – vydává Evropská komise, ve výjimečných případech Rada EU; cílem těchto aktů je vytvořit jednotné podmínky pro provádění určitého legislativního aktu; často mají administrativní nebo technickou povahu.

Příklad: *prováděcí nařízení Komise (EU) 2025/468 ze dne 12. března 2025 o otevření a správě některých celních kvót Unie pro některé zpracované zemědělské produkty pocházející z Chilské republiky.*

Směrnice Evropské unie (transpozice do vnitrostátního právního řádu, přímý a nepřímý účinek)

Směrnice jsou stejně jako nařízení právními akty přijatými orgány EU na základě pravomocí svěřených jim primárním právem a jsou součástí sekundárního práva.

Směrnice jsou adresovány členským státům EU a v souladu s čl. 288 Smlouvy o fungování EU jsou závazné, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo.

Vnitrostátní orgány každého členského státu EU určí formu a metody začlenění (provedení) směrnice do svých vnitrostátních právních předpisů (**transpozice do vnitrostátního právního řádu**).

Na rozdíl od nařízení směrnice obecně nemají přímý účinek. Členské státy však, ať už záměrně či nikoliv, často selhávaly v implementaci směrnic do vnitrostátního práva. Soudní dvůr proto přiznal i směrnicím tzv. **oslabený přímý účinek**. Přímo účinná směrnice nemůže ukládat povinnosti jednotlivcům, a nemůže tedy (na rozdíl od zakládacích smluv a nařízení) být uplatňována v horizontálním vztahu mezi jednotlivci. Její přímý účinek je výhradně **vertikální** (a to ještě jen vzestupný), tedy ve směru **od jednotlivce ke státu**. Přímý účinek může mít navíc jen směrnice, která:

- **obsahuje ustanovení** z hlediska jednotlivce natolik **podrobná a jednoznačná**, že jeho práva z ní lze spolehlivě vyčíst i bez vydání vnitrostátních transpozičních předpisů, nevyžaduje zvláštní opatření členského státu a
- marně **uplynula lhůta k transpozici** směrnice.

Ve vztahu ke směrnicím se uplatňuje i tzv. **nepřímý účinek**, který znamená povinnost orgánů státu, zejména soudů, vykládat národní právo nepřesně či neúplně transponující směrnici ve světle znění a účelu této směrnice. Nepřímý účinek tak má za úkol zajistit v maximální míře cíl daný směrnicí a chránit zejména práva soukromých osob z ní vyplývající.

Pokud členský stát směrnici do svých vnitrostátních právních předpisů neprovede, může Komise zahájit řízení o porušení práva a požádat Soudní dvůr EU, aby proti této zemi rozhodl.

Příklady: *směrnice č. 97/7/ES o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených na dálku; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/41/EU ze dne 3. dubna 2014 o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech.*

Mezinárodní smlouvy (vztah vůči vnitrostátním právním předpisům)

Obecně je mezinárodní smlouvou **ujednání dvou nebo více subjektů mezinárodního práva**, které má z jejich vůle mezinárodně-právní účinky a řídí se mezinárodním právem. Důvodem závaznosti mezinárodní smlouvy je shodně projevená vůle založit, změnit nebo zrušit právní vztahy, jejichž obsahem jsou práva a povinnosti.

Hlavními a klíčovými činiteli při tvorbě mezinárodních smluv a při jejich výkladu jsou jednotlivé státy. V současné době nicméně významnou roli vedle států mají i mezinárodní organizace.

Mezinárodní smlouvy jsou **hlavním pramenem mezinárodního práva**. Na základě vnitrostátní úpravy (zpravidla ustanovení v Ústavě) se mohou stát i pramenem práva vnitrostátního a mohou se bezprostředně použít vůči vnitrostátním subjektům práva.

Součástí právního řádu ČR jsou všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament a jimiž je ČR vázána; stanoví-li mezinárodní smlouvy něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Před její ratifikací může soulad smlouvy s ústavním pořádkem posoudit Ústavní soud v rámci **tzv. předběžné kontroly ústavnosti**.

Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách (*např. Evropská úmluva o lidských právech*) jsou pak podle judikatury Ústavního soudu součástí ústavního pořádku. To znamená, že soudci Ústavního soudu jsou těmito smlouvami vázáni a v rámci kontroly právních předpisů Ústavní soud může zrušit zákon či jiný právní předpis pro rozpor s takovouto mezinárodní smlouvou.

Mezinárodní smlouvy sjednává a ratifikuje prezident republiky. Sjednávání mezinárodních smluv však může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy, což prezident učinil rozhodnutím ze dne 28. dubna 1993 č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv.

Mezinárodní smlouvy tak dle způsobu sjednávání lze členit na:

- **prezidentské smlouvy** – k ratifikaci prezidentem republiky je třeba souhlasu obou komor Parlamentu nebo souhlasu daného v referendu,
- **vládní smlouvy** – sjednávání a schvalování přenesl prezident republiky na vládu; upravují otázky přesahující rámec působnosti ministerstva či jiného ústředního orgánu státní správy,
- **resortní smlouvy** – sjednávání a schvalování přenesl prezident republiky na jednotlivé členy vlády; svým významem nepřesahují rámec působnosti ministerstva či jiného ústředního orgánu státní správy.

Příklady: *Úmluva o zrušení požadavku ověřování cizích veřejných listin (Haag, 5. 10. 1961, sdělení č. 45/1999 Sb.); Vídeňská úmluva o diplomatických stycích (18. 4. 1961 – vyhláška č. 157/1964 Sb.).*

Vnitřní předpisy veřejné správy a jejich tvorba

Vnitřní předpisy veřejné správy (interní normativní směrnice) se odlišují od obecně závazných pramenů práva okruhem svých adresátů.

Vnitřní předpisy totiž zavazují pouze samu veřejnou správu, a to v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti. **Usnesení vlády** tak zavazují v zásadě celou státní správu, **vnitřní předpisy jednotlivých správních úřadů** pak zavazují tyto úřady a úřady jim podřízené.

Vnitřní předpisy tedy nejsou obecnými prameny práva a pravidla v nich obsažená nejsou právními normami. Obsah vnitřního předpisu však nesmí být s právními předpisy v rozporu. Lze jimi zavazovat v příslušných věcech podřízené orgány a osoby ve vnitřních vztazích veřejné správy, jakož i podřízené organizační složky státu a státní příspěvkové organizace či jiné státní organizace.

Vnitřní předpis **musí být vydán písemně**. Jelikož nejde o obecně závaznou normu, nemusí být veřejně vyhlášen, postačuje, je-li vhodným způsobem sdělen těm, jichž se týká (*e-mailem, zveřejněním na Intranetu apod.*).

Hlavním účelem vnitřních předpisů je **konkretizace úkolů a povinností podřízených složek a pracovníků**. Jejich vydáváním se uskutečňuje oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se pokyny nadřízených. Tato oprávnění a povinnosti vyplývají z obecně závazných právních předpisů, jež jsou prameny práva.

Příklad: *Služební předpis č. 9 nejvyššího státního tajemníka ze dne 30. prosince 2024, o provádění a organizaci úřednické zkoušky.*

Výklad (interpretace) práva

Výkladem (interpretací) práva je **výklad právního textu** – zákonů, dalších právních předpisů a jiných psaných pramenů práva, ale obdobně také smluv a jiných právních jednání (*např. závětí*). Cílem výkladu práva je objasnit smysl textu zejména s ohledem na následnou aplikaci práva či jiné formy jeho realizace.

V rámci právní praxe se ustálila řada metod výkladu, které ale mezi sebou nemají jednoznačné hierarchické postavení. Z judikatury Ústavního soudu tak zejména vyplývá, že jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě a je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu.

Základní metody výkladu

Jazykový (gramatický) výklad se zaměřuje na jazykovou stránku textu, spočívá na gramatické a sémantické analýze právního textu. Pomocí této metody lze dospět k základním poznatkům o smyslu jednotlivých slov a vět. Zkoumá složení věty, význam jednotlivých slov ve spojení s jinými.

Systematická metoda vykládá normativní právní text v kontextu právního řádu jako celku. Značný význam pro tuto metodu výkladu mají uvozovací ustanovení, případně obecná část u rozsáhlejších zákonů a zákoníků, dále ustanovení společná, přechodná a závěrečná. Typické je rovněž srovnávání příslušných ustanovení v hierarchii právních předpisů podle právní síly.

Logické metody výkladu se opírají o poznatky klasické formální logiky aplikované v oboru práva a zaměřují se na logickou strukturu textu. Nejčastěji se využívají tyto argumenty: důkaz opaku (*např. neoznámení trestných činů uvedených v § 168 trestního zákoníku je trestné, naopak neoznámení jiných trestných činů trestné není*), důkaz vyloučením (*je-li něco určeno pro některý z prvků množiny, neplatí pro ostatní*), výklad podle podobnosti, dedukce do absurdních závěrů ad.

Další metody výkladu

Využití těchto metod nebo jejich části přichází v úvahu zejména tehdy, jestliže základní metody výkladu nevedou k jednoznačnému výsledku.

Teleologická (účelová) metoda zkoumá, jaký je současný účel a smysl interpretované právní normy vzhledem k zaměření celého právního předpisu, který ji obsahuje. Při této metodě výkladu se rovněž zohledňují právní principy, hodnoty a lidská práva.

Historická metoda zjišťuje smysl právní úpravy z hlediska úmyslu zákonodárce, popř. toho, kdo právní úpravu přijímal. Při tomto výkladu se bere v potaz např.

důvodová zpráva k zákonu, případně záznam rozpravy v Parlamentu při jeho přijímání apod.

Komparativní (srovnávací) metoda je založena na analýze obdobné úpravy v jiných právních řádech.

Příklad: *Podle § 5 odst. (2) písm. i) zákona o silničním provozu „řidič nesmí (...) řídit vozidlo, na němž jsou nečistoty, námraza nebo sníh, které zabraňují výhledu z místa řidiče vpřed, vzad a do stran“.*
Je porušením tohoto pravidla, pokud řidič řídí automobil, kde nečistoty brání ve výhledu v šikmém směru?

- *jazykový výklad: slovo „nesmí“ znamená, že popsané jednání je řidiči zakázáno; „výhled“ znamená možnost sledovat dění mimo vozidlo; atd.*
- *systematický výklad: pojem „vozidlo“ je definován v § 2 písm. f) až h) zákona a zahrnuje i motorová vozidla, tedy automobil;*
- *logický výklad: šikmý směr na jednu stranu sice není ani „vpřed“, ani „do stran“, ale na druhou stranu je kombinací obou těchto pojmů?*
- *teleologický výklad: cílem pravidla je, aby řidič mohl mít adekvátní přehled o silničním provozu kolem vozidla; pokud je výhled v šikmém směru obecně možný vzhledem ke konstrukci vozidla (například šikmo vpravo přes čelní sklo) a je relevantní pro bezpečnost silničního provozu (například identifikace chodců přecházejících vozovku), měl by se zákaz řízení znečištěného vozidla uplatnit.*

Právní předpisy:

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlašovaných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv)

Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů

Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, schválená usnesením vlády ze dne 11. února 2004 č. 131

Rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 28. dubna 1993 o sjednávání mezinárodních smluv

Doporučená literatura:

GERLOCH, A. Teorie práva. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021

ČEPELKA, Čestmír – ŠTURMA, Pavel. Mezinárodní právo veřejné, 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2008

2. Základy veřejného práva a organizace veřejné správy

- Právní principy určující právo veřejné
- Právní odvětví veřejného práva
- Dělba státní moci
- Orgány moci výkonné
- Organizace veřejné správy v ČR

Právními předpisy vztahujícími se k tomuto okruhu jsou především:

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky a
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Právní principy určující právo veřejné

Veřejné právo upravuje vztahy mezi veřejnou mocí a soukromými osobami, které jsou založeny na nerovném, tj. nadřazeném (vrchnostenském) postavení veřejné moci ve vztahu k soukromým osobám. Pro **správní právo** jako právo veřejné je charakteristické, že **chrání veřejný zájem**, konkrétní obsah jeho realizace je určován úřední mocí a umožňuje správní donucení. Veřejné právo používá zejména **kogentní právní normy**, tj. ty u nichž není možné se odchýlit od vlastního pravidla normy. Kogentními normami je zároveň limitována působnost orgánů veřejné moci, kterou tyto mohou vykonávat pouze na základě a v mezích zákona způsobem, který zákon stanoví (blíže k tomu viz okruh č. 4).

Příklad: *Sociální dávky může žádat pouze fyzická osoba. Jsou vypláceny ze státního rozpočtu a o jejich výši rozhoduje příslušný správní úřad (úřad práce) ve správním řízení. Není-li občan s rozhodnutím správního úřadu spokojen, může požádat o jeho přezkoumání soud, který tak rozhodne ve správním soudnictví.*

Právní odvětví práva veřejného

Právní odvětví je funkčně samostatná část systému práva. Jednotlivá právní odvětví vznikají především **podle kritéria předmětu právní regulace** – právní normy toho kterého odvětví tak regulují stejný typ společenských vztahů. Dalšími kritérii jsou společné právní instituty, principy a akceptace samostatnosti právního odvětví ze strany odborné veřejnosti. **Základní dělení je na právo veřejné a právo soukromé**.

Veřejnoprávní odvětví:

- **Ústavní právo** určuje formu státu a vlády, rozdělení a výkon státní moci. Zásadní součástí ústavního práva je otázka základních práv a svobod.

- **Trestní právo** se dělí na:
  - Trestní právo hmotné, které upravuje podmínky trestněprávní odpovědnosti fyzických a právnických osob.
  - Trestní právo procesní, které upravuje postup (proces) k tomu, aby trestné činy byly zjištěny a pachatelé byli potrestáni.
- **Správní právo** stanovuje organizaci, členění, předměty činnosti veřejné správy, vytváření administrativněprávních vztahů.
- **Právo sociálního zabezpečení** upravuje hmotné zabezpečení a služby zabezpečované, regulované nebo poskytované státem občanům, kteří v důsledku sociální události nemohou být výdělečně činní a jejichž sociální práva zaručená ústavou jsou ohrožena.
- **Finanční právo** upravuje vztahy vznikající v procesu tvorby, rozdělování a používání veřejných financí. Konkrétně se jedná o právní úpravu veřejných rozpočtů a státních fondů (*rozpočtové právo*), daní, poplatků, cel a dalších povinných dávek (*daňové a poplatkové právo*), úvěru, měny a peněžního oběhu (*měnové právo*), devizového hospodářství (*devizové právo*) či finančního trhu.
- **Občanské právo procesní** upravuje závazný postup soudů při řešení sporů a poskytování ochrany ohroženým a porušeným subjektivním právům a jiným zákony chráněným zájmům účastníků řízení. Stanoví, jaké jsou vztahy účastníků řízení k sobě navzájem i k jiným osobám zúčastněným na řízení, a dále jaké jsou povinnosti těchto subjektů.

  Příklad: *spor o zaplacení dlužné částky, rozvod manželství, dědické řízení atd.*

- **Mezinárodní právo veřejné** upravuje vztahy mezi státy a mezinárodními organizacemi v oblastech, jako jsou lidská práva, smluvní právo, mořské právo, mezinárodní trestní právo či mezinárodní humanitární právo.
- **Právo Evropské unie** je základem evropské integrace. Sleduje cíl jednotného společného práva ve všech členských zemích. Jedná se o nezávislý právní systém, který má před národními právními systémy aplikační přednost.

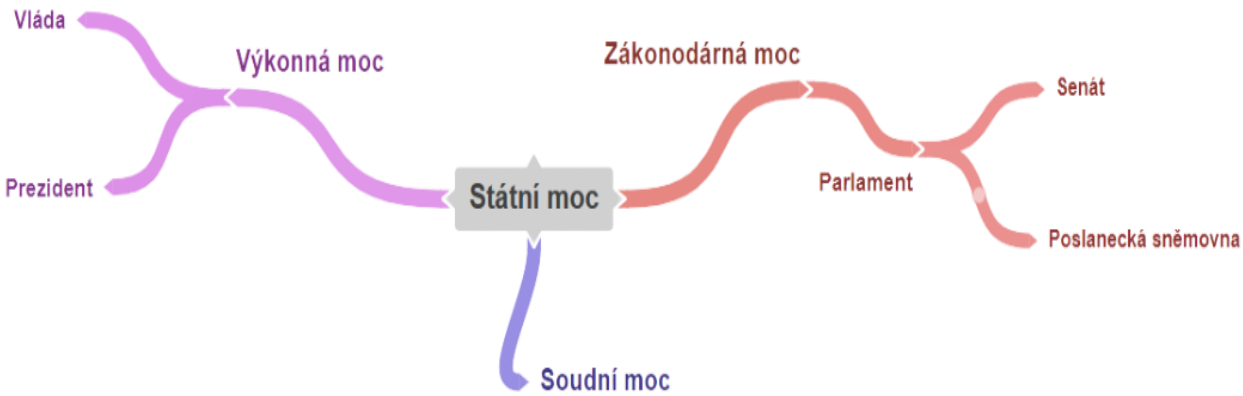
Dělba státní moci (oddělení mocí)

Jedná se o koncept **uspořádání politického a právního systému**, který obsahuje tři tradiční součásti státní moci – moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Každá z mocí disponuje přesně vymezenou kompetencí a pravomocí:

- **Zákonodárná moc** vyjadřuje obecnou vůli, tvoří a přijímá zákony.
- **Výkonná moc** tuto obecnou vůli a zákony vykonává (uvádí v život).
- **Moc soudní** rozhoduje spory a trestá porušení zákona.

Jednotlivé moci jsou od sebe odděleny a zároveň se vzájemně kontrolují, aby nedocházelo k překračování jejich pravomocí a nepřiměřené kumulaci moci.

Příklad: *Moc soudní má pravomoc přezkoumávat, zda zákony přijaté Parlamentem nejsou v rozporu s ústavou, jakož i pravomoc zrušit nezákonné rozhodnutí orgánu výkonné moci. Naopak výkonná moc jmenuje soudce a společně s mocí zákonodárnou rozhoduje o finančním zabezpečení soudů a soudců.*



V dnešní době již ovšem nelze hovořit pouze o výše zmíněných třech mocích, ale i o **moci kontrolní a dozorové** (*Nejvyšší kontrolní úřad*) a **moci bankovní** (*Česká národní banka*).

Souvisejícím pojmem je **dělba mocí**. Dělba mocí je dělbou moci **uvnitř každé z mocí** (uvnitř moci zákonodárné, výkonné a soudní). Zákonodárná moc je vykonávána Parlamentem, složeným v ČR ze dvou komor, které s ohledem na odlišný volební systém mohou reprezentovat zcela odlišné zájmy. Rovněž výkonná moc je koncipována na dualistickém principu (vláda a přímo volený prezident). Dokonce i moc soudní je rozdělena na soudy obecné a ústavní soudnictví.

Vedle této **horizontální dělby moci** existuje i **dělba vertikální** (tj. rozdělení moci mezi jednotlivé úrovně vládnutí). Již z označení samého je zřejmé, že v případě horizontální dělby moci Parlament, vláda a soudy, jsou orgány, které stojí na stejné úrovni. Do vertikální dělby moci se naopak promítá rozdělení veřejné moci mezi ústřední a místní orgány. V ČR lze význam vertikální dělby moci vysledovat ve vztahu mezi státem a samosprávnými subjekty (**decentralizace**). Decentralizace představuje přenos pravomocí státu na jednotky územní samosprávy tak, aby se o některých otázkách mohlo rozhodovat blíž občanům.

Dělba moci má v kontextu ČR i **nadstátní dimenzi**, konkrétně vztah členských států k EU.

Pojmem opačným k dělbě moci je **jednota moci** jako stav, kdy je moc koncentrována v rukou jediného orgánu či jediné osoby nebo kdy všechny orgány podléhají totožnému nadřízenému orgánu.

Orgány moci výkonné

Výkonná moc je v České republice reprezentována prezidentem republiky a vládou.

Vláda:

- je vrcholným orgánem výkonné moci,
- je kolegiálním orgánem a rozhoduje ve sboru hlasováním,
- skládá se z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů,
- k přijetí usnesení je potřeba nadpoloviční většiny všech jejích členů,
- hlavním úkolem předsedy vlády je organizace činnosti vlády, řízení jejích schůzí, vystupování jejím jménem a další činnosti, které jsou mu svěřeny ústavou nebo jinými zákony,
- předsedu vlády zastupuje místopředseda vlády nebo jiný pověřený člen vlády,
- může vydávat podzákonné právní normy, které se nazývají nařízení vlády. Podmínkou je, že nařízení je vydáno k provedení zákona a v jeho mezích,

VLÁDA
ČESKÉ REPUBLIKY

Více na: www.vlada.cz

Prezident republiky:



- je hlavou státu,
- je volen v přímých volbách,
- z výkonu své funkce není nikomu odpovědný,
- je vrchním velitelem ozbrojených sil,
- k pravomocím prezidenta republiky náleží například
  - jmenování a odvolání předsedy a dalších členů vlády a přijímání jejich demise,
  - jmenování soudců Ústavního soudu, jeho předsedy a místopředsedů,
  - jmenování a povýšení generálů,
  - jmenování soudců,
  - zastupování státu navenek.

Více na: www.hrad.cz

V souvislosti s výkonnou mocí je nutné zmínit i **státní zastupitelství**, které zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení. Státní zastupitelství působí i v jiných řízeních (v občanskoprávním a ve správním soudnictví), vykonává dozor nad dodržováním

právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení a ochranná nebo ústavní výchova.

Organizace veřejné správy v ČR

V rámci subjektů veřejné správy se rozlišují **nositelé veřejné správy** a **vykonavatelé veřejné správy**.

Nositelé veřejné správy

Nositel veřejné správy je **za výkon veřejné správy plně odpovědný**. Přejímá práva a povinnosti z výkonu veřejné správy plynoucí. Disponuje právní subjektivitou. Nositeli veřejné správy jsou:

- **stát** - hlavní nositel veřejné správy, který vykonává veřejnou správu pouze jako státní správu, a to buď přímo prostřednictvím svých orgánů, nebo nepřímo prostřednictvím nestátních subjektů veřejné správy (*např. územních samosprávných celků*), na něž byl výkon státní správy zákonem přenesen,
- **územní samosprávné společenství** - územně samosprávné celky (v ČR *obce* nebo *kraje*) jsou současně specifickými druhy veřejnoprávních korporací, které vykonávají samosprávu, vedle výše zmíněné přenesené působnosti,
- **profesní komory** jsou samosprávnými stavovskými organizacemi, které vykonávají veřejnou správu pro příslušné profese. Kdo chce příslušnou profesi vykonávat, musí být členem dané komory (*např. Česká advokátní komora, Exekutorská komora ČR*),
- **subjekty práva soukromého**, pokud jim působnost v oblasti veřejné správy svěřil zákon anebo vrchnostenský akt vydaný na základě zákona (*správní rozhodnutí, autorizace*).

  ***Příkladem** jsou právnické nebo fyzické osoby, které provozují stanici technické kontroly na základě oprávnění krajského úřadu nebo fyzické osoby vykonávající tzv. veřejné stráže (myslivecká, lesní a rybářská stráž).*

Vykonavatelé veřejné správy

Tím, kdo v rámci subjektu veřejné správy tuto správu fakticky vykonává, je **konkrétní správní orgán**. V případě státu je vykonavatelem veřejné správy *např. ministerstvo*, v případě územního samosprávného celku jeho orgán (*obecní úřad, rada kraje atd.*). Vykonavatelé veřejné správy (s výjimkou fyzických osob pověřených výkonem veřejné správy) právní subjektivitu nemají. S vymezením vykonavatelů veřejné správy úzce souvisejí pojmy správní orgán a správní úřad.

Správní orgán zahrnuje obecně všechny orgány veřejné správy, tj. jak státní orgány, tak orgány územních samosprávných celků a orgány jiných subjektů, které vykonávají veřejnou správu.

Správní úřad je pojem užší, který je přiřazován pouze orgánům státu v oblasti moci výkonné a v tomto smyslu je tedy podmnožinou pojmu správní orgán. Jde např. *o ministerstvo, finanční úřad, úřad práce*.

Vykonavatelé veřejné správy v ČR = správní úřady nebo jiné orgány státu – vláda, ministerstva, jiné správní úřady, státní fondy,

- **s celostátní působností přímo řízené vládou** – v jejich čele nestojí člen vlády (*např. Český statistický úřad nebo Český báňský úřad*),
- **s celostátní působností přímo řízené ministerstvy** – *např. Česká obchodní inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Státní energetická inspekce*,
- **s omezenou územní působností** – např. na území kraje, okresu či jiného správního obvodu – *obvodní báňské úřady, katastrální úřad, veřejné sbory (ozbrojené – policie x neozbrojené – hasiči), veřejné ústavy a podniky*,
- **orgány územních samosprávných celků** – *např. zastupitelstvo, rada, starosta, primátor, hejtman, obecní (městský, krajský) úřad, magistrát, obecní policie*,
- **orgány jiných samosprávných společenství**
    - orgány samosprávných komor – vyčet a kompetence jednotlivých orgánů samosprávných komor stanoví zákon, kterým byla příslušná komora zřízena,
    - orgány vysokých škol – vyčet a kompetence jednotlivých orgánů vysokých škol stanoví zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů,
- **ostatní vykonavatelé** – **orgány právnických osob** soukromého práva vykonávající veřejnou správu; konkrétní orgány vyplývají z právní formy příslušné právnické osoby soukromého práva – *např. jednatel v případě, s.r.o.*,
- **fyzické osoby vykonávající veřejnou správu** – zde v zásadě dochází ke splynutí pojmů „subjekt veřejné správy“ a „vykonavatel veřejné správy“.

Právní předpisy:

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Doporučená literatura:

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část.* 3. vydání. Právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023

GERLOCH, A. *Teorie práva.* 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021

3. Moc soudní a její postavení v ústavním systému



- Soudní moc v Ústavě ČR
- Soustava obecných soudů
- Ústavní soud
- Druhy soudních řízení (obecně)
- Evropský soud pro lidská práva a význam jeho judikatury
- Soudní dvůr Evropské unie

Problematiku moci soudní upravuje především:

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
- zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

Na úrovni Evropského soudu pro lidská práva je významné sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Soudní moc v Ústavě ČR

Soudní moc tvoří jednu ze základních složek státní moci. Soudní moc je vykonávána jménem republiky nezávislými **soudy**.

- soudy jsou povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům fyzických a právnických osob (v občanskoprávním řízení, správním a ústavním soudnictví),
- jen soud rozhoduje o vině a trestu za spáchání trestného činu,
- zákon stanoví případy, kdy soudci rozhodují v **senátu** a jaké je jeho složení. V ostatních případech rozhodují jako **samosoudci**. Zákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané (**přísedící**),
- všichni účastníci řízení mají před soudem rovná práva,
- jednání před soudem je ústní a veřejné; výjimky stanoví zákon,
- rozsudek se vyhlašuje vždy veřejně.

Soudce

- je jmenován do funkce prezidentem republiky bez časového omezení,
- své funkce se ujímá složením slibu,
- soudcem může být jmenován bezúhonný občan, který má vysokoškolské právnické vzdělání,

- další předpoklady a postup stanoví zákon o soudech a soudcích (*profesní zkouška, věk nejméně 30 let atd.*),
- nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon,
- funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě. Zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný.

Soudce je při výkonu své funkce **nezávislý** a jeho nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

Soustava obecných soudů

Pro soudní moc ústavodárce vytvořil **soustavu soudů**, kterou tvoří:

- **Nejvyšší soud**,
- **Nejvyšší správní soud**,
- **vrchní soudy**,
- **krajské soudy** a
- **okresní soudy**.

Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud mají sídlo v Brně.

V civilním i trestním řízení platí **zásada dvojinstančnosti**. Znamená to, že pokud věc rozhodne soud první instance, jímž je zpravidla okresní (obvodní) soud, odvolání proti tomuto rozhodnutí projednává a rozhoduje o něm soud druhé instance, proti jehož rozhodnutí již nelze podat řádný opravný prostředek. V některých zákonem stanovených případech (*např. u závažných trestných činů, v insolvenčním řízení*) rozhoduje jako soud první instance krajský soud a soudem druhé instance je pak soud vrchní. Vrchní soudy jsou také prvostupňovými kárnými soudy ve věcech soudců. Nejvyšší soud vede především řízení o mimořádných opravných prostředcích (*typicky dovolání, stížnost pro porušení zákona*). Je také odvolacím kárným soudem v řízení o odvolání podaném ve věcech soudců.

Ve správním soudnictví je k řízení věcně příslušný krajský soud, pokud zákon nestanoví jinak. Proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu lze podat kasační stížnost. Nejvyšší správní soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených zákonem, a dále rozhoduje v případech stanovených zvláštním zákonem, například v otázkách voleb a politických stran (blíže k tomu viz okruh č. 10).

Ústavní soud

- je soudním orgánem ochrany ústavnosti,
- stojí mimo soustavu obecných soudů.

Ústavní soud rozhoduje například:

- o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,
- o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem,
- o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu,
- o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod,
- o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora,
- spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.

Ústavní soud se skládá z **15 soudců**:

- jsou jmenováni na dobu deseti let,
- jsou jmenování prezidentem republiky se souhlasem Senátu,
- může být jmenován bezúhonný občan, který je volitelný do Senátu, má vysokoškolské právnické vzdělání a byl nejméně deset let činný v právnickém povolání,
- jsou při svém rozhodování vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem o Ústavním soudu.

Více na: www.usoud.cz, www.nsoud.cz, www.nssoud.cz

Druhy soudních řízení (obecně)

Rozlišujeme **čtyři základní druhy soudních řízení**:

- občanské (civilní) soudní řízení,
- trestní řízení,
- soudní řízení správní a
- řízení před Ústavním soudem.

Občanské (civilní) soudní řízení

Občanské (civilní) soudní řízení poskytuje ochranu práv občanů a dalších subjektů.

Například *ve sporech o náhradu škody, o výživné, o platnost skončení pracovního poměru, ochranu vlastnických práv apod.*

Dělí se na **řízení sporné** a **řízení nesporné**; kategorii nesporných řízení tvoří různorodá řízení, ve kterých je v soukromoprávních vztazích dán určitý veřejný zájem (blíže k tomu viz okruh č. 15).

***Například** dědické řízení, řízení o svěření dítěte do péče jednoho z rodičů.*

Trestní řízení

Cílem trestního řízení je zjistit, zda byl spáchán trestný čin, zjistit jeho pachatele, uložit mu podle zákona trest nebo ochranné opatření a toto rozhodnutí vykonat (blíže k tomu viz okruh č. 16).

Soudní řízení správní

Správní soudnictví (soudní řízení správní) je zvláštním druhem soudní kontroly veřejné správy. Rozhoduje zejména o žalobách fyzických nebo právnických osob, které se domáhají ochrany před nezákonným rozhodnutím nebo postupem orgánů veřejné moci (blíže k tomu viz okruh č. 10).

Řízení před Ústavním soudem

V řízení před Ústavním soudem se rozhoduje nejčastěji o ústavní stížnosti proti rozhodnutí či jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod osoby, nebo o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem.

Evropský soud pro lidská práva a význam jeho judikatury

Evropský soud pro lidská práva

- je mezinárodní soudní instituce působící v rámci Rady Evropy,
- sídlí ve Štrasburku,
- jeho hlavním úkolem je zajišťovat dodržování práv a svobod zaručených Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (Úmluva). Evropský soud pro lidská práva rozhoduje zejména o stížnostech osob, skupin osob i států, které tvrdí, že došlo k porušení těchto práv. Stížnost musí směřovat proti jednomu či více státům, které jsou vázány Úmluvou. Stát nese odpovědnost za jednání všech orgánů veřejné moci (*tj. zejména úřadů, soudů, bezpečnostních sborů, zdravotnických a školských zařízení, orgánů samosprávy apod.*).

Procesní postup

Osoby se mohou na Evropský soud pro lidská práva obracet poté, co vyčerpaly všechny opravné prostředky nápravy v České republice. V kontextu českého práva je posledním prostředkem nápravy zpravidla ústavní stížnost (existují však výjimky).

Dospěje-li Evropský soud pro lidská práva k závěru, že je stížnost předběžně přijatelná, uvědomí o stížnosti vládu. Při jejím vyřizování zastupuje Českou republiku

vládní zmocněnec pro zastupování ČR před Evropským soudem pro lidská práva a jeho spolupracovníci, kteří působí na Ministerstvu spravedlnosti. Orgány veřejné moci i další subjekty mají povinnost poskytovat ve věcech týkajících se jejich činnosti informace a další spolupráci Ministerstvu spravedlnosti (včetně zaslání listin, spisového materiálu, stanovisek apod.).

Řízení před Evropským soudem pro lidská práva probíhá v naprosté většině případů písemně. Pokud Evropský soud pro lidská práva v rozsudku konstatuje, že došlo k porušení některého z práv/svobod, může úspěšnému stěžovateli **přiznat finanční odškodnění**. Zároveň ale Evropský soud pro lidská práva nemůže zrušit či změnit rozhodnutí vnitrostátních orgánů. Je-li vydán proti ČR rozsudek, stát má **povinnost vykonat rozsudek**. Tato povinnost je dvojí povahy – **individuální** a **obecné**.

Stát má povinnost zaplatit stěžovateli spravedlivé zadostiučinění (*náhrada majetkové škody, nemajetkové újmy, vynaložených nákladů*), je-li mu Evropským soudem pro lidská práva přiznáno. Dále musí stát přijmout na vnitrostátní úrovni individuální a/nebo, pokud je to namístě, obecná opatření s cílem ukončit Evropským soudem pro lidská práva shledané porušení a napravit jeho následky tak, aby stěžovatel byl uveden do postavení, v němž by se nacházel, pokud by požadavky Úmluvy byly dodrženy. Obecná opatření mají rovněž zabránit obdobným porušením Úmluvy v budoucnu. Státy mají relativní volnost co do volby takových opatření (*například změna legislativy, rozhodovací praxe soudů apod.*).

Příklad: *Ve věci Eremiášová a Pechová proti České republice, č. 23944/04, rozsudek ze dne 16. února 2012, Evropský soud pro lidská práva shledal, že vyšetřování úmrtí příbuzného stěžovatelek nebylo nezávislé a nestranné. Přijetím nové právní úpravy došlo následně ke vzniku nezávislého orgánu – Generální inspekce bezpečnostních sborů, která nahradila Inspekci Policie ČR.*

Opatření podléhají dohledu ze strany **Výboru ministrů** Rady Evropy. Nevykonání nebo pouze částečné vykonání rozsudku Evropského soudu pro lidská práva může založit mezinárodní odpovědnost státu. Při koordinaci výkonu rozsudků zastupuje ČR opět Ministerstvo spravedlnosti.

Za tímto účelem bylo založeno **Kolegium expertů** pro výkon rozsudků Evropského soudu pro lidská práva a implementaci Úmluvy.

Význam judikatury Evropského soudu pro lidská práva

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva je pro Českou republiku významná ve dvou ohledech:

- rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva jsou pro české orgány **závazná v individuální věci**. To vyplývá přímo z textu Úmluvy. Také Ústavní soud zdůraznil, že obsah závazného rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci proti ČR představuje pro ČR závazek. ČR je povinna takové závazky dodržovat. Pokud Evropský soud pro lidská práva shledá, že došlo k porušení práva nebo svobody podle Úmluvy, může osoba, v jejíž prospěch Evropský soud pro lidská práva rozhodl, podat u Ústavního soudu návrh

na obnovu řízení (do šesti měsíců ode dne, kdy se rozhodnutí stane konečným).

- orgány mají **obecnou povinnost přihlížet k výkladu Úmluvy** prováděnému Evropským soudem pro lidská práva. Orgány veřejné moci jsou proto povinny přihlížet k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva jak ve věcech, ve kterých rozhodovaly v řízeních proti ČR, tak i ve věcech, které se týkají jiného členského státu Úmluvy, pokud tyto věci mají podle své povahy význam také pro výklad Úmluvy v českém kontextu.

  Příklad: *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva významně ovlivnila judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které má demokratický právní stát právo a povinnost aktivně bránit své demokratické zřízení v kontextu rozhodování o rozpuštění politických stran (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. března 2009, č. j. Pst 1/2008-66, body 45 a násl).*

  Podstatné jsou především obecné zásady uvedené v příslušných pasážích rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva. Ty představují podrobnější pravidla než text Úmluvy. Evropský soud pro lidská práva jimi poměřuje nejen posuzovaný případ, ale i všechny typově obdobné, ať již je žalovaný stát jakýkoli.

Více na: www.mezisoudy.cz - řízení před Evropským soudem pro lidská práva
www.mezisoudy.cz - Výkon rozsudků Evropského soudu pro lidská práva a rozhodnutí dalších mezinárodních lidskoprávních orgánů

Soudní dvůr Evropské unie

- řeší právní spory mezi jednotlivými členskými státy a orgány EU,
- provádí výklad práva EU, aby bylo uplatňováno stejným způsobem ve všech členských státech EU,
- ve vymezených případech se na něj i jednotlivci, podniky nebo organizace mohou obrátit s žádostí, aby zasáhl, pokud se domnívají, že některý z orgánů EU porušil jejich práva,
- sídlí v Lucemburku,
- Soudní dvůr EU tvoří dva soudy:
  - **Soudní dvůr** se zabývá žádostmi o rozhodnutí v předběžné otázce, které mu zasílají vnitrostátní soudy, řízeními o nesplnění povinnosti vyplývající z unijního práva a dále pak některými žalobami na neplatnost a odvoláními,
  - **Tribunál** rozhoduje o žalobách na neplatnost podaných jednotlivci, podniky a v některých případech vládami členských států EU. V praxi to znamená, že tento soud projednává především případy v oblasti hospodářské soutěže, státní pomoci, obchodu, zemědělství a ochranných známek. Nově bylo na Tribunál převedeno též řízení o části předběžných otázek, konkrétně v oblastech daní, cel a ochrany práv pasažérů.

Soudní dvůr EU rozhoduje ve věcech, které mu byly předloženy. Nejčastější typy případů:

- **výklad práva** (*rozhodnutí o předběžné otázce*): Za řádné provádění práva EU v členských státech odpovídají vnitrostátní soudy. Hrozí tedy, že stejný unijní právní předpis může být soudy v různých zemích interpretován různým způsobem. Má-li vnitrostátní soud pochybnosti ohledně výkladu nebo platnosti určitého právního předpisu EU, může požádat Soudní dvůr o vysvětlení. Stejný mechanismus lze použít, je-li třeba rozhodnout, zda je vnitrostátní právní předpis nebo praxe v souladu s právem EU,
- **vymáhání práva** (*žaloba pro nesplnění povinnosti*): Tento typ řízení je veden proti členskému státu, který neplní své povinnosti, jež pro něj vyplývají z právních předpisů EU. Iniciovat jej může Evropská komise nebo jiný členský stát Unie. Pokud se zjistí, že stát své povinnosti skutečně neplní, je vyzván k okamžité nápravě situace. Pokud tak neučiní, může být proti němu zahájeno další řízení, které může vést až k uložení pokuty. V případě nesplnění povinnosti přijmout transpoziční předpisy přijaté legislativním postupem nicméně může být pokuta uložena již v prvním řízení před Soudním dvorem.
- **zrušení právního aktu EU** (*žaloba na neplatnost*): Pokud se kterýkoli z členských států, Rada EU, Komise nebo (za určitých okolností) Evropský parlament domnívá, že je určitý právní předpis nebo akt orgánů EU v rozporu se Smlouvami EU nebo lidskými právy, může Soudní dvůr EU požádat o zrušení jeho platnosti. O zrušení platnosti určitého právního aktu EU mohou požádat i fyzické osoby, pokud se jich tento akt přímo dotýká,
- **zajištění toho, že orgány EU nebudou nečinné** (*žaloba na nečinnost*): Evropský parlament, Rada a Komise musí za určitých okolností přijmout určitá rozhodnutí. Pokud tak neučiní, mohou členské státy, jiné orgány EU a (za určitých podmínek) jednotlivci nebo podniky podat žalobu k Soudnímu dvoru EU,
- **náhrada způsobené škody** (*žaloby na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení*): Jednotlivec nebo podnik, jehož zájmy byly poškozeny v důsledku činnosti nebo nečinnosti Unie nebo jejích zaměstnanců, může podat žalobu Soudnímu dvoru EU.

Procesní postup

Strany sporu (v případě řízení o předběžné otázce strany vnitrostátního řízení) předloží **Soudnímu dvoru** svá písemná vyjádření. Své vyjádření mohou předložit také orgány jednotlivých členských států, orgány EU a někdy i fyzické osoby.

Je-li nutné uspořádat slyšení (ústní část), právní zástupci stran sporu a případně dalších zúčastněných představí své argumenty soudcům a generálnímu advokátovi, kteří jim mohou pokládat otázky. Pokud se Soudní dvůr rozhodl, že je nezbytné stanovisko generálního advokáta, je toto stanovisko vydáno několik týdnů po slyšení. Soudci poté případ projednají a v horizontu několika měsíců vynesou rozsudek.

Řízení před Tribunálem probíhá podobným způsobem. Rozdíl je mimo jiné v tom, že na Tribunálu nejsou samostatní generální advokáti, nicméně v kontextu přenesení rozhodování o části předběžných otázkách na Tribunál byla v praxi využita možnost, aby byli někteří soudci určeni k příležitostnému výkonu funkce generálního advokáta.

ČR zastupuje v řízení před Soudním dvorem EU vládní zmocněnec pro zastupování ČR před Soudním dvorem EU a jeho tým, kteří působí na Ministerstvu zahraničních věcí. Orgány veřejné moci i další subjekty mají povinnost poskytovat ve věcech týkajících se jejich činnosti informace a další spolupráci Ministerstvu zahraničních věcí (včetně zaslání listin, spisového materiálu, stanovisek apod.).

Více na: www.curia.europa.eu

Právní předpisy:

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích

Zákon č. 186/2011 Sb., o poskytování součinnosti pro účely řízení před některými mezinárodními soudy a jinými mezinárodními kontrolními orgány

Doporučená literatura:

GERLOCH, A. *Teorie práva*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021

HODEK, Viktor. *Moc moci soudní*. Teoretik. Praha: Leges, 2024

KONŮPKA, Petr a kolektiv. *Evropská úmluva o lidských právech. Praktický průvodce*. Právnická fakulta Univerzity Karlovy. 2022. Publikace dostupná na: www.prf.cuni.cz

4. Základní zásady činnosti správních orgánů, správní orgány, účastníci řízení, správní akty



- Základní zásady činnosti správních orgánů
- Správní orgány
- Druhy správních orgánů
- Účastníci řízení
- Správní akty

Okruh čerpá nejvíce ze zákona č. 500/2004 Sb., **správní řád**.

Základní zásady činnosti správních orgánů

Základní zásady činnosti správních orgánů definují podstatné rysy jejich činnosti a vytvářejí základní osnovu, kterou jsou správní orgány povinny dodržovat. Jejich demonstrativní výčet udává správní řád.

- **Zásada zákonnosti (zásada legality)** (§ 2 odst. 1 správního řádu)
  Správní orgán při výkonu své činnosti postupuje v souladu se zákony, dalšími právními předpisy a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Zásada legality spadá mezi nejdůležitější zásady a vychází z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod:

  „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví."
- **Zásada zákazu zneužívání svěřené pravomoci** (§ 2 odst. 2 správního řádu)
  Podstatou této zásady je skutečnost, že správní orgán může uplatnit svoji pravomoc pouze k účelům, pro které mu byla svěřena a pouze v takovém rozsahu, v jakém mu byla pravomoc svěřena.
- **Zásada proporcionality (zásada přiměřenosti)** (§ 2 odst. 3 správního řádu)
  Zásada proporcionality omezuje možnost správního orgánu zasahovat do práv osob. V souladu s uvedenou zásadou může správní orgán zasahovat do práv osob pouze přiměřeně, tedy za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Podstatnými náležitostmi tedy je vhodnost, potřebnost zásahu a přiměřenost.
- **Zásada ochrany veřejného zájmu** (§ 2 odst. 4 správního řádu)
  Správní orgán má zajistit, aby jeho rozhodnutí (přijaté řešení) bylo v souladu s veřejným zájmem a nebylo nahrazeno zájmem soukromým.
- **Zásada předvídatelnosti (zásada legitimního očekávání)** (§ 2 odst. 4 správního řádu)
  Podstatou této zásady je zabránit vzniku nedůvodných rozdílů při rozhodování skutkově shodných či podobných případů.

*Zásada ochrany veřejného zájmu a zásada legitimního očekávání bývají také někdy souhrnně označeny jako **zásada nestranného objektivního postupu**.*

- **Zásada materiální pravdy** (§ 3 správního řádu)
  Správní orgány postupují při výkonu své činnosti tak, aby byl zjištěn skutkový stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán je odpovědný za zákonnost svého rozhodnutí a postupu.
- **Zásada služby veřejnosti** (§ 4 odst. 1 správního řádu)
  Veřejná správa je službou veřejnosti a každý, kdo plní úkoly, které vyplývají z působnosti správních orgánů, má povinnost zdvořilého chování vůči dotčeným osobám, jakož i povinnost vycházet jim v rámci možností vstříc.
- **Zásada ochrany procesních práv** (§ 4 odst. 2 a násl. správního řádu)
  Je-li to s ohledem na povahu úkonu a na osobní poměry dotčených osob potřebné, pak správní orgán poučí dotčené osoby o jejich procesních právech a povinnostech. Dále je správní orgán povinen s dostatečným předstihem uvědomit dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.
- **Zásada smírného řešení rozporů** (§ 5 správního řádu)
  Podstatou této zásady je snaha správního orgánu o smírné řešení (odstranění sporů), je-li to s ohledem na povahu projednávané věci možné.
- **Zásada rychlosti a hospodárnosti (zásada procesní ekonomie)** (§ 6 správního řádu)
  Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, tedy postupuje ve věci rychle a hospodárně, bez zbytečných nákladů.
- **Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů** (§ 7 správního řádu)
  Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv a povinností rovné postavení a správní orgán by měl vůči všem osobám vystupovat nestranně.
- **Zásada souladného postupu** (§ 8 odst. 1 správního řádu)
  Na základě zásady souladného postupu dbá správní orgán vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisí s týmiž právy či povinnostmi dotčené osoby.
- **Zásada spolupráce správních orgánů** (§ 8 odst. 2 správního řádu)
  Podstatou této zásady je vzájemná spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy a souladnosti jejich postupů.

Správní orgány

Správní orgán lze definovat jako **orgán veřejné moci**, kterému je zákonem svěřená působnost v oblasti státní správy. Jedná se o subjekt správního řízení, který se účastní procesně právních vztahů. Je nositelem procesních práv a povinností a jako jeden z hlavních subjektů správního řízení má vliv na průběh správního řízení – provádí řízení (rozhoduje).

Příslušnost správních orgánů

U správních orgánů rozlišujeme tzv. věcnou a místní příslušnost. Tato kritéria jsou klíčová pro přesné určení, který z mnoha různých správních orgánů je příslušný vést řízení a vydat rozhodnutí (popř. učinit jiný úkon) v konkrétním případě.

Věcná příslušnost

Správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem. Dle věcné příslušnosti rozlišujeme druhy správních orgánů, které jsou oprávněny a povinny vést správní řízení v konkrétním případě a vydat rozhodnutí (tedy zda mají řízení provádět např. *orgány celní správy, obce, ministerstva* atp.).

Místní příslušnost

Místní příslušnost je rozhodující pro určení, který ze správních orgánů určitého „druhu“ (např. obecní úřady obcí s rozšířenou působností) je v dané věci oprávněn a povinen jednat (např. *zda to bude OÚ v Benešově nebo OÚ v Říčanech*).

Místní příslušnost správních orgánů je určena několika kritérii:

- Prvním kritériem je skutečnost, **zda se správní řízení týká nemovitosti**, pak se místní příslušnost řídí místem, kde se nemovitost nachází (je možné se setkat s pojmem kritérium **forum rei sitae**).
- Dalším kritériem (**forum actus**) – **pokud v řízení půjde o činnost účastníka řízení**, pak se místní příslušnost řídí místem této činnosti.
- V **ostatních případech** (neuplatní-li se dvě předchozí kritéria) se místní příslušnost řídí trvalým pobytem fyzické osoby, popř. sídlem bude-li se řízení týkat právnické osoby. Pokud by se jednalo o cizince s pobytem na území ČR, pak by byl místně příslušný správní orgán dle místa trvalého pobytu, popř. posledního známého místa pobytu cizince.

Pokud bude místně příslušných více správních orgánů, pak provede řízení ten správní orgán, u kterého jako prvního byla podána žádost nebo ten, který z moci úřední učinil úkon jako první. V ostatních případech určí usnesením místní příslušnost nejblíže společně nadřízený správní orgán.

Funkční příslušnost

Funkční příslušnost stanoví, který věcně i místně příslušný správní orgán věc rozhodne v rámci hierarchie správních úřadů či soustavy soudů v prvním stupni a který následně ve druhém stupni, tedy určí instančně kompetentní orgán.

Příklad: *Žaloba na ochranu osobnosti – v prvním stupni je příslušný okresní soud a ve druhé stupni poté soud krajský.*

Druhy správních orgánů

- **Orgány moci výkonné**:
  - prezident ČR,
  - ministerstva – ústřední orgány státní správy zřizované zákonem (zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy – *tzv. kompetenční zákon*), v jejich čele stojí člen vlády (ministr),
  - jiné ústřední orgány státní správy – podobají se ministerstvům, ale v jejich čele nestojí člen vlády

    Příklad: *Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost, Český statistický úřad.*

  - orgány státní správy podřízené ministerstvům

    Příklad: *Na základě § 19 odst. 6 kompetenčního zákona je Český hydrometeorologický ústav podřízen Ministerstvu životního prostředí.*

  - územní odborné orgány státní správy a veřejné bezpečnostní sbory

    Příklad*: Policie ČR, Bezpečnostní informační služba, Generální inspekce bezpečnostních sborů.*

- **Orgány územních samosprávných celků** (např. obecní úřad, krajský úřad, rada, zastupitelstvo)
- **Jiné orgány vykonávající působnost ve veřejné správě** (tzv. nezávislé správní orgány a orgány profesních komor)

  Příklad: *Česká advokátní komora, Notářská komora.*

- **Fyzické a právnické osoby vykonávající působnost v oblasti veřejné správy**

  Příklad: *Všeobecná zdravotní pojišťovna*

Účastníci řízení

Účastníkem řízení je každý, kdo splňuje podmínky stanovené správním řádem (§ 27 správního řádu). Jedná se o další ze subjektů správního řízení vedle správního orgánu. Někdy je možné se také setkat s definicí, podle níž se jedná o druhou stranu procesně právních vztahů ve správním řízení ve vztahu ke správnímu orgánu.

Účastníky řízení lze rozdělit do následujících skupin:

- v řízení o žádosti je účastníkem řízení **žadatel a další dotčené osoby, na které se vztahují** (budou vztahovat) **rozhodnutí správního orgánu**,
- v řízení z moci úřední je účastníkem správního řízení **dotčená osoba, které má rozhodnutí založit, změnit či zrušit práva nebo povinnosti** nebo má rozhodnutí deklarovat, že **dotčená osoba určité právo či povinnost má nebo nemá**,
- účastníkem řízení je též další **osoba, která může být rozhodnutím přímo dotčena na právech a povinnostech**,
- účastníkem řízení je i **ten, o kterém to stanoví zvláštní zákon**,

- v souladu s ustanovením § 28 odst. 1 správního řádu bude v pochybnostech za účastníka správního řízení považován i **ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, a to dokud nebude prokázán opak**.

Účastníci řízení jsou nositeli procesních práv a povinností, kterými se podílejí na správním řízení. Příkladem lze uvést právo účastníka vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, právo činit v řízení návrhy, či naopak povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení. Postavení a vliv účastníků na průběh jednotlivých řízení se liší v závislosti na druhu řízení, zejména v závislosti na tom, zda jde o řízení zahájené z moci úřední, nebo na žádost účastníka.

Správní akty

Správní akt, někdy také nazývaný individuální správní akt, je **jednostranný právní úkon**, kterým správní orgán v určitém případě řeší právní poměry určených osob.

Charakteristické znaky správního aktu:

- jde o jednání správního orgánu na základě zákona,
- jedná se o jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech podřízených subjektů,
- je právně závazný a vynutitelný,
- je konkrétní (konkrétnost věci, ale i subjektů, kterým je správní akt určen).

Členění správních aktů:

- **dle obsahu**
  - **materiálně správní akty** - upravují hmotněprávní postavení adresátů mimo správní řízení - typicky jde o rozhodnutí ve věci samé,

    Příklad: *rozhodnutí o přestupku.*
  - **procesně správní akty** - upravují postavení adresátů ve správním řízení,

    Příklad*: usnesení o určení lhůty k provedení úkonu v řízení.*
- **dle právních účinků aktů**
  - **konstitutivní správní akty** - v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva či povinnosti jmenovitě určené osoby, působí do budoucnosti (*ex nunc*), od okamžiku právní moci,

    Příklad: *kolaudační řízení, povolení stavby, vydání živnostenského listu.*
  - **deklaratorní správní akty** - deklarují, že určitá osoba práva či povinnosti má anebo nemá, působí i do minulosti (*ex tunc*),

    Příklad: *odebrání živnostenského oprávnění.*
  - **smíšený** - povaha částečně deklaratorní a částečně konstitutivní,

    Příklad: *rozhodnutí o přestupku – výrok o vině a o vyměření trestu.*

- **dle okruhu osob**
    - **správní akt ad personam** – řeší osobní poměry adresáta, vztahuje se výlučně k této osobě

      Příklad: *udělení státního občanství.*
    - **správní akt ad rem** – vztahuje se k adresátovi pouze ve vztahu k určité věci (tedy je závazný vždy pro aktuálního vlastníka předmětné věci.

      Příklad: *dojde-li k prodeji věci, zavazuje takový akt nového vlastníka, zatímco bývalého již nikoli.*

Obsahovou složkou správních aktů jsou i povinnosti, které správní orgán ukládá nějaké osobě. Tyto povinnosti mohou být formulovány jak obecně, tak i konkrétně.

Příklad: *zákazy, příkazy, nařízení, závazné pokyny.*

Mezi správní akty řadíme i ty akty, které potvrzují něčí oprávnění.

Příklad: *souhlas (schválení), povolení, koncese, příslib.*

Náležitosti správních aktů:

- **Kompetenční náležitosti**

Individuální správní akt musí splňovat určité obecné náležitosti, aby mohl být uznán za bezvadný akt, který odpovídá právem stanoveným požadavkům. Kompetenční náležitosti vyjadřují hmotněprávní působnost a pravomoc správních orgánů a procesněprávní příslušnost k vydání správního aktu, tzn. že správní akt musí být vydán věcně, místně a funkčně příslušným orgánem.

- **Obsahové náležitosti**

Podstatou je vyjádření vůle správního orgánu a stanovení podmínek konkrétním osobám v rozhodnutí. Správní akt (rozhodnutí) obsahuje **výrok, odůvodnění a poučení o opravných prostředcích**. Může rovněž obsahovat některá z následujících vedlejších ustanovení:

- **příkazy** - představují určité podmínky, závazky, postupy, které nařizují,

  Příklad: *registrace, oznamovací povinnost.*
- **časové doložky** - určují termíny k plnění,

  Příklad: *náhrada škody do určité lhůty.*
- **konkrétní podmínky** - které musí subjekt splnit,

  Příklad: *výška stavby, hygienické podmínky výrobní provozovny.*
- **výhrady** - na základě zákonného zmocnění – výhradou si správní orgán za určitých podmínek vyhrazuje možnost budoucího zásahu do právních poměrů založených vydaným správním aktem.

  Příklad: *odejmutí.*

- **Formální náležitosti**

Správní akt má obvykle **písemnou formu** (není nutná např. v blokovém řízení). Jedná se o listinu obvykle označenou jako **rozhodnutí** či **usnesení**. Musí obsahovat náležitosti uvedené v § 69 správního řádu:

  - označení správního orgánu,
  - jméno a příjmení všech účastníků,
  - číslo jednací,
  - datum vyhotovení,
  - otisk úředního razítka,
  - jméno a příjmení, funkce nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

- **Procedurální náležitosti**

Spočívají v dodržení zákonem předepsaných náležitostí procesního postupu správního orgánu, který předcházel vydání správního aktu. Tyto náležitosti stanoví zejm. správní řád.

Nebude-li správní akt obsahovat veškeré náležitosti, pak se jedná o **vadný správní akt**. Může se jednat o vady v postupu nebo o nedostatky či nepřesnosti v písemném vyhotovení správního aktu.

Dle stupně závažnosti zjištěných vad je možné vady správních aktů rozdělit na:

- **akty formálně vadné** – správní akty obsahují formální vadu, kterou lze opravit
  Příklad: *chyba v psaní, počtech atp.*
- **nezákonné akty** – správní akty jsou v rozporu se zákonem či jiným právním předpisem a musí být změněny nebo zrušeny (ať již na základě podnětu adresáta či samotného správního orgánu),
- **správní akty věcně nesprávné** – při rozhodování orgánu veřejné správy nebylo optimálně využito správního uvážení (takové správní akty mohou být změněny nebo zrušeny nejsou-li pravomocné a podnět podá adresát),
- **nicotné správní akty** - vady správního aktu dosahují takové míry, že již nelze ani o správním aktu hovořit a hledí se na takový správní akt, jako by nebyl vůbec vydán.

Vlastnosti správních aktů:

- **platnost** – byl-li správní akt vydán, je platný; jedná se tedy o učinění projevu vůle správního úřadu navenek vůči adresátům (ať již ústním vyhlášením či doručením správního aktu adresátům),
- **právní moc** – z procesní (formální) stránky se jedná o konečnost, tedy není možné správní akt napadnout (nelze podat řádné opravné prostředky); z pohledu hmotněprávního (materiálního) nelze správní akt změnit či zrušit (nejedná-li se o výjimku stanovenou přímo zákonem) a nelze ve věci, v níž byl

již správní akt vydán, znovu rozhodnout (opět pokud se nebude jednat o výjimku stanovenou přímo zákonem),

- **účinnost** – účinný je ten správní akt, který již způsobuje zamýšlené důsledky (pokud správní akt přiznává práva, lze je vymáhat a pokud správní akt stanoví povinnost, je třeba ji plnit),
- **vykonatelnost** – pokud uložené povinnosti nebyly splněny, lze je vymáhat úřední cestou (správní či soudní exekucí) a to i proti vůli osob, kterým byly dané povinnosti uloženy,
- **změna a zrušení pravomocného správního aktu**
    - **změna** pravomocného správního aktu je možná pouze z důvodu nezákonnosti, ke změně je oprávněn nadřízený správní orgán nebo i správní orgán, který správní akt vydal,
    - **zrušení** pravomocného správního aktu je možné v případě obnovy správního řízení, kdy došlo k novému rozhodnutí ve věci.

Právní předpisy:

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (tzv. kompetenční zákon)

Doporučená literatura:

MASAŘÍK, Jiří, KRICNER Václav: Správní právo – obecná část, 4. vydání, Armex Publishing s.r.o., Praha, 2005

HENDRYCH Dušan a kol.: Správní právo, obecná část, 4. vydání, C. H. Beck, Praha, 2021

5. Pojem a charakteristika správního řízení

- Definice správního řízení
- Průběh správního řízení
- Rozhodnutí ve správním řízení
- Zvláštní druhy správního řízení a rozhodnutí
- Opravné a dozorčí prostředky

Pojem správního řízení, jeho průběh, rozhodnutí v něm vydávaná a prostředky obrany proti nim jsou upraveny v zákoně č. 500/2004, správní řád.

Definice správního řízení

Správní řízení je definováno jako **postup správního orgánu**, jehož **účelem je vydání rozhodnutí**, jímž se v určité věci **zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti** jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci **prohlašuje**, že taková osoba **práva nebo povinnosti má anebo nemá** (§ 9 správního řádu).

Zjednodušeně řečeno se jedná o proces, jehož cílem je vydání správního aktu. **Výsledkem** správního řízení je tedy **správní akt**, který v dané věci:

- zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti osob nepodřízených správnímu orgánu (**konstitutivní akt**) nebo
- práva a povinnosti těchto osob autoritativně stvrzuje (**deklaratorní akt**).

Osoby, jejichž práv a povinností se toto řízení týká, se **podílejí na řízení a tvorbě obsahu rozhodnutí** a k tomu jsou vybaveny **procesními právy a povinnostmi**. Jejich postavení ke správnímu orgánu je však stále postavením k nositeli moci, který nakonec autoritativně rozhodne.

Fázemi správního řízení jsou:

- **Řízení nalézací**, které lze definovat jako právními normami upravený postup správních orgánů, jenž **směřuje k vydání správního aktu, který se dotýká práv a povinností účastníků řízení**. V řízení se tedy stanovují a zjišťují práva a povinnosti účastníků.

- **Řízení vykonávací (exekuční řízení správní),** které lze definovat jako postup správních orgánů **směřující k nucenému vykonání povinnosti** vyplývající z takového konkrétního správního aktu.

Průběh správního řízení (obecně)

Ze zvláštních zákonů vyplývá, zda je **zahájení řízení** v rukou účastníka nebo řízení zahajuje orgán z úřední povinnosti:

- pokud je zahájení řízení v **rukou účastníka**, jde o **zásadu dispoziční**,
- pokud řízení zahajuje **orgán z úřední povinnosti**, jde o **zásadu oficiality**.

Správní řád rozlišuje tato **stádia správního řízení**:

- **postup před zahájením řízení** (§ 42 a násl. správního řádu):
    - i v „předprocesní“ fázi je často nezbytné, aby správní orgán realizoval určité úkony,
    - spočívá zejména v povinnosti správního orgánu **přijímat podněty**, aby bylo řízení zahájeno z moci úřední – správní orgán má povinnost podnět v zákonné lhůtě 30 dnů vyřídit a podatele o tom informovat, pokud o to požádal, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu,
    - dalším z institutů je **odložení věci** (§ 43 správního řádu), kdy řízení o žádosti není zahájeno a správní orgán věc usnesením odloží, pokud:
        - vůči němu byl učiněn **úkon**, který zjevně **není žádostí**, nebo z něj **nelze zjistit, kdo jej učinil**,
        - bylo učiněno podání, **k** jehož **vyřízení není věcně příslušný žádný orgán**,
    - dále může před zahájením řízení správní orgán **požadovat vysvětlení** k prověření prvotně získaných informací a k jejich doplnění, **zajišťovat důkazy** při existenci důvodné obavy, že po zahájení řízení nebude možno důkaz provést vůbec či jen s velkými obtížemi, a zároveň důvodného předpokladu, že provedení důkazu může podstatně ovlivnit rozhodování v dané věci, **poskytovat předběžné informace** o tom, zda lze určitý záměr uskutečnit jen za předpokladu vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu a podle jakých hledisek bude taková žádost posuzována, popř. jí bude vyhověno,
- **řízení v prvním stupni**,
- **opravné řízení:**
    - řízení o odvolání a o rozkladu,
    - přezkumné řízení,
    - obnova řízení,
- **správní exekuce**.

Obvyklý průběh správního řízení lze obecně popsat tak, že se po zahájení řízení opatřují podklady k rozhodnutí, případně se koná ústní jednání, dále probíhá dokazování a následné hodnocení důkazů, účastníci mají možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a na závěr se rozhodnutí písemně vyhotovuje a vydává.

Řízení nelze zahájit, případně je třeba již zahájené řízení zastavit, objeví-li se některá z **překážek řízení** vycházející ze zásady „ne dvakrát v téže věci“ (ne bis in idem):

- v téže věci dané identickým předmětem řízení a identickými účastníky **již jiné řízení probíhá** (tzv. litispendence), či
- tatáž věc **již byla pravomocně rozhodnuta** příslušným orgánem (tzv. res iudicata).

Rozhodnutí ve správním řízení

Pojem rozhodnutí je používán ve dvojím významu, a to v **širším smyslu**, kdy se jím rozumí obecný termín pro rozhodnutí jako formu činnosti veřejné správy, a v **užším smyslu** coby kvalifikovaná forma rozhodnutí při rozlišování rozhodnutí a usnesení správních orgánů.

Jedná se o **jednostranný úkon**, kterým **správní orgán v konkrétní věci autoritativně upravuje právní poměry individuálně určených adresátů** stojících mimo organizační strukturu veřejné správy.

Účelem správního řízení je rozhodnout ve věci, tedy **vydat meritorní rozhodnutí**, avšak v průběhu řízení správní orgán rozhoduje též o dalších otázkách, včetně těch procesních.

Náležitosti rozhodnutí jsou (§ 67 a násl. správního řádu):

- **obsahové**, skládající se z:
  - **výroku**, v němž se uvede **řešení otázky**, která je předmětem řízení, **právní ustanovení**, podle kterých bylo rozhodováno, **označení účastníků řízení**, **lhůta** (spolu s dalšími potřebnými údaji) **k splnění povinnosti**, je-li výrokem povinnost ukládána,
    - výrok má být **stručný a jasný**, může jich být i více,
    - pouze **výrok může nabýt právní moci** a **vykonatelnosti**,
  - **odůvodnění,** které uvádí **důvody**, které správní orgán k rozhodnutí vedly, **podklady** pro jeho vydání, **úvahy** správního orgánu a **způsob vypořádání** s návrhy, námitkami a vyjádřeními účastníků,
    - odůvodnění má být **srozumitelné a přesvědčivé**,
    - odůvodnění není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví,
  - **poučení** o tom, **zda je možno podat** proti rozhodnutí **opravný prostředek**, případně **v jaké lhůtě**, **od kdy lhůta běží**, **kde se má podat** a **který správní orgán** o něm **bude rozhodovat**,
    - nemá-li odvolání odkladný účinek, je třeba to výslovně uvést (v důsledku odkladného účinku nenastává právní moc odvoláním napadeného rozhodnutí, stejně jako nenastává jeho vykonatelnost nebo jiné právní účinky),

- **formální**:
  - rozhodnutí se zásadně vyhotovuje **písemně**, **neplatí to** tehdy, **stanoví-li tak zákon** (např. když se účastník vzdal práva na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí či správní orgán zcela vyhoví žádosti o přiznání práva, jehož existence se osvědčuje dokladem), případně pokud to **vylučuje povaha věci** – v těchto případech se výrok, podstatná část odůvodnění a poučení o opravném prostředku pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam obsahující výrok, celé odůvodnění a další zákonné náležitosti (lze též vydat písemné potvrzení o ústně vyhlášeném rozhodnutí na žádost účastníka),
  - písemné vyhotovení obsahuje
    - **označení „rozhodnutí“** či jiné označení stanovené zákonem,
    - **označení správního orgánu**, který jej vydal,
    - **číslo jednací**,
    - **datum vyhotovení**,
    - **otisk úředního razítka**,
    - **jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby**, jakož i
    - **jména a příjmení všech účastníků**,
  - **zřejmé nesprávnosti opraví** v písemném vyhotovení správní orgán **i bez návrhu** opravným usnesením, avšak pokud se týkají samotného výroku, tak opravným rozhodnutím.

Vydáním rozhodnutí se rozumí (§ 71 správního řádu):

- **předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení**, popř. jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám,
- **ústní vyhlášení**, pokud má účinky oznámení (za situace, kdy se účastník vzdal nároku na písemné vyhotovení),
- **vyvěšení veřejné vyhlášky**, je-li tak doručováno,
- **poznamenání usnesení do spisu** v případě, že se pouze poznamenává do spisu, nebo
- **odeslání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do datové schránky kontaktního místa veřejné správy** (za situace, kdy není možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky).

Za vydání rozhodnutí je tedy zjednodušeně řečeno třeba považovat **předání k doručení správným způsobem na správnou adresu**. Je to okamžik, kdy rozhodnutí opouští výhradní vnitřní sféru správního orgánu a od tohoto okamžiku je jím **správní orgán sám vázán**.

Správní orgán je povinen **vydat** rozhodnutí **bez zbytečného odkladu**, nejpozději **do 30 dnů od zahájení řízení**, k nimž se za určitých okolností **připočítává další doba**:

- **až 30 dnů** kvůli ústnímu jednání nebo místnímu šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ,
- **doba nutná** k dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Rozhodnutí se účastníkům oznamuje (§ 72 správního řádu):

- **doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou**,
- **ústním vyhlášením** (pokud se účastník vzdal práva na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí),
- v zákonem stanovených případech (např. u osob neznámého pobytu či osob, kterým se nedaří doručovat) **doručením veřejnou vyhláškou**
    - písemnost se vyvěsí na úřední desce správního orgánu a zveřejní se též způsobem umožňujícím dálkový přístup (patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou).

Díky oznámení rozhodnutí se **účastník řízení** zákonem stanoveným způsobem **dozví, jak bylo** v jeho věci **rozhodnuto**. **Od okamžiku oznámení je rozhodnutí platné**.

Kromě platnosti lze hovořit o těchto dalších **vlastnostech rozhodnutí**:

- **účinnost** znamená, že výrok rozhodnutí již způsobuje právem předpokládané a správním orgánem zamýšlené **právní účinky**,
    - předpokladem pro účinnost je platnost rozhodnutí,
    - účinnost nastává zásadně společně s právní mocí,
- **právní moci** nabude rozhodnutí, které **bylo oznámeno** a **proti kterému nelze podat odvolání**,
    - takové rozhodnutí je **konečné**, nelze jej napadnout řádným opravným prostředkem, je **závazné** a **nezměnitelné**,
    - teprve pravomocné rozhodnutí **způsobuje právní účinky navenek** správního orgánu,
    - rozlišují se **různé varianty nabytí právní moci**:
        - **marným uplynutím lhůty** k podání odvolání,
        - **vzdáním se práva** k podání odvolání,
        - **zpětvzetím odvolání** u jediného odvolatele nebo
        - **oznámením** u rozhodnutí, proti kterým není odvolání přípustné,
- **vykonatelností** se rozumí **schopnost vyvolat důsledky** uvedené v rozhodnutí,
    - vykonatelnost vyjadřuje, že **plnění** dle vykonatelného rozhodnutí **není plněním bez právního důvodu** (právním titulem je právě ono rozhodnutí),

    - rozhodnutí je vykonatelné **nabytím právní moci nebo pozdějším dnem**, který je uveden ve výroku rozhodnutí,
        - v případě rozhodnutí **ukládajících povinnost** něco konat nastává vykonatelnost **uplynutím lhůty k plnění** (tzv. pariční lhůta),
    - **o předběžné vykonatelnosti** se hovoří v případech, kdy **vykonatelnost předchází právní moc**,
        - je tomu tehdy, **nemá-li opravný prostředek odkladný účinek**.

Usnesení je další formou rozhodnutí (v širším smyslu) a správní orgán jím rozhoduje v **případech výslovně stanovených zákonem**. Jde především o rozhodnutí při **vedení řízení** (o otázkách procesních, kdy je třeba zajistit hladký průběh správního řízení).

***Například** o usnesení o zastavení řízení, usnesení o námitce podjatosti úřední osoby.*

Usnesení se:

- **oznamuje jako v případě rozhodnutí** – bylo-li oznámeno a nelze-li proti němu podat odvolání, nabývá právní moci (odvolat se může pouze ten, komu je oznamováno, přičemž odvolání nemá odkladný účinek), anebo
- **pouze poznamenává do spisu**, pokud zákon stanoví, že se usnesení neoznamuje – účastníci se o něm pouze vhodným způsobem vyrozumívají a právní moci nabývá okamžikem poznamenání do spisu (nelze se proti němu odvolat).

Některé zvláštní druhy správního řízení a rozhodnutí

Úprava **zvláštních druhů řízení** spočívá **v odchylkách a specifikách** daných podstatou a účelem těchto řízení. Upraveny jsou u nich pouze některé instituty, které jsou typické pro tato řízení, jež se buď odlišují od obecné úpravy správního řízení, nebo jsou zde obsaženy nad rámec obecné úpravy, která je nezná. Ve všech ostatních aspektech jde však o správní řízení, a proto se použijí podpůrně i obecná ustanovení k úpravě správního řízení.

- Například ve **sporném řízení** (§ 141 správního řádu)
    - správní orgán řeší **spory z veřejnoprávních smluv** a v případech stanovených zvláštními zákony **spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů**,
    - sporné řízení se zahajuje na návrh a účastníky jsou **navrhovatel a odpůrce**,
    - v tomto řízení lze vydat **rozhodnutí o schválení smíru**, pokud zvláštní zákon dovoluje navrhovateli a odpůrci disponovat určitými právy anebo povinnostmi. Ve výroku je v takovém případě uveden obsah smíru a prohlášení správního orgánu, že smír schvaluje. Schválení smíru je přitom možné, neodporuje-li právním předpisům ani veřejnému zájmu.

- V **řízení na místě** (§ 143 správního řádu)
    - mohou oprávněné úřední osoby **rozhodnutím ukládat povinnosti na místě** v případech, kdy:
        - **hrozí životu nebo zdraví osob bezprostřední nebezpečí**,
        - hrozí bezprostředně někomu **vážná majetková újma**,
        - **dojde k náhlé havárii**,
        - je **důvodná obava**, že by se osoba, jíž má být uložena povinnost, **vyhýbala jejímu splnění**,
        - jde **o uložení záruky** za splnění povinnosti, předběžného opatření nebo pořádkového opatření, a dále též
        - řízení **navazuje na výkon dozoru**.
    - předpokladem uložení povinnosti na místě je **zjištění stavu věci**,
    - rozhodnutí se **vyhlašuje ústně**, jeho písemné vyhotovení se bez zbytečného odkladu doručuje dodatečně. O ústním vyhlášení rozhodnutí se vždy na místě vydá účastníkovi písemné potvrzení,
    - proti rozhodnutí je možné odvolání (nemá odkladný účinek, není-li zvláštním zákonem stanoveno jinak).

Ze **zvláštních forem rozhodnutí** lze jmenovat např. příkaz, příkaz na místě a vydání dokladu namísto rozhodnutí.

- **Příkaz** (§ 150 správního řádu)
    - je vydáván písemně ve zjednodušeném, zkráceném řízení a lze jím **uložit povinnost v řízení zahajovaném z moci úřední a ve sporném řízení**, pokud správní orgán považuje **skutkové zjištění za dostatečné**,
    - vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení a může být opřen o kontrolní protokol jako jediný podklad,
    - **obranou proti příkazu je odpor,** který je třeba podat do **8 dnů** od oznámení příkazu – podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje, avšak není-li podán, stává se příkaz pravomocným a vykonatelným,

- Speciálním typem příkazu, který je prvním úkonem ve věci, je **příkaz na místě** (§ 150 odst. 5 správního řádu)
    - představuje ještě zjednodušenější formu vyřízení věci,
    - má též písemnou podobu, byť zjednodušenou a méně formální (mohou být využity předtištěné formuláře),
    - slouží pro uložení povinnosti **k peněžitému plnění do 10 000 Kč** nebo **jiné povinnosti**, může-li ji účastník **splnit ihned na místě**,
    - **účastník** tedy musí být **přítomen a plně uznat důvody** vydání příkazu, což stvrdí svým podpisem – podpisem se stává příkaz pravomocným a vykonatelným
    - proti příkazu vydanému na místě **nelze podat odpor**.

- **Vydáním dokladu namísto rozhodnutí** (§ 151 správního řádu)
  - lze ukončit řízení **zahajovaná na žádost**, jíž žadatel žádá **o přiznání určitého práva**, jehož **existence se osvědčuje** zákonem stanoveným **dokladem**, pokud správní orgán žádosti o přiznání práva zcela vyhoví,
  - namísto písemného vyhotovení rozhodnutí se tedy **vydá pouze příslušný doklad**,

    Například *řidičský průkaz, povolení k pobytu cizince, cestovní doklad.*
  - o vydání dokladu se učiní **záznam do spisu** a dnem převzetí dokladu účastníkem nabývá rozhodnutí právní moci a všech právních účinků.

Opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení

Pomocí opravných a dozorčích prostředků je možno **docílit přezkumu rozhodnutí a zjednání nápravy**, je-li rozhodnutí z nějakého důvodu vadné.

Opravné prostředky jsou **plně v dispozici účastníků řízení** a směřují ke zrušení nebo změně napadeného rozhodnutí. Podání opravného prostředku je současně právem, nikoliv povinností účastníka řízení. Jejich hlavní podstatou a smyslem je **ochrana jeho subjektivních práv**, o nichž se účastník domnívá, že do nich bylo rozhodnutím správního orgánu zasaženo.

Dělí se na:

- **řádné**, které směřují **proti rozhodnutí**, které dosud **nenabylo právní moci**:
  - **odvolání**,
  - **rozklad**,
  - **odpor** a
  - **námitky**,
- **mimořádné**, které směřují **proti pravomocnému rozhodnutí**:
  - **obnova řízení na žádost účastníka**.

Dozorčími prostředky může **správní orgán z moci úřední** zahájit řízení směřující ke zrušení či změně vydaného rozhodnutí. Zajišťují především **ochranu zákonnosti a veřejných zájmů**, tedy na rozdíl od opravných prostředků je předmětem jejich ochrany **objektivní právo**. Zahájení řízení o nich je v **dispozici správního orgánu**, nikoliv účastníka řízení (účastník může dát k realizaci dozorčího prostředku maximálně podnět).

Mezi dozorčí prostředky se řadí především:

- **přezkumné řízení** a
- **obnovu řízení z moci úřední**.

Právní předpisy:

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Použitá literatura:

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Academia iuris. V Praze: C.H. Beck, 2016

FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; POUPEROVÁ, Olga a ŠKUREK, Martin. *Správní právo procesní*. Academia iuris. V Praze: C.H. Beck, 2021

6. Správní řízení v prvním stupni

- Zahájení řízení
- Průběh správního řízení
- Účel a průběh řízení
- Přerušení a zastavení řízení
- Rozhodnutí
- Náklady řízení
- Lhůty a počítání času

Obecná právní úprava je obsažena v zákoně č. 500/2004 Sb., **správní řád**.

Postup před zahájením řízení (§ 42 a § 43, § 137 až § 139 správního řádu)

Před zahájením správního řízení **správní orgán zjišťuje, zda jsou dány zákonné podmínky pro zahájení řízení** (zejména u řízení zahajovaného z moci úřední). K institutům patřícím do postupu správního orgánu před zahájením řízení patří:

- přijímání podnětů k zahájení řízení,
- opatřování vysvětlení,
- zajištění důkazu,
- poskytnutí předběžné informace,
- případně odložení věci.

Zahájení řízení (§ 44 až § 48 správního řádu)

Správní řízení se zahajuje:

- **na základě žádosti** nebo
- **z moci úřední**.

Řízení o žádosti (§ 44 a § 45 správního řádu) je **zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu**. Pokud je žádost podána u správního orgánu, který není k jejímu vyřízení věcně nebo místně příslušný, tento ji usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a uvědomí o tom podatele. **Žádost**:

- musí obsahovat **náležitosti podání** stanovené správním řádem,
- i jiné podání **se vždy posuzuje podle obsahu** bez ohledu na to, jak je označena,
- musí z ní být patrné
    - kdo ji činí,
    - které věci se týká a
    - co žadatel žádá nebo čeho se domáhá,

- nemá-li předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, správní orgán žadateli pomůže na místě **nedostatky odstranit** nebo žadatele vyzve k jejich odstranění, přičemž k odstranění vad žadateli poskytne přiměřenou lhůtu; současně správní orgán poučí žadatele o následcích neodstranění nedostatků. Správní orgán může **řízení přerušit**.
- **zjevně právně nepřípustnou** správní orgán neprojednává, **řízení o ní usnesením zastaví**; proti usnesení o zastavení řízení lze podat odvolání.

Řízení z moci úřední (§ 46 a § 47 správního řádu) je **zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení** prvnímu neopominutelnému (hlavnímu) účastníkovi, a to:

- doručením oznámení o zahájení řízení nebo
- ústním prohlášením.

Je-li těchto účastníků více, má pro zahájení řízení význam oznámení o zahájení řízení prvnímu z nich. Neopominutelným účastníkům, kterým se nepodařilo zahájení řízení oznámit, správní orgán ustanoví **opatrovníka** (usnesení o ustanovení opatrovníka se doručuje veřejnou vyhláškou).

Oznámení o zahájení řízení (i ústní prohlášení) musí obsahovat:

- označení správního orgánu,
- předmět řízení,
- jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné osoby.

Správní orgán je povinen uvědomit o zahájení řízení všechny jemu známé účastníky; je povinen uvědomit i toho, kdo se stal účastníkem až po zahájení řízení. Oznámení o zahájení řízení lze zveřejnit též na **úřední desce** správního orgánu.

Překážkami řízení (§ 48 správního řádu) jsou:

- **překážka již zahájeného řízení (tzv. litispendence)** znamená, že řízení nelze zahájit, pokud o téže věci z téhož důvodu bylo řízení již zahájeno u jiného správního orgánu; správní orgán k této překážce přihlíží z úřední povinnosti.
- **překážka věci rozhodnuté (tzv. res iudicata)** znamená, že přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou; negativní rozhodnutí (nepovolení, nepřiznání práva) však není překážkou řízení.

Zjistí-li správní orgán některou z překážek řízení, **řízení zastaví**, případně **věc odloží**.

Průběh správního řízení (§ 49 až § 57 správního řádu)

Správní orgán nařídí **ústní jednání** v případech, kdy tak stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejméně s pětidenním předstihem. Ústní jednání je **neveřejné**, pokud zákon

nestanoví nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné. Podpůrce účastníka se může zúčastnit i neveřejného jednání.

Podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména:

- návrhy účastníků,
- důkazy,
- skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti,
- podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci,
- i skutečnosti obecně známé.

Podklady pro vydání rozhodnutí **opatřuje správní orgán**. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Povinností správního orgánu je **zjistit přesně a úplně skutečný stav věci**, resp. správní orgán musí postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (**zásada materiální pravdy**).

Správní orgán je povinen **zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu**. V řízení, v němž má být uložena povinnost, musí správní orgán i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Správní orgán hodnotí podklady, zejména důkazy, podle své úvahy, není-li zákonem stanoveno, že některý podklad je pro správní orgán závazný; přitom správní orgán pečlivě přihlíží ke všemu, co v řízení vyšlo najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (**zásada volného hodnocení důkazů**). **Odpovědnost za dokazování nese správní orgán**.

K provedení důkazů lze užít všech **důkazních prostředků**, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Důkazními prostředky jsou zejména:

- **listiny** (veřejné, soukromé, čestné prohlášení),
- **ohledání**,
- **svědecká výpověď** a
- **znalecký posudek**.

Účastníci řízení jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. **Správní orgán není návrhy účastníků vázán**, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

Je-li zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost **zamítne**.

Zajištění účelu a průběhu řízení (§ 58 až § 63, § 147 správního řádu)

Správní orgán užije **zajišťovací prostředky** pouze v případech, kdy to vyžaduje, a v rozsahu, v jakém to vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení.

Zajišťovacími prostředky jsou **předvolání, předvedení, předběžné opatření, pořádková pokuta, vykázání z místa konání úkonu** a **záruka za splnění povinnosti**.

- **Předvolání osoby**, jejíž osobní účast při úkonu v řízení je k provedení úkonu nutná:
  - musí být písemné,
  - doručuje se do vlastních rukou s dostatečným (zpravidla nejméně pětidenním) předstihem,
  - musí v něm být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví,
  - předvolaný je povinen dostavit se včas na určené místo. Nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit.

- **Předvedení** se použije, pokud se účastník nebo svědek bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů na předvolání nedostaví:
  - písemné vyhotovení usnesení o předvedení se doručuje orgánům, které mají předvedení provést,
  - úřední osoby, které plní úkoly těchto orgánů, doručí usnesení předváděnému,
  - předvedení zajišťuje Policie ČR, obecní policie (v řízení před orgány obcí) nebo jiný ozbrojený sbor, o němž to stanoví zvláštní zákon.

- **Předběžné opatření** může správní orgán nařídit před skončením řízení, je-li:
  - třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, nebo
  - je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce.

  Předběžným opatřením lze:
  - **účastníkovi nebo jiné osobě přikázat**, aby:
    - něco vykonal,
    - něčeho se zdržel nebo
    - něco strpěl,
  - **zajistit věc**, která může:
    - sloužit jako důkazní prostředek, nebo
    - být předmětem exekuce.

  Odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření nemá odkladný účinek.

- **Pořádkovou pokutu** až do výše 50 000 Kč může správní orgán uložit tomu, kdo:
  - v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že:
    - se bez náležité omluvy nedostaví na předvolání,
    - navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek nebo
    - neuposlechne pokynu úřední osoby,
  - učiní hrubě urážlivé podání.

  Pořádkovou pokutu lze **uložit i opakovaně**; nemá být v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení. Odvolání proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty má vždy odkladný účinek. Pravomocně uloženou pořádkovou pokutu může správní orgán, který ji uložil, novým rozhodnutím prominout nebo snížit. Pořádkovou pokutu vybírá správní orgán, který ji uložil. Příjem z pořádkových pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil.

- **Vykázání z místa konání úkonu** je možné po předchozím upozornění z důvodu rušení pořádku nepřístojným chováním při ústním jednání nebo při ohledání na místě, popřípadě při jiném úkonu. Usnesení se vyhlašuje ústně.

- Správní orgán může na požádání účastníka přijmout nebo účastníkovi uložit povinnost složit peněžitou nebo nepeněžitou **záruku za splnění povinnosti**, může-li to přispět k zajištění účelu řízení.

Přerušení řízení, zastavení řízení (§ 64 až § 66 správního řádu)

Přerušení řízení je fakultativní institut, který správní orgán může a nemusí využít (výjimkou je řízení o žádosti, které správní orgán přeruší na požádání žadatele; je-li žadatelů více, musí s přerušením řízení souhlasit všichni). Je to stav, kdy:

- lhůty v řízení neběží,
- lze provádět jen úkony směřující k odstranění důvodu přerušení,
- správní orgán může opatřovat vysvětlení a zajistit důkaz.

Přerušení řízení se dotýká účastníků řízení i správního orgánu, kdy:

- se nenařizuje jednání,
- neprovádí se dokazování,
- nevydává se rozhodnutí ve věci.

Řízení lze přerušit **na dobu nezbytně nutnou**, přičemž správní orgán při určení doby přerušení přihlédne k návrhu účastníka řízení. O přerušení řízení správní orgán rozhodne **usnesením**.

Důvody přerušení řízení jsou stanoveny zákonem (správním řádem a zvláštními zákony); zejména se řízení přeruší:

- současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti,
- současně s výzvou k zaplacení správního poplatku,
- probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo
- do doby ustanovení opatrovníka procesně nezpůsobilému účastníkovi.

V řízení z moci úřední je přerušení řízení možné z důležitých důvodů, není-li to v rozporu s veřejným zájmem, a to na požádání účastníka, pokud s tím souhlasí všichni neopominutelní účastníci.

Správní orgán pokračuje v řízení, jakmile:

- odpadne překážka, pro niž bylo řízení přerušeno, nebo
- uplyne lhůta určená správním orgánem,
- bylo-li řízení přerušeno na požádání, lze pokračovat také na požádání tohoto účastníka.

O pokračování v řízení správní orgán vyrozumí všechny účastníky a provede o tom záznam do spisu.

V případě **zastavení řízení** správní orgán vůbec nevydá rozhodnutí ve věci. **Důvody** zastavení řízení jsou stanoveny zákonem (správním řádem a zvláštními zákony), jsou jimi **trvalé překážky řízení**. O zastavení řízení správní orgán rozhodne **usnesením**.

V řízení o žádosti se usnesení o zastavení řízení oznámí všem účastníkům řízení; **důvodem zastavení řízení** je zejména skutečnost, že:

- žadatel vzal svou žádost zpět a ostatní žadatelé se zpětvzetím souhlasí,
- byla podána žádost zjevně právně nepřípustná,
- žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení,
- žadatel ve stanovené lhůtě nezaplatil správní poplatek.

V řízení vedeném z moci úřední se usnesení o zastavení řízení pouze poznamená do spisu a účastníci řízení se o zastavení řízení vhodným způsobem vyrozumí; **důvodem** zastavení řízení je zejména:

- překážka litispendence (viz výše) nebo
- skutečnost, že odpadl důvod řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci.

Rozhodnutí (§ 67 až § 76, § 148 až § 151 správního řádu)

Správní řád stanoví, jakou **formou** správní orgán v konkrétních případech rozhoduje; jsou jimi **rozhodnutí**, **usnesení**, **příkaz** a **doklad**.

- **Rozhodnutí** je úkon vůči jmenovitě určené osobě nebo konkrétně určené věci, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti (**konstitutivní rozhodnutí**), nebo se prohlašuje, že konkrétní osoba taková práva nebo povinnosti má nebo nemá (**deklaratorní rozhodnutí**). V zákonem stanovených případech správní orgán rozhoduje o procesních otázkách.
    - Rozhodnutí je individuálním správním aktem (na rozdíl od normativního správního aktu, jímž je např. obecně závazná vyhláška obce, nařízení obce, nařízení vlády apod.).
    - Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě; písemně se nevyhotovuje, stanoví-li tak zákon.
    - Rozlišujeme dva **typy** rozhodnutí:
        - ***meritorní*** rozhodnutí je rozhodnutí vydané v konkrétní věci vztahující se ke konkrétním adresátům, vůči nimž vyvolává právně závazné účinky,
        - ***procesní*** rozhodnutí upravuje vedení řízení, případně zajišťuje jeho průběh.

          Například *postoupení věci, změna příslušnosti v souvislosti s nečinností správního orgánu, odepření práva nahlédnout do spisu, uložení pořádkové pokuty.*
    - **Náležitostmi rozhodnutí** jsou **výroková část**, **odůvodnění** a **poučení**. Formálními náležitostmi pak jsou označení rozhodnutí, označení správního orgánu, který ho vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkce nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.
    - **Lhůty pro vydání rozhodnutí** - správní orgán je povinen vydat rozhodnutí **bez zbytečného odkladu**. Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí:
        - nejpozději **do 30 dnů** od zahájení řízení,
        - k této době se připočítává doba:
            - **dalších až 30 dnů** (v případech uvedených správním řádem, např. *je-li zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ*),
            - **nutná k provedení dožádání**,
            - **ke zpracování znaleckého posudku** nebo
            - **k doručení písemnosti do ciziny**.

    - Rozhodnutí se účastníkům **oznamuje doručením** stejnopisu písemného vyhotovení **do vlastních rukou** nebo ústním **vyhlášením**.
    - **V právní moci** je rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání; pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány.
    - Rozhodnutí je **vykonatelné** nabytím právní moci nebo pozdějším dnem uvedeným ve výrokové části. **Předběžně vykonatelné** je rozhodnutí, pokud odvolání proti němu nemá odkladný účinek.
    - Rozhodnutí ukládající povinnost k plnění je vykonatelné, je-li v právní moci a jestliže uplynula lhůta ke splnění povinnosti. Rozhodnutí ukládající povinnost k plnění je předběžně vykonatelné, pokud odvolání nemá odkladný účinek, a byla-li stanovena lhůta ke splnění povinnosti, jejím uplynutím.
    - Neukládá-li správní rozhodnutí povinnost plnění, pak vykonatelnost a účinnost rozhodnutí nastávají ve stejném okamžiku.

- **Usnesením** rozhoduje správní orgán pouze v případech výslovně stanovených zákonem; **zpravidla má význam pouze pro vedení řízení** (*postoupení věci, změny příslušnosti v souvislosti s nečinností správního orgánu, odepření nahlédnout do spisu* apod.), některá usnesení však mají i hmotněprávní důsledky (*uložení předběžného opatření, přerušení řízení*). Usnesení má obdobné náležitosti jako rozhodnutí, obecně se oznamuje podle stejných pravidel jako rozhodnutí.

- **Příkazem** rozhoduje správní orgán jen na základě spisového materiálu, když **příkazní řízení je zkrácenou formou obecného správního řízení**. Příkazem se ukládá povinnost **v řízení z moci úřední** a **ve sporném řízení**. Příkaz má obdobné náležitosti jako rozhodnutí. Opravným prostředkem proti příkazu je **odpor** (lze ho podat **do 8 dnů** od oznámení příkazu). Podáním odporu se příkaz ruší, poté pokračuje „běžné“ správní řízení. Není-li odpor podán, nastává právní moc příkazu.

- **Doklad** je deklaratorní správní akt; vydáním dokladu **správní orgán osvědčuje existenci práva**, které bylo přiznáno ve správním řízení na základě žádosti. Správní orgán doklad vydá, pokud zcela vyhoví žádosti o přiznání práva, jehož existence se dokladem osvědčuje (např. *řidičský průkaz, zbrojní průkaz*). Doklad má charakter veřejné listiny.

Jestliže to umožňuje povaha věci a je to účelné, správní orgán může vydat **mezitímní rozhodnutí** (správní orgán rozhodne o základu věci) nebo **rozhodnutí v části věci** (správní orgán rozhodne o právních poměrech jen některých účastníků nebo rozhodne jen o některých právech anebo povinnostech, o kterých se v řízení rozhoduje).

Pokud se správní orgán dozví, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko, řízení usnesením přeruší. Závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím, ale podkladem pro konečné rozhodnutí, tj. pro **rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem**.

Nicotné rozhodnutí (§ 77 správního řádu) je takové rozhodnutí:

- k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný (to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu),
- které trpí:
    - vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo
    - jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

Náklady řízení (§ 79 správního řádu)

Náklady řízení jsou zejména:

- hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku,
- ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců,
- náklady důkazů,
- tlumočné a
- odměna za zastupování.

Rozhodnutí ve věci nákladů řízení může být ve výrokové části jiného rozhodnutí (zpravidla rozhodnutí ve věci) nebo může být vydáno samostatně.

Správní orgán, dotčený orgán a účastník řízení nesou své náklady, nestanoví-li zákon jinak.

Správní orgán hradí hotové výdaje a ušlý výdělek jiným osobám, např. opatrovníkovi, svědkovi, znalci a dalším osobám ve spojení s náklady důkazů (podle vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení).

Nárok na náhradu musí být uplatněn u správního orgánu **do 8 dnů** poté, co náklady vznikly, jinak zaniká.

Bylo-li řízení vyvoláno porušením právní povinnosti účastníka, uloží mu správní orgán povinnost **nahradit náklady řízení paušální částkou** (podle vyhlášky č. 520/2005 Sb.); v případech zvláštního zřetele hodných (např. z důvodu nepříznivé sociální situace povinného) lze výši paušální částky na požádání snížit.

O nákladech řízení musí být rozhodnuto i v případech, kdy se od uložení povinnosti nahradit náklady řízení (zcela nebo zčásti) upouští; správní orgán musí svůj postup zdůvodnit.

Náhradu nákladů řízení vybírá správní orgán, který ji uložil. Náhrada nákladů řízení je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který náhradu nákladů uložil.

Náklady řízení mají **funkci**:

- **preventivní** - spočívá ve snaze eliminovat riziko zneužívání rozhodovací činnosti správních orgánů (nástrojem je např. *vybírání správních poplatků*),
- **represivní** (sankční) - spočívá v uložení povinnosti nahradit náklady řízení tomu, kdo způsobil jejich vznik porušením své povinnosti (např. *zmařením ústního jednání, nepředložením dokladů, nedostavením se*), když bez porušení povinnosti by tyto náklady správnímu orgánu nevznikly.

Lhůty a počítání času (§ 39 až § 41 správního řádu)

Lhůty k provedení úkonu ve správním řízení jsou stanoveny zákonem (správním řádem a zvláštními zákony) nebo jsou určeny správním orgánem. Lhůty dělíme na:

- **hmotněprávní** - určuje časový úsek, během něhož lze (úspěšně) uplatnit právo. V případě marného uplynutí lhůty **nárok zaniká** (např. *v důsledku promlčení*).
- **procesní** – je lhůta pro učinění procesního úkonu v soudním nebo ve správním řízení (např. *lhůta k předložení důkazu, lhůta k podání opravného prostředku*). V případě marného uplynutí lhůty lze v některých případech požádat o **navrácení lhůty**; marné uplynutí lhůty tak nutně **nemusí vést k zániku práva**.

Čas počítáme podle hodin, dnů, týdnů, měsíců nebo let.

Do běhu lhůty se nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek (to neplatí v případě lhůty určené podle hodin).

Příklad: Došlo-li ke skutečnosti určující počátek běhu lhůty ve středu, skončí pětidenní lhůta v (následující) pondělí.

Lhůty určené podle týdnů, měsíců nebo let končí uplynutím toho dne, který se svým označením shoduje se dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek (není-li v měsíci takový den, končí lhůta posledním dnem měsíce).

Příklady: Došlo-li ke skutečnosti určující počátek běhu lhůty ve středu, skončí lhůta 1 týdne ve středu následujícího týdne.
Došlo-li ke skutečnosti určující počátek běhu lhůty dne 30. 12. 2024, skončí lhůta 1 měsíce dne 30. 1. 2025.
Došlo-li ke skutečnosti určující počátek běhu lhůty dne 30. 12. 2024, skončí lhůta 2 měsíců dne 28. 2. 2025.
Došlo-li ke skutečnosti určující počátek běhu lhůty dne 30. 12. 2024, skončí lhůta 1 roku dne 30. 12. 2025.

Připadne-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den (to neplatí v případě lhůty určené podle hodin).

Příklad: Došlo-li ke skutečnosti určující počátek běhu lhůty dne 22. 12. 2024, skončí pětidenní lhůta dne 29. 12. 2024 (v pondělí).

Právní předpisy:

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Doporučená literatura:

KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021

Kolektiv autorů. Studijní texty k obecné části úřednické zkoušky v rámci Vstupního vzdělávání následného. 3. aktualizované vydání. Praha: Ministerstvo vnitra, sekce pro státní službu, 2025

7. Opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení

- Význam opravných a dozorčích prostředků
- Odvolání
- Rozklad
- Odpor
- Přezkumné řízení
- Obnova řízení
- Navrácení v předešlý stav
- Nové rozhodnutí
- Námitky ve správní exekuci
- Stížnost

Základním právním předpisem tohoto okruhu je zákon č. 500/2004 Sb., **správní řád**.

Význam opravných a dozorčích prostředků

Právní úprava správního řízení umožňuje, až na zákonem stanovené výjimky, aby vydaná rozhodnutí správních orgánů byla prostřednictvím zákonem upravených prostředků přezkoumána. Účelem přezkumu správních rozhodnutí je náprava případných vad a nedostatků, které mohou být v přezkoumávaném rozhodnutí a jemu předcházejícímu řízení obsaženy, tedy důvodem přezkumu rozhodnutí mohou být **vady skutkové**, **vady právní** anebo **vady procesní**. Možnost přezkoumání rozhodnutí má zvýšit záruky zákonnosti rozhodování správních orgánů a představuje i jednu z významných záruk ochrany práv jednotlivců a ochrany veřejného zájmu v činnosti veřejné správy.

Podle povahy úkonu, který vede k zahájení řízení, **lze rozlišovat mezi řízením zahajovaným**:

- **opravným prostředkem** - kvalifikovaný úkon účastníka, jímž se domáhá zrušení nebo změny napadeného rozhodnutí a na jehož vyřízení má účastník právní nárok. Z hlediska vztahu k právní moci rozhodnutí se rozlišují opravné prostředky řádné a mimořádné.
- **dozorčím prostředkem** - úkon, na základě kterého správní orgán z moci úřední vyvolává postup směřující ke zrušení nebo změně rozhodnutí, které je dle něho vadné.

Nutno zmínit, že s těmito pojmy pracuje správněprávní teorie, platná právní úprava je explicitně nezná.

Správní řád upravuje tyto **právní prostředky přezkumu správních rozhodnutí**:

- **řádné opravné prostředky:**
  - odvolání
  - rozklad
  - odpor
- **mimořádné opravné prostředky:**
  - obnova řízení zahajovaná na žádost účastníka
- **dozorčí prostředky:**
  - přezkumné řízení
  - obnova řízení zahajovaná z moci úřední

V různých právních předpisech správního práva mohou mít opravné prostředky stanoveny pravidla odlišná od správního řádu. Správní právo pak napříč předpisy zná i mnoho dalších *sui generis* opravných prostředků (*např. námitky proti protokolu o kontrole podle kontrolního řádu*). Správní řád obsahuje též další prostředky ochrany práv osob, a to **námitky ve správní exekuci**, **navrácení v předešlý stav**, **nové rozhodnutí** a **stížnost**.

Odvolání (§ 81 a násl. správního řádu)

Odvolání je řádným opravným prostředkem, podávaným proti nepravomocnému rozhodnutí vydanému správním orgánem v prvním stupni.

Ve správním řízení se tradičně uplatňuje **zásada dvouinstančnosti řízení**, která vyjadřuje subjektivní právo účastníků správního řízení napadnout v zásadě každé rozhodnutí vydané v prvém stupni řádným opravným prostředkem.

Právo podat odvolání

Účastník řízení může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Právo podat odvolání nepřísluší účastníkovi, který se po oznámení rozhodnutí tohoto práva písemné nebo ústně do protokolu vzdal. Jestliže účastník vzal podané odvolání zpět, nemůže jej podat znovu.

***Příkladem** rozhodnutí, proti němuž se nelze odvolat, je rozhodnutí, kterým správní orgán prohlásil nicotnost rozhodnutí, nebo rozhodnutí, kterým správní orgán rozhodl spor z veřejnoprávní smlouvy.*

Důvody odvolání

Důvodem pro odvolání mohou být jak **vady skutkové**, tak **vady právní** i **vady v řízení** před správním orgánem I. stupně. Odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení, nikoliv však jen odůvodnění rozhodnutí.

Obsah odvolání

Odvolání musí obsahovat **obecné náležitosti podání** ve správním řízení a dále údaje o tom:

- **proti kterému rozhodnutí směřuje**,
- **v jakém rozsahu ho napadá** - není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí,

- **v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo**.

Nemá-li odvolání některou z požadovaných náležitostí, pomůže správní orgán účastníkovi (odvolateli) nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění, k čemuž mu poskytne přiměřenou lhůtu.

V rámci odvolacího řízení je **omezena možnost uvádět tzv. novoty**. K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

Odvolací lhůta

Odvolání se podává v odvolací lhůtě **15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí**, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Správní řád stanoví pro některé zvláštní situace odlišnou délku odvolací lhůty.

***Příkladem** může být chybějící, neúplné nebo nesprávné poučení v rozhodnutí, kdy v takovém případě lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Při neoznámení rozhodnutí opomenutému účastníku činí subjektivní lhůta 30 dnů a objektivní lhůta 1 rok (tyto lhůty však neplatí pro opomenuté hlavní účastníky dle § 27 odst. 1 správního řádu).*

Účinky odvolání

Včas podané a přípustné odvolání má zpravidla:

- **odkladný (suspenzivní) účinek**,
- **devolutivní (odvalovací) účinek**.

V důsledku **odkladného účinku** odvolání **nenastává právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí**. Odvolání nemá odkladný účinek:

- pokud tak stanoví zákon a
- jestliže o jeho vyloučení rozhodne správní orgán - pouze v případech stanovených v § 85 odst. 2 a 3 správního řádu, tedy například jestliže to vyžaduje veřejný zájem nebo hrozí-li vážná újma některému z účastníků. Nicméně k vyloučení odkladného účinku nemůže správní orgán přistoupit, pokud to zákon přímo vylučuje.

  ***Například** včasné a přípustné odvolání proti rozhodnutí o přestupku má vždy odkladný účinek, který nelze vyloučit.*

Rozhodnutí, proti nimž odvolání nemá odkladný účinek, se označují jako **předběžně vykonatelná**. Pokud odvolání nemá odkladný účinek přímo ze zákona, musí být tato skutečnost uvedena v části rozhodnutí o poučení účastníku, kdežto vyloučení odkladného účinku správní orgánem se uvádí přímo ve výrokové části a musí být řádně odůvodněno.

***Příkladem**, kdy odvolání nemá ze zákona odkladný účinek, je odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření nebo odvolání proti rozhodnutí o uložení povinnosti na místě.*

Devolutivní účinek znamená, že **o odvolání rozhoduje a napadené rozhodnutí přezkoumává** odvolací správní orgán, kterým je **nejblíže nadřízený správní orgán**, nestanoví-li zákon jinak. Výjimkou z tohoto pravidla je tzv. **autoremedura**, kdy správní orgán I. stupně může napadené rozhodnutí sám změnit nebo zrušit, pokud

tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas.

Úkony prvostupňového orgánu po podání odvolání

Odvolání se podává u správního orgánu I. stupně, který napadené rozhodnutí vydal. Správní orgán I. stupně:

- zašle stejnopis odvolání všem účastníkům a vyzve je, aby se k němu ve stanovené lhůtě vyjádřili,
- neshledá-li důvod k autoremeduře, předá do **30 dnů** spis společně se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu,
- v případě nepřípustného nebo opožděného odvolání předá spis odvolacímu správnímu orgánu **do 10 dnů**, přičemž se ve stanovisku omezí jen na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřípustnosti odvolání,
- pokud před předáním spisu odvolacímu orgánu nastal některý z důvodů pro zastavení řízení (*např. účastník vzal odvolání zpět, zemřel nebo zanikl*), správní orgán I. stupně sám **řízení zastaví**.

Rozsah a hlediska přezkumu odvolacím správním orgánem

Odvolací správní orgán přezkoumává:

- **zákonnost napadeného rozhodnutí** - soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy na základě revizního principu, tedy přezkoumání **v plném rozsahu**,
- **správnost napadeného rozhodnutí** - přezkoumání jen **v rozsahu námitek** uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží, respektive **přihlíží se jen k podstatným vadám řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo**.

Způsoby rozhodnutí odvolacího správního orgánu

Neshledá-li odvolaní důvodné, odvolací správní orgán **odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí**.

Odvolací správní orgán rovněž **zamítne opožděné a nepřípustné odvolání**, načež zkoumá, zda nejsou naplněny předpoklady pro přezkumné řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí.

Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo nesprávné, pak:

- napadené rozhodnutí nebo jeho část **zruší a řízení zastaví**,
- napadené rozhodnutí nebo jeho část **zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu**, který jej vydal,
- napadené rozhodnutí nebo jeho část **změní**.

Rozklad (§ 152 správního řádu)

Rozklad je řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni. Nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.
S ohledem na postavení orgánu, který vydal přezkoumávané rozhodnutí, není organizačně nadřízený správní úřad, který by mohl o takovém opravném prostředku rozhodovat. O rozkladu rozhoduje **ministr** nebo **vedoucí jiného ústředního správního úřadu** na základě návrhu **rozkladové komise**. Ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu může **rozhodnutí zrušit** nebo **změnit**, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo rozklad **zamítnout**.

Rozkladová komise *je poradním orgánem, který má nejméně 5 členů, přičemž jejího předsedu a ostatní členy jmenuje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Většinu členů rozkladové komise tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení v daném správním úřadu. Byť správní řád hovoří o návrhu, jedná se toliko o doporučení a ministr či vedoucí jiného ústředního správního úřadu není návrhem rozkladové komise vázán.*

Odpor (§ 150 správního řádu)

Odpor je řádným opravným prostředkem, který:

- lze podat **proti příkazu**,
- může podat ten, jemuž se povinnost ukládá, ve lhůtě **8 dnů ode dne oznámení příkazu**,
- se podává u správního orgánu, který příkaz vydal,
- účinkem včas a řádně podaného odporu je, že se napadený příkaz ze zákona **ruší** a **řízení pokračuje**.

Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Na rozdíl od odvolání neprobíhá přezkum napadeného příkazu, neboť ten je zrušen již podaným odporem.

Přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu)

Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem, kterým mohou správní orgány přezkoumat z moci úřední pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Přezkum je možný pouze u pravomocných nebo předběžně vykonatelných rozhodnutí. Nadto u některých rozhodnutí není přezkumné řízení přípustné.

Například: *rozhodnutí o udělení souhlasu k právnímu jednání, rozhodnutí o povolení* vkladu práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí).

Přezkumné řízení je dále omezeno ve vztahu k usnesením. Samostatně lze přezkoumat pouze usnesení o doložení věci a o zastavení řízení. Ostatní usnesení lze přezkoumávat jedině až spolu s rozhodnutím ve věci či s jiným rozhodnutím, jehož vydání předcházela, a jedině tehdy, může-li to mít význam pro soulad takového rozhodnutí s právními předpisy nebo pro náhradu škody.

Zmíněná ostatní usnesení jsou nejčastěji ta, která jsou pro účastníka v určitém smyslu negativní např. usnesení o nenavrácení lhůty v předešlý stav, usnesení o zamítnutí námitky podjatosti nebo usnesení o zamítnutí žádosti o přerušení řízení.

Důvody přezkumného řízení

Důvodem přezkumného řízení jsou pouze:

- **právní vady** rozhodnutí (tj. rozpor s právními předpisy) a
- **procesní vady** v řízení, které mohly mít vliv na soulad obsahu rozhodnutí s právními předpisy.

Správní orgán posuzuje soulad přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy **podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání,** neuplatňují se tedy novoty.

Zahájení přezkumného řízení

V přezkumném řízení se uplatňuje **devolutivní účinek** – **rozhoduje správní orgán nadřízený** správnímu orgánu, který přezkoumávané rozhodnutí vydal (výjimkou je autoremedura).

Přezkumné řízení se zahajuje výlučně **z moci úřední** tak, že správní orgán vydá **usnesení o zahájení přezkumného řízení**, a to v situaci, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy, a jsou-li splněny ostatní podmínky pro konání přezkumného řízení.

Účastník původního řízení či jiná osoba může dát **podnět**, který však **nevytváří právní nárok na zahájení přezkumného řízení**. Jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodu **do 30 dnů** podateli podnětu. Sdělení správního orgánu, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení, není rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního a je vyloučeno z přezkoumání soudem ve správním soudnictví.

Účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci.

Lhůty pro zahájení přezkumného řízení

Přezkumné řízení lze zahájit:

- nejdéle **do 2 měsíců** ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení dozvěděl (**subjektivní lhůta**),
- nejpozději však **do 1 roku** od právní moci rozhodnutí (**objektivní lhůta**),
- rozhodnutí ve věci nelze v přezkumném řízení vydat po uplynutí **15 měsíců** od právní moci rozhodnutí.

Rozhodnutí v přezkumném řízení

Jestliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením **zastaví**. Usnesení se pouze poznamená do spisu.

Jestliže by byla újma, která by zrušením rozhodnutí vznikla účastníkovi, který nabyl práva v dobré víře, ve zjevném nepoměru k jinému účastníkovi nebo veřejnému

zájmu, správní orgán přezkumné řízení **zastaví** (jedná se o projev zásady proporcionality a ochrany práv nabytých v dobré víře).

Rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán **zruší** nebo **změní**, popřípadě **zruší a věc vrátí** odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu.

Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení

Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení mohou nastat zpětně od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí anebo od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti rozhodnutí v přezkumném řízení. V rozhodnutí, jímž se ruší nebo mění přezkoumávané rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, správní orgán s ohledem na obsah přezkoumávaného rozhodnutí určí, odkdy nastávají jeho účinky.

Zkrácené přezkumné řízení

Je-li porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může správní orgán provést **zkrácené přezkumné řízení**. Dokazování se neprovádí a první úkonem je vydání rozhodnutí, kterým se ruší nebo mění přezkoumávané rozhodnutí.

Obnova řízení (§ 100 správního řádu)

Obnova řízení představuje procesní nástroj umožňující nově provést řízení před správním orgánem, které bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím ve věci. Jejím účelem je napravit nedostatečná skutková zjištění nebo některé procesní vady.

Zahájení obnovy řízení

Řízení o obnově řízení se zahajuje:

- **na žádost účastníka řízení** (mimořádný opravný prostředek) nebo
- **z moci úřední** (dozorčí prostředek).

Stádia obnovy řízení

Obnova řízení se skládá ze dvou relativně samostatných stádií:

- **řízení o obnově řízení** – řízení o povolení či nařízení obnovy řízení,
- **obnovené (nové) řízení** – řízení, v rámci něhož se vydává nové rozhodnutí.

V řízení o obnově řízení se posuzuje, zda jsou dány podmínky pro to, aby pravomocně skončené řízení bylo obnoveno. O obnově řízení rozhoduje **správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni** a může k ní dojít jen z taxativně vymezených důvodů:

- vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, a pokud tyto skutečnosti nebo důkazy mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem řízení,

- bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud to může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem řízení,
- původní rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem.

Lhůty pro obnovu řízení
Účastník řízení může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to:
- v subjektivní lhůtě **3 měsíce** ode dne, kdy se o důvodu dozvěděl, a
- v objektivní lhůtě **3 roky** ode dne právní moci rozhodnutí.

Z moci úřední může správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, rozhodnout o nařízení obnovy řízení ve lhůtě **3 let** od právní moci rozhodnutí.

K obnovenému (novému) řízení poté, co bylo rozhodnuto o povolení obnovy řízení, je **příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni**. Odvolací správní orgán je příslušný pouze tehdy, jestliže řízení bylo obnoveno z důvodů, jež se týkaly výlučně řízení před tímto správním orgánem.

Navrácení v předešlý stav (§ 41 správního řádu)

Navrácení v předešlý stav bývá řazeno mezi mimořádné opravné prostředky. Tímto institutem se rozumí:
- prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě,
- povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit.

S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá.

Nové rozhodnutí (§ 101 správního řádu)

Pravidly o novém řízení a novém rozhodnutí řeší správní řád některé situace, kdy sice již bylo v minulosti ve věci vydáno pravomocné rozhodnutí, ale je třeba vydat rozhodnutí nové, které **dřívější rozhodnutí nahradí**. Pravidla pro konání nového řízení, v rámci kterého má být nové rozhodnutí vydáno, vedou ke zjednodušení takového řízení oproti postupům, které by jinak platily pro nalézací řízení (lze například využít podklady původního rozhodnutí). Provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí:
- lze pouze z důvodů, které jsou stanoveny ve správním řádu, popřípadě ve zvláštních zákonech,
- příslušný je správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni,
- lze zahájit z moci úřední i na žádost účastníka řízení.

Námitky ve správní exekuci (§ 117 správního řádu)

Námitky ve správní exekuci mají povahu opravného prostředku svého druhu (*sui generis*), který lze podat proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým se nelze odvolat.

Stížnost (§ 175 správního řádu)

Stížnost není opravným prostředkem a nelze jí podat ve věci samé. Stížností mají dotčené osoby právo obracet se na správní orgány:

- proti nevhodnému chování úředních osob nebo
- proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li správní řád jiný prostředek ochrany.

Stížnost se podává u správního orgánu, který vede řízení a musí být **vyřízena do 60 dnů** ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. Stěžovatel musí být o vyřízení stížnosti vyrozuměn. Následně může stěžovatel požádat nadřízený správní orgán o přešetření způsobu vyřízení stížnosti, má-li za to, že stížnost nebyla řádně vyřízena.

Právní předpisy:

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Doporučená literatura:

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vydání. Právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Academia iuris. V Praze: C.H. Beck, 2016

8. Nečinnost správního orgánu

- Nečinnost
- Lhůty pro vydání rozhodnutí
- Opatření k ochraně proti nečinnosti
- Žaloba na ochranu proti nečinnosti

Problematika nečinnosti je upravena v zákoně č. 500/2004 Sb., **správní řád**. Soudní úprava prostředků proti nečinnosti je pak upravena v zákoně č. 150/2002 Sb., **soudní řád správní**.

Nečinnost

Nečinnost nastává v případech, kdy jednotlivec má právo požadovat od správního orgánu určité konání, avšak správní orgán tomuto právu odpovídající povinnost konat porušuje. Správní orgány tak mohou do práv jednotlivce zasahovat nejen aktivním konáním, ale poměrně často i **nekonáním**.

Nečinnost lze obecně definovat jako situaci, kdy správní orgán neplní svou zákonem uloženou povinnost konat, což může zahrnovat:

- **nevydání rozhodnutí či osvědčení** nebo
- **neprovedení jiného úkonu** v zákonem stanovené lhůtě.

Ne každá nečinnost je však přičitatelná správnímu orgánu. Pokud nečinnost spočívá ve způsobu, jakým vystupuje v řízení účastník, nejedná se o nečinnost správního orgánu a nelze se proti ní dovolávat ochrany.

Zásada rychlosti správního řízení

Základní zásadou veškeré činnosti správních orgánů je **zásada rychlosti správního řízení**. Tato zásada je explicitně vyjádřena jako jedna ze základních zásad v § 6 odst. 1 správního řádu a je následně konkretizována v dalších ustanoveních, zejména § 177 správního řádu. Podle této klíčové zásady mají správní orgány **povinnost vyřizovat** veškeré jim svěřené **záležitosti bez zbytečných průtahů**. Smyslem a účelem této zásady je především zajistit, aby nedocházelo ke zbytečně dlouhé právní nejistotě adresátů ohledně svých práv a povinností a aby jejich legitimní nároky a žádosti byly vyřízeny efektivně, hospodárně a především včas. Dodržování zásady rychlosti řízení je esenciální pro budování důvěry občanů ve veřejnou správu a pro zajištění řádného fungování právního státu.

Lhůty pro vydání rozhodnutí (§ 71 správního řádu)

Kromě výše uvedené obecné zásady rychlosti řízení stanovují procesní předpisy upravující správní řízení, zejména správní řád, ale i řada zvláštních zákonů, **konkrétní lhůty** pro vydání rozhodnutí. Základní pravidla pro stanovení a běh těchto lhůt jsou obsažena ve správním řádu.

Základní pravidlo, ze kterého je správní orgán povinen vycházet, představuje **povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu**. Obecně lze říci, že by tak měl správní orgán vydat rozhodnutí v řádu jednotek dní. Je potřeba však zvážit okolnosti případu, např. bezvadnost podané žádosti, procesní postup ostatních účastníků řízení nebo potřebu shromažďování podkladů. Pokud správnímu orgánu nic nebránilo rozhodnout bezodkladně a neučinil tak, je nečinný.

V případě, že rozhodnutí nelze vydat bezodkladně, stanovuje správní řád v § 71 **lhůtu 30 dní od zahájení řízení**, do které lze připočíst dobu maximálně ve výši dalších 30 dnů, a to, pokud nastanou zákonem stanovené situace, například:

- je-li potřeba nařídit ústní jednání nebo místní šetření,
- je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo
- jde-li o zvlášť složitý případ.

Lhůtu může stanovit i **zvláštní zákon**, podle kterého se ve správním řízení postupuje.

Například *zákon o azylu nebo stavební zákon.*

Ustanovení o lhůtě ve zvláštním zákoně vylučuje aplikaci obecné úpravy lhůty pro vydání rozhodnutí ve správním řádu.

Lhůtu konečně může **stanovit sám správní orgán vytvořením správní praxe** rozhodování v určité lhůtě, která se pro něho stala závaznou.

Další situace určování délky lhůty pro vydání správního rozhodnutí nastává tehdy, jestliže:

- zvláštní zákon vylučuje užití obecné úpravy lhůty ve správním řádu,
- sám žádnou lhůtu nestanoví a zároveň
- ohledně lhůty pro vydání rozhodnutí není ani vytvořena závazná správní praxe.

V takovém případě platí, že správní orgán je **povinen vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě**. To vychází z již zmiňované zásady rychlosti řízení. Smyslem absence konkrétních lhůt v některých řízeních je poskytnutí prostoru pro složitější právní posuzování nebo pro provádění rozsáhlého dokazování.

Kromě délky lhůty pro vydání rozhodnutí je třeba znát i **běh lhůty**:

- **lhůta pro vydání rozhodnutí počíná běžet od zahájení správního řízení**,
- **odvolacímu orgánu lhůta počíná běžet dnem**, kdy mu správní orgán prvního stupně **předal spis k rozhodnutí**, nejpozději však uplynutím lhůty k předání spisu,
- jestliže správní orgán rozhoduje znovu **po zrušení jeho předchozího rozhodnutí** jiným orgánem veřejné moci (odvolacím správním orgánem nebo soudem), běží správnímu orgánu nová lhůta k vydání nového rozhodnutí **od právní moci zrušujícího aktu**.

Lhůta pro vydání správního rozhodnutí nebo osvědčení **neběží**, jestliže správní orgán **řízení přeruší**. Je-li řízení přerušeno, správní orgán v důsledku nemůže být nečinný za podmínky, že přerušení je důvodné, tyto důvody stále trvají a k přerušení došlo v průběhu lhůty pro vydání rozhodnutí.

Aby bylo možné stanovit, zda bylo rozhodnutí vydáno ve lhůtě, je nutné vědět, kdy k vydání rozhodnutí dochází. **Vydáním rozhodnutí** se podle § 71 správního řádu rozumí:

- **předání** stejnopisu **písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení**, popř. jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: "Vypraveno dne",
- **ústní vyhlášení rozhodnutí**, pokud se rozhodnutí ústně vyhlašuje a toto vyhlášení má účinky oznámení rozhodnutí,
- **vyvěšení veřejné vyhlášky**, je-li tak rozhodnutí doručováno nebo
- **poznamenání usnesení do spisu** v případě, že se rozhodnutí pouze poznamenává do spisu.

Dodržování stanovených lhůt je klíčové pro řádný průběh správního řízení a pro naplnění zásady rychlosti řízení. Jejich nedodržení může mít pro správní orgán negativní právní důsledky a může být důvodem pro uplatnění opatření proti nečinnosti.

Opatření k ochraně proti nečinnosti (§ 80 správního řádu)

Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné nebo přiměřené lhůtě, nebo nezahájí-li řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední, **učiní nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti z moci úřední**, jakmile se o tom dozví. Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Ochrana proti nečinností může být poskytnuta i v případě **nečinnosti nadřízeného správního orgánu**, pokud existuje instančně nadřízený správní orgán.

V případě ústředního správního orgánu může o nečinnosti rozhodnout **vedoucí tohoto ústředního správního orgánu**.

Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může účastník podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. V žádosti by měl účastník jasně a srozumitelně vylíčit:

- v čem spatřuje nečinnost správního orgánu a

  ***Například** že uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí a rozhodnutí dosud nebylo vydáno.*

- čeho se domáhá.

  ***Například** aby nadřízený orgán uložil podřízenému orgánu povinnost neprodleně rozhodnout.*

Lhůta pro podání žádosti není výslovně stanovena. Žádost lze podat nečinnému správnímu orgánu nebo nadřízenému správnímu orgánu. Nadřízený správní orgán je povinen se podanou žádostí zabývat a prošetřit, zda k tvrzené nečinnosti skutečně dochází.

Pokud **nadřízený správní orgán** shledá (ať už z vlastní inciativy nebo ne základě žádosti účastníka), že správní orgán skutečně nečinně postupuje, může přijmout **opatření k nápravě**. Mezi tato opatření může patřit například:

- **přikázání** nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě **učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy** nebo **vydal rozhodnutí**,
- **převzetí věci** a **rozhodnutí namísto** nečinného správního orgánu, popř. **pověření jiného správního orgánu** ve svém správním obvodu vedením řízení, nebo
- **přiměřené prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí**, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným ve správním řádu.

O opatření proti nečinnosti **vydá správní orgán usnesení**, které doručí nečinnému správnímu orgánu, popř. tomu správnímu orgánu, na který je projednání a rozhodování věci delegováno a účastníkům řízení ve věci. Ostatní účastníci řízení se o daném postupu správního orgánu **vyrozumí veřejnou vyhláškou**. V případě, že nevyhoví žádosti podané účastníkem, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze tomuto účastníkovi a proti kterému se **nelze odvolat**. Lze však proti němu brojit **žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve správním soudnictví**.

Žaloba na ochranu proti nečinností správního orgánu (§ 79 až 81 soudního řádu správního)

V případě nečinnosti lze podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, podat **žalobu, kterou se žalobce může domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat**:

- **rozhodnutí ve věci samé** nebo
- **osvědčení**.

Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Žaloba je přípustná jen tehdy, **vyčerpal-li žalobce bezvýsledně předpokládané prostředky k ochraně proti nečinnosti** správního orgánu **již ve správním řízení**, tedy již před podáním žaloby. Za takový prostředek se pokládá zejména opatření k ochraně proti nečinnosti. Žalobu tak lze podat v těch případech, kdy nadřízený správní orgán:

- zůstal pasivní a opatření nepřijal,
- žádosti o opatření nevyhověl nebo
- přikázal nečinnému správnímu orgánu ve stanovené lhůtě odstranit nečinnost, avšak nečinný správní orgán přesto v nadřízeným orgánem stanovené lhůtě požadovaný správní akt nevydá.

Není-li tato podmínka splněna, **žaloba je nepřípustná** a soud ji bez dalšího odmítne.

Žalobu nelze podat, **spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci**, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Takové rozhodnutí může být:

- pozitivní

  ***Například** pokud se Rada pro rozhlasové a televizní vysílání nevyjádří ve stanovené lhůtě k žádosti o změnu skutečností uvedených v žádosti o licenci, platí, že žádosti vyhověla.*

- negativní

  ***Například** pokud povinný subjekt podle zákona o právu na informace o životním prostředí ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl o odepření informace.*

  ***Příkladem** **jiného právního důsledku** je fiktivní registrace politické strany či politického hnutí, jestliže do 30 dnů od zahájení řízení o registraci Ministerstvo vnitra nerozhodlo o odmítnutí registrace.*

Žalobou se lze domáhat vydání **rozhodnutí ve věci samé**, která podle soudního řádu správního vyznačují „finálnost“ postupu správního orgánu. Rozhodnutím ve věci samé jsou tak i nemeritorní ukončení správního řízení, např. rozhodnutí o zastavení řízení z procesních důvodů.

Dále se lze žalobou domáhat i vydání **osvědčení**, které lze charakterizovat jako úkon, kterým správní orgán úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od rozhodnutí se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem - osvědčují se

skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává). Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku.

Lhůta k podání žaloby je objektivní a činí **jeden rok** ode dne, kdy ve věci **marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení**, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci **učiněn poslední úkon**. Zmeškání lhůty nelze prominout, lhůtu nelze prodloužit. **Opožděnou** žalobu je namístě **odmítnout**.

Žaloba musí kromě obecných náležitostí podání obsahovat:

- označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá,
- vylíčení rozhodujících skutečností,
- označení důkazů, jichž se žalobce dovolává,
- návrh výroku rozsudku.

Soud je tvrzeními žalobce vázán. O žalobě na ochranu proti nečinnosti rozhoduje příslušný **krajský soud**. Soud o nečinnostní žalobě rozhoduje **přednostně**. O nečinnostní žalobě rozhoduje vždy **senát**, nikoliv samosoudce. Soud **rozhoduje** na základě skutkového stavu zjištěného **ke dni svého rozhodnutí**.

Je-li žaloba důvodná, soud uloží **rozsudkem** správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon. **Není-li žaloba důvodná**, soud žalobu **zamítne**.

Soud může také řízení o žalobě **zastavit**, např. při zpětvzetí žaloby z důvodu ukončení nečinnosti v průběhu soudního řízení. Řízení o nečinnostní žalobě ovšem nelze zastavit z důvodu uspokojení navrhovatele po podání žaloby.

Pokud správní orgán uloženou povinnost ve stanovené lhůtě nesplní, je možné splnění této povinnosti **vymáhat provedením výkonu rozhodnutí** nebo **exekucí**.

Proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti je přípustná **kasační stížnost**. Tu žalobce podá v případě odmítnutí nebo zamítnutí jeho žaloby, ale lze ji podat i kvůli stanovení nepřiměřeně dlouhé lhůty žalovanému pro vydání požadovaného rozhodnutí nebo osvědčení. Žalovaný může podat kasační stížnost, pokud mu soud uložil požadovaný akt vydat. Po právní moci rozsudku má žalovaný povinnost uloženou povinnost ve stanovené lhůtě splnit. Lhůta uložená soudem k vydání rozhodnutí či osvědčení začne běžet právní mocí rozsudku. Podání kasační stížnosti na tuto povinnost nemá vliv.

Žalobce se může také domáhat **náhrady škody za nesprávný úřední postup**, a to bez ohledu na to, zda se podařilo nečinnost správního orgánu odstranit.

Právní předpisy:

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Doporučená literatura:

FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012

VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář.* 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012

HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ V. *Správní právo procesní - 7. aktualizované a doplněné vydání*, Leges

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016

9. Základní principy správního trestání a odpovědnosti za přestupky

- Odpovědnost za přestupky
- Základní zásady přestupkového práva
- Průběh řízení o přestupku

Přestupkové právo procesní je upravené zákonem č. 500/2004 Sb., **správní řád**, a zákonem č. 250/2016 Sb., **o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich** (přestupkový zákon). Hmotné právo (vymezení jednotlivých přestupků) je upravené zákonem č. 251/2016 Sb., **o některých přestupcích**, a dále v různých zvláštních předpisech.

***Například** přestupky v silničním provozu jsou upraveny zákonem o silničním provozu.*

Základní pojmy

- **Přestupek** - **„společensky škodlivý** protiprávní čin, **který je v zákoně za přestupek výslovně označen** a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.“ (§ 5 přestupkového zákona). Přestupek má:
  - **materiální stránku** - společenská škodlivost a nebezpečnost daného činu; správní orgán musí společenskou škodlivost jednání obviněného prokázat, a
  - **formální stránku** - čin, který je v zákoně výslovně označen za přestupek.
- **Typové znaky přestupku:**
  - **objekt** - zájem, který zákon chrání, a který je přestupkem porušen (např. veřejný pořádek),
  - **subjekt** - osoba, která za přestupek odpovídá,
  - **objektivní stránka** - jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi,
  - **subjektivní stránka** - zavinění (úmysl/nedbalost).
- **Správní delikt** - dřívější právní úprava členila správní delikty na přestupky a jiné správní delikty. V současné době se tento pojem používá ve vztahu k:
  - disciplinárním deliktům,

    ***Například** kázeňské přestupky příslušníků policie.*
  - k pořádkovým deliktům.

    ***Například** bezdůvodné odepření podání vysvětlení.*

Odpovědnost za přestupky

Odpovědnost fyzické osoby

Fyzická osoba je pachatelem, jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný (§ 13 přestupkového zákona).

- **Zavinění**: vnitřní psychický stav pachatele ke spáchání přestupku (§ 15 přestupkového zákona). Formy zavinění jsou:
  - **úmysl přímý** - pachatel chtěl porušit chráněný zájem,
  - **úmysl nepřímý** - pachatel věděl, že chráněný zájem může porušit; byl s tím srozuměn,
  - **nedbalost vědomá** - pachatel věděl, že svým jednáním může porušit chráněný zájem, ale nepřiměřeně spoléhal na to, že se to nestane,
  - **nedbalost nevědomá** - pachatel nevěděl, že svým jednáním může porušit chráněný zájem, ačkoli to vědět měl a mohl.
- **Věk**: za přestupek neodpovídá ten, kdo nedovršil 15 let.
- **Omyl skutkový**: kdo neznal a nepředpokládal okolnost, která je znakem přestupku, nejedná úmyslně (ale může spáchat přestupek v nedbalosti),
- **Omyl právní**: kdo při spáchání přestupku neví, že je čin protiprávní, nejedná zaviněně, nemohl-li se omylu vyvarovat. Omylu se bylo možné vyvarovat, pokud byl pachatel povinen ze zákona nebo jiného právního předpisu se seznámit s právní úpravou nebo mohl-li protiprávnost činu sám rozpoznat bez zřejmých obtíží.

Odpovědnost právnické osoby

Právnická osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo při její činnosti jednáním fyzické osoby, které je právnické osobě **přičitatelné**, a která porušila povinnost uloženou právnické osobě (§ 20 přestupkového zákona). **U právnické osoby se nezkoumá zavinění** (právnická osoba má objektivní odpovědnost).

- **Přičitatelnost**: právnické osobě je přičitatelné jednání, kterého se dopustil:
  - její **statutární nebo jiný orgán** (resp. jeho člen),
  - **zaměstnanec**, nebo
  - další osoby uvedené v § 20 odst. 2 přestupkového zákona.

Právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže **prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila** (§ 21 přestupkového zákona).

Odpovědnost fyzické osoby podnikající

Podnikající fyzická osoba je pachatelem, jestliže k **naplnění znaků přestupku došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním** a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě. Při posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby se použijí

ustanovení o odpovědnosti právnické osoby. Stejně jako u právnické osoby se u fyzické osoby podnikající **nezkoumá zavinění**.

Okolnosti vylučující protiprávnost

- **Nutná obrana**: odvracení přímo hrozícího nebo trvajícího útoku na zákonem chráněný zájem. Nejde o nutnou obranu, pokud je zcela zjevně nepřiměřená způsobu útoku.
- **Krajní nouze**: odvracení nebezpečí, které přímo hrozí chráněnému zájmu. Nejde o krajní nouzi, pokud bylo možné nebezpečí odvrátit jinak; pokud je následek zřejmě stejně nebo více závažný než ten, který hrozil.
- **Svolení poškozeného**: jednání na základě svolení osoby, jejíž zájmy jsou činem dotčeny a o nichž tato osoba může bez omezení oprávněně rozhodovat.
- **Přípustné riziko**: porušení chráněného zájmu za situace, kdy jednající měl při výkonu svého povolání, které spočívá ve výkonu společensky prospěšné činnosti dostatek informací, a kdy společensky prospěšného výsledku nešlo dosáhnout jinak (např. vědecký výzkum).
- **Oprávněné použití zbraně**: použití zbraně v mezích právních předpisů.

Zánik odpovědnosti za přestupek

Odpovědnost za přestupek zaniká:

- uplynutím promlčecí doby - po uplynutí promlčecí doby nelze přestupek projednat,
- smrtí fyzické osoby,
- zánikem právnické osoby (pokud nemá právního nástupce) nebo
- vyhlášením amnestie (§ 29 přestupkového zákona).

Ustanovení o **promlčení**:

- **Promlčecí doba činí**
  - **1 rok**,
  - **3 roky** u přestupků, u nichž zákon stanoví horní hranici pokuty alespoň 100 000 Kč.
- Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po spáchání přestupku (dokonání jednání).
- **Stavění promlčecí doby**: po dobu, po kterou trvá okolnost stanovená v § 32 odst. 1 přestupkového zákona (např. běžící trestní řízení pro stejný skutek) **promlčecí doba neběží**. Poté, co daná okolnost opadne promlčecí doba **začne opět běžet**.
- **Přerušení promlčecí doby**: když nastane okolnost stanovená v § 32 odst. 2 přestupkového zákona (např. oznámení o zahájení řízení o přestupku nebo vydání rozhodnutí), **promlčecí doba se přeruší** a **začne běžet znovu od začátku**.

- **Objektivní promlčecí doba**: odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději
  - po **3 letech**,
  - po **5 letech** u přestupků s horní hranicí pokuty alespoň 100 000 Kč,

  bez ohledu na to, kolikrát byla promlčecí doba **přerušena**. Do této doby se ovšem nepočítá doba, po kterou byla promlčecí lhůta **stavěna**.

Druhy trestů

Jednotlivé správní tresty lze uložit spolu s jinými tresty, ale napomenutí nelze uložit spolu s pokutou. Lze uložit pouze takový trest, který stanoví zákon.

***Například** tam kde zákon stanoví jako trest pokutu, nelze uložit trest zákazu činnosti.*

Jednotlivé druhy trestů jsou:

- napomenutí,
- pokuta,
- zákaz činnosti,
- propadnutí věci nebo náhradní hodnoty,
- zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

Základní zásady přestupkového práva

Řízení o přestupku je, z pohledu Evropské úmluvy o ochraně základních práv, **řízení o trestním obvinění** (podle čl. 6 Úmluvy). Obviněnému z přestupku tedy musí být garantována základní práva. Některé z níže uvedených zásad se proto shodují i se zásadami trestního práva:

- **nullum crimen sine lege** (**není přestupku bez zákona**) - odpovědnost za přestupek může založit pouze zákon (nelze stanovit přestupek vyhláškou nebo nařízením vlády),
- **nullum poena sine lege** (**není trestu bez zákona**) - může být uložen jen takový trest, který stanoví zákon,
- **zásada subsidiarity represe** - trestat lze pouze společensky škodlivé jednání; v situaci, kde nepostačují jiné prostředky a nástroje,
- **zásada rovnosti** - zákaz diskriminace,
- **zásada přiměřenosti** - uložený trest musí být přiměřený závažnosti přestupku,
- **ne bis in idem** (**ne dvakrát o tomtéž**) – nikdo nesmí být stíhán a trestán dvakrát pro tentýž skutek,
- **zásada presumpce neviny** - dokud není obviněný shledán vinným z přestupku, hledí se na něj jako na nevinného; správní orgán nesmí obviněného nutit k výpovědi nebo k doznání,
- **zásada oficiality** - správní orgány v řízení postupují z úřední povinnosti; nečekají na aktivitu účastníků,

- **zásada legality** - správní orgán je povinen stíhat všechny přestupky, o kterých se dozví.

Průběh řízení o přestupku

Řízení o přestupku je upraveno správním řádem a přestupkovým zákonem. O přestupku se správní orgán může dozvědět různým způsobem:

- oznámením od jiného orgánu nebo od policie,
- při výkonu kontroly,
- při výkonu běžné úřední činnosti, nebo
- na základě podnětu oznamovatele.

Před zahájením řízení musí správní orgán učinit **potřebná šetření**, aby zjistil, zda se skutek stal a zda je přestupkem. K prověření oznámení může správní orgán vyžádat **součinnost jiného správního orgánu** (podle § 75 přestupkového zákona) a může požadovat **podání vysvětlení** od určité osoby (podle § 137 správního řádu).

Po skončení prověřování může správní orgán:

- **zahájit řízení**, pokud má důvodné podezření, že se stal přestupek,
- **odložit oznámení**, pokud nastane některý z důvodů uvedených v § 76 přestupkového zákona; oznámení se odkládá **usnesením.**

  ***Například** pokud oznámení není důvodné, nebo pokud odpovědnost za přestupek zanikla uplynutím promlčecí doby.*

- **předat věc příslušnému orgánu**, pokud správní orgán zjistí, že není příslušný k projednání přestupku; pokud správní orgán zjistí, že se může jednat o trestný čin, **předá věc orgánu činnému v trestním řízení**. O předání věci se vydává **usnesení** (podle § 64 přestupkového zákona).

Zahájení řízení o přestupku

Správní orgán zahajuje řízení o přestupku z moci úřední. Může tak učinit:

- **oznámením o zahájení řízení** - správní orgán v oznámení **vymezí skutek**, o kterém se řízení vede a **stanoví předběžnou právní kvalifikaci**,
- **vydáním příkazu** - pokud správní orgán zjistí skutkový stav již před zahájením řízení, může vydat příkaz, který má stejné náležitosti, jako rozhodnutí ve věci. Obviněný může podat proti příkazu **odpor do osmi dnů** od jeho doručení. Pokud odpor nepodá, příkaz nabude právní moci.

Kde to stanoví zákon, je řízení možné zahájit pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku (např. řízení o přestupku podle § 7 odst. 1 písm. b) nebo písm. c) zákona o některých přestupcích spáchaném mezi osobami blízkými).

Řízení navazující na kontrolu

Jsou-li zjištěny nedostatky během kontroly, může být zahájeno přestupkové řízení (podle § 14 odst. 3 kontrolního řádu). Námitky proti kontrolním zjištěním pak

vypořádá správní orgán v rámci přestupkového řízení. Skutečnosti zjištěné při kontrole mohou být jediným podkladem rozhodnutí v řízení o přestupku (§ 81 přestupkového zákona).

Příkaz na místě („bloková pokuta“)

Pokud je obviněný přítomen na místě a plně uzná důvody vydání příkazu, může být vydán příkaz na místě, kterým lze uložit pokutu až do výše 10 000 Kč nebo povinnost nepeněžitého plnění, kterou může účastník uskutečnit hned na místě. Podepsáním prohlášení účastníka, že s příkazem souhlasí, příkaz nabývá právní moci a nelze proti němu podat odpor (podle § 150 odst. 5 správního řádu a § 92 přestupkového zákona).

Účastníci přestupkového řízení

Okruh účastníků přestupkového řízení vymezuje § 68 a následující přestupkového zákona. Účastníky řízení jsou:

- **obviněný** - podezřelý se stává obviněným, jakmile vůči němu správní orgán učiní první úkon v řízení (oznámení o zahájení řízení nebo vydání příkazu),
- **poškozený** - je účastníkem pouze v té části řízení, která se týká jím uplatňovaného nároku na náhradu škody,
- **vlastník věci**, která může nebo má být zabrána.

Účastníkem řízení o přestupku naopak **není** oznamovatel přestupkového jednání. Pokud o to oznamovatel požádá, správní orgán jej musí vyrozumět o tom, že zahájil řízení nebo že věc vyřídil jinak (podle § 42 správního řádu). Oznamovatel však nemá právo navrhovat důkazy, nahlížet do spisu, být vyrozuměn o výsledku řízení nebo podávat opravné prostředky.

Průběh řízení a procesní práva obviněného

Obviněný má v průběhu přestupkového řízení garantována základní práva. O těchto právech **musí být poučen**. Poučení je zpravidla součástí oznámení o zahájení řízení. Obviněný má zejména právo:

- být seznámen s tím, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou a namítat její podjatost (§ 14 odst. 2 správního řádu),
- zvolit si zmocněnce (§ 33 odst. 1 správního řádu),
- navrhovat důkazy a činit jiné návrhy (§ 36 odst. 1 správního řádu),
- vyjádřit své stanovisko (§ 36 odst. 2 správního řádu),
- seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim (§ 36 odst. 3 správního řádu),
- nahlížet do spisu (§ 38 odst. 1 a 2 správního řádu),
- požádat o nařízení ústního jednání ve věci (§ 80 odst. 2 přestupkového zákona),
- účastnit se ústního jednání a úkonů dokazování,

  ***Například** ohledání, výslechu spoluobviněného, svědka nebo znalce.*

- právo podat opravné prostředky:
    - odpor proti příkazu,
    - odvolání nebo rozklad proti meritornímu rozhodnutí a proti usnesením, u kterých to zákon připouští.

Ústní jednání

Obviněný má právo požádat o nařízení ústního jednání. **Přestupkové řízení** se ovšem **vede písemně** a správní orgán **nemá povinnost nařídit ústní jednání vždy**. Musí jej ovšem nařídit (podle § 80 odst. 2 přestupkového zákona):

- na žádost obviněného tehdy, kdy je to **nezbytné k uplatnění práv obviněného** (např. proto, že se písemně nemůže vyjádřit),
- když **je obviněný mladistvý**, anebo
- když je ústní jednání **nezbytné ke zjištění stavu věci**.

Výslech obviněného nebo svědka

Každý, kdo není účastníkem, má **povinnost vypovídat jako svědek** a musí **vypovídat pravdivě**. Svědek nesmí být vyslýchán o utajovaných skutečnostech nebo pokud by porušil zákonem stanovenou povinnost mlčenlivosti. Výpověď může odepřít ten, kdo by sobě nebo osobě blízké mohl způsobit nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo přestupek. Správní orgán **musí svědka poučit o důvodech odmítnutí výpovědi**. (§ 55 správního řádu).

Správní orgán může v řízení **vyslechnout obviněného** (zejména je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv). Výslech nesmí proběhnout, pokud by za stejných podmínek nesměl být vyslechnut svědek. Výpověď obviněného je:

- jednak **prostředkem ke zjištění stavu věci**, a také
- **prostředkem obhajoby obviněného**.

Obviněný má právo nevypovídat a nemusí vypovídat pravdivě (§ 82 přestupkového zákona).

Správní řád ani přestupkový zákon neobsahují podrobnou úpravu výslechu. Úřední osoba se však může přiměřeně inspirovat úpravou výslechu v trestním řádu. Při výslechu **nesmí obviněného nutit k odpovědi nebo k doznání**. Platí také zákaz sugestivních otázek (takových, které obviněného navádí k určité odpovědi) a kapciózních otázek (klamavých otázek, které mají obviněného svést k odpovědi, kterou by jinak neučinil).

Rozhodnutí ve věci

Před vydáním rozhodnutí musí správní orgán obviněného **vyrozumět, že byly shromážděny podklady pro vydání rozhodnutí** a poučit jej o právu se k nim vyjádřit. Rozhodnutí pak obsahuje:

- **výrok**, ve kterém správní orgán:
  - uvede skutek a jeho právní kvalifikaci,
  - uloží trest a
  - povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou,
- **odůvodnění** rozhodnutí, ve kterém správní orgán:
  - uvede důvody rozhodnutí,
  - popíše podklady pro vydání rozhodnutí a
  - úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení,
- **poučení o opravném prostředku**.

Správní orgán **řízení usnesením zastaví**, pokud nastane některý z důvodů uvedených v § 86 přestupkového zákona.

Například *pokud správní orgán neprokáže vinu obviněného nebo pokud zjistí, že skutek není přestupkem.*

Pokud v řízení vyjde najevo, že skutek může být posouzen jako trestný čin, správní orgán **věc bezodkladně předá orgánům činným v trestním řízení** (podle § 64 přestupkového zákona).

Právní předpisy:

Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád

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

Zákon č. 251/2016 Sb. o některých přestupcích

Zákon č. 255/2012 Sb. o kontrole

Doporučená literatura:

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. vydání. Praha: Leges, 2022

Ministerstvo vnitra: *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. 3. doplněná verze, aktualizována ke dni 1. 2. 2022). Dostupné z: www.mv.gov.cz

Články v časopisu Správní právo (dostupné z www.mv.gov.cz), například

- PETRMICHL. Václav. Význam a vybrané aspekty ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Správní právo, číslo 2/2017
- VEDRAL, Josef. K novému zákonu o přestupcích. Správní právo, číslo 7-8/2017
- TICHÝ, Luboš. Příkaz na místě v řízení o přestupku. Správní právo, číslo 3/2021
- PŠENIČKA Stanislav. K judikatuře v oblasti přestupkového práva. Správní právo, číslo 3-4/2022

10. Soudní přezkum činnosti orgánů veřejné správy



- Soudní kontrola veřejné správy
- Správní soudnictví
- Civilní soudnictví
- Ústavní soudnictví

Základními právními předpisy tohoto okruhu jsou:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod,
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád,
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Soudní kontrola veřejné správy

Soudní kontrola představuje významný vnější způsob kontroly veřejné správy. Jedná se o nenahraditelnou garanci ochrany práv před nezákonnými rozhodnutími a postupy orgánů veřejné správy. Soudy jako nezávislé a nestranné orgány veřejné moci jsou při svém rozhodování vázány pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, načež mohou při splnění zákonných podmínek autoritativně zasáhnout do rozhodnutí a dalších postupů veřejné správy, a to v zájmu ochrany práv jednotlivců, jakož i v některých případech ve veřejném zájmu.

Právo na soudní kontrolu veřejné správy (tzv. generální klauzule) je výslovně zakotveno v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod:

„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

Činnost orgánů veřejné správy lze přezkoumat:

- **ve správním soudnictví**
  - v řízení před správními soudy *podle soudního řádu správního*
- **v občanském soudním řízení**
  - v řízení před civilními soudy *podle části páté občanského soudního řádu*
- **v ústavním soudnictví**
  - v řízení před Ústavním soudem *podle Ústavy a zákona o Ústavním soudu*

Správní soudnictví

Ve správním soudnictví **poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob** a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví soudní řád správní.

Základní principy řízení ve správním soudnictví

Nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak, lze se ochrany ve správním soudnictví domáhat:

- **po vyčerpání řádných opravných prostředků**, připouští-li je zvláštní zákon, a
- **jen podáním žaloby** nebo **návrhu** (soud nemůže zahájit řízení z vlastní vůle ani z úřední povinnosti). Řízení je zahájeno dnem, kdy návrh (žaloba) došel soudu.

Správní soudy rozhodují v jediném stupni. Není možné podat odvolání či jiný řádný opravný prostředek; přípustná je kasační stížnost či obnova řízení (svou povahou jde však o mimořádné opravné prostředky). Rozhodnutí krajského soudu tudíž nabývá právní moci doručením. Kasační stížnost nemá odkladný účinek, nebyl-li jí přiznán.

Pokud nestanoví soudní řád správní jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví **přiměřeně ustanovení prvé a třetí části občanského soudního řádu**.

Příslušnost soudů ve správním soudnictví

- ve správním soudnictví rozhodují **krajské soudy** a **Nejvyšší správní soud**,
- k řízení je **věcně příslušný krajský soud**, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak,
- k řízení je **místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu**, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.

  Příklady výjimky ze stanovení místní příslušnosti:

  - ve věcech důchodového pojištění a v některých dalších věcech sociální povahy je příslušný soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, případně se v jeho obvodu zdržuje;
  - ve věcech, ve kterých rozhodl nebo měl rozhodnout v prvním stupni Dopravní a energetický stavební úřad, je k řízení příslušný Krajský soud v Ostravě;
  - k řízení o návrhu na zrušení služebního předpisu je příslušný Městský soud v Praze.

Krajské soudy rozhodují ve **specializovaných senátech** složených z předsedy a dvou soudců. V některých věcech rozhoduje **specializovaný samosoudce**.

Například *ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění nebo přestupků s horní hranicí sazby pokuty nejvýše 100 000 Kč.*

Nejvyšší správní soud rozhoduje **v senátech** nebo **rozšířených senátech**, nestanoví-li zákon, že rozhoduje a činí jednotlivé úkony **předseda senátu**. Jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví **zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování** zejména tím, že **rozhoduje o kasačních stížnostech**. Do věcné příslušnosti tohoto soudu náleží rozhodování:

- o kompetenčních žalobách,
- v některých věcech volebních a
- v některých věcech politických stran a hnutí.

Nejvyšší správní soud dále sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a následně na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů **přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů** ve věcech určitého druhu. K zajištění jednoty rozhodování soudů ve správním soudnictví je vydávána **Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu**. Rovněž může v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů vydat **zásadní usnesení**, pokud má opakovaně odlišný názor od právního názoru, o nějž se opírá rozhodnutí správního orgánu.

Účastníci řízení ve správním soudnictví

Účastníky jsou:

- **navrhovatel (žalobce)** a
- **odpůrce (žalovaný)** - ten, o němž to stanoví zákon nebo
- ti, o nichž to stanoví soudní řád správní v úpravě o jednotlivých řízeních.

Způsobilost být účastníkem řízení má:

- ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a
- správní orgán - za správní orgán jedná jeho vedoucí, popřípadě jiná osoba k tomu oprávněná podle vnitřních předpisů (v praxi je u soudního jednání nutné doložit pověření jednat za správní orgán), i
- ten, komu ji zákon přiznává.

Za právnickou osobu jedná ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákona (jeho zájmy však nesmí být v rozporu se zájmy právnické osoby).

Účastník je způsobilý samostatně činit v řízení úkony (**procesní způsobilost**) v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti. Procesní způsobilost má i správní orgán a také ten, kdo je podle zákona oprávněn podat návrh. Účastník, který nemá procesní způsobilost, musí být zastoupen **zákonným zástupcem**. V řízení o kasační stížnosti musí být účastníci vždy zastoupeni **advokátem**. Účastníci mohou uplatňovat svá procesní práva, k tomu soud zpravidla vyzývá, zejména se pak mohou vyjadřovat ve věci a činit návrhy, a to jak k meritu věci, tak i k podmínkám řízení a procesním otázkám.

Osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby:

- které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech (ne)vydáním napadeného rozhodnutí,
- které mohou být dotčeny navrhovaným rozsudkem soudu.

Pravomoc soudů ve správním soudnictví

Soudy ve správním soudnictví rozhodují o:

- žalobách proti rozhodnutím správního orgánu,
- žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu,
- žalobách na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,
- kompetenčních žalobách.

Ve správním soudnictví dále soudy rozhodují:

- ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda,
- ve věcech politických stran a politických hnutí,
- o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho částí pro rozpor se zákonem,
- o návrhu na zrušení služebního předpisu.

K uvedenému výčtu pravomocí správních soudů lze uvést, že soudní řád správní upravuje **tři základní žalobní typy (tzv. triáda správních žalob)**, a to:

- žalobu proti rozhodnutí správního orgánu,
- žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a
- žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

Tři základní žalobní typy ve správním soudnictví

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- upraveno v § 65 a násl. soudního řádu správního,
- rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního je vymezeno jako **úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti konkrétní osoby (žalobce)**. Rozhodnutím tak mohou být z obsahového hlediska i úkony správních orgánů s různým formálním označením,
- **žalobní legitimace:**
    - každý, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení,
    - žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí,
    - ve veřejném zájmu jsou legitimovány také správní orgány, o nichž tak stanoví zákon, nejvyšší státní zástupce a veřejný ochránce práv,

- předmětem přezkumu je **zákonnost rozhodnutí** (soulad s právním řádem),
- žalobu lze podat **do 2 měsíců** ode dne, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno,
- **žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni**,
- správní soud může žalobu:
    - odmítnout,
    - zamítnout,
    - zrušit rozhodnutí (pro nezákonnost kasace pro nezákonnost nebo vady řízení) a vrátit věci k novému rozhodnutí nebo
    - upustit od trestu či jej snížit.

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

- upraveno v § 79 a násl. soudního řádu správního,
- **žalobní legitimace** - ten, kdo bezvýsledně vyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu (*žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle správního řádu*), může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení,
- **žalovaným je správní orgán, který měl povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení**,
- žalobu lze podat nejpozději **do 1 roku** ode dne, kdy marně uběhla lhůta pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, příp. kdy byl v napadeném řízení učiněn poslední úkon,
- soud žalobu:
    - odmítne (kupř. pro neodstraněné vady žaloby či pro opožděné podání žaloby),
    - zamítne nebo
    - uloží správnímu orgánu povinnost rozhodnutí nebo osvědčení vydat a stanoví mu přiměřenou lhůtu, v níž tak musí učinit (soud ukládá správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí, aniž by předjímal jeho obsah, tedy v žádném případě nemůže soud určit, jak má správní orgán meritorně rozhodnout).

Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

- upraveno v § 82 a násl. soudního řádu správního,
- **žalobní legitimace** - 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, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný,
- **žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah**,
- žaloba musí být podána **do 2 měsíců** ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl, nejpozději však **do 2 let** od zásahu.

- zásahová žaloba je **nepřípustná, lze-li se ochrany domáhat jinými právními prostředky**; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný,
- soud žalobu:
    - odmítne (kupř. pro neodstraněné vady žaloby či pro opožděné podání žaloby),
    - zamítne nebo
    - určí, že zásah byl nezákonný, případně
    - zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby obnovil stav před zásahem, je-li to možné.

Vztahy mezi jednotlivými žalobami

- **žaloba proti rozhodnutí** X **žaloba na ochranu proti nečinnosti**
    - dělicím kritériem mezi žalobami je splnění povinnosti vydat rozhodnutí,
    - v praxi může vyvstat otázka, zda jde o průtahy v řízení nebo o spor mezi účastníkem a správním orgánem o to, jestli je na místě rozhodnutí vydat,
    - zvláštní zákon může s nečinností správního orgánu spojovat tzv. *fikci rozhodnutí* – v takové případě se nelze bránit nečinnostní žalobou, nýbrž je možné podat pouze žalobu proti rozhodnutí.

      Příklad: Podle zákona o právu na informace o životním prostředí platí, že jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít. Pokud tedy povinný subjekt nevyrozuměl žadatele o prodloužení zákonné lhůty před uplynutím základní 30denní lhůty, nastává fikce rozhodnutí, proti němuž žadatel může podat odvolání, případně později má možnost bránit se žalobou proti rozhodnutí.

- **žaloba proti rozhodnutí** X **žaloba na ochranu před nezákonným zásahem**
    - dělícím kritériem je povaha aktu/úkonu orgánu veřejné správy,
    - zásahová žaloba je subsidiárním typem žaloby, který se užije proti nezákonným zásahům a jiným úkonům orgánů veřejné správy směřujících vůči konkrétní osobě, které nejsou rozhodnutími (tj. možnost podat žalobu proti rozhodnutí vylučuje podání zásahové žaloby).

- **žaloba na ochranu před nezákonným zásahem** X **žaloba na ochranu proti nečinnosti**
    - dělícím kritériem je povaha nečinnosti,
    - žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení,
    - Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že zásahovou žalobou se lze výjimečně bránit proti jiným zvláštním druhům nečinnosti.

      Příklad: *faktická nečinnost stavebního úřadu, který v rozporu se zákonem nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby.*

Opravné prostředky ve správním soudnictví

Kasační stížnost

- je **opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví**, jímž se stěžovatel (účastník řízení nebo osoba zúčastněná na řízení) domáhá **zrušení tohoto rozhodnutí**,
- rozhoduje o ní **Nejvyšší správní soud**,
- podává se u Nejvyššího správního soudu **do 2 týdnů** od doručení rozhodnutí,
- lze ji podat **pouze z taxativně stanovených důvodů**:
    - nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení,
    - vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu,
    - zmatečnost řízení,
    - nepřezkoumatelnost (např. nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů rozhodnutí),
    - nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu či zastavení řízení.
- **nemá odkladný účinek**, pokud jej Nejvyšší správní soud na návrh stěžovatele nepřizná nebo pokud tak ve výjimečných případech nestanoví zvláštní zákon. Návrh na odkladný účinek musí být v souladu se zákonem odůvodněn. Podání kasační stížnosti, které nebyl přiznán odkladný účinek, není samo o sobě důvodem nepokračovat v řízení podle pravomocného rozsudku krajského soudu; řízení však lze přerušit.
- jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, **odmítne ji** Nejvyšší správní soud **pro nepřijatelnost**.
- jestliže Nejvyšší správní soud rozsudkem kasační stížnost nezamítne, **může rozhodnutí krajského soudu zrušit** a vrátit mu věc k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl, případně zároveň se zrušením může rozhodnout o zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci.

Obnova řízení

- řízení ukončené pravomocným rozhodnutím se **na návrh účastníka** obnoví, jestliže **vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které bez jeho viny nebyly v původním řízení uplatněny**, a může-li pro něj být výsledek příznivější,
- návrh lze podat v subjektivní lhůtě **3 měsíce**,
- **příslušný je soud, který vydal původní rozhodnutí**,
- přípustná pouze proti rozsudku vydanému v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a ve věcech politických stran a hnutí.
- má **2 stadia**:
    - řízení o povolení obnovy a
    - obnovené (nové) řízení.

Civilní soudnictví

Podle části páté občanského soudního řádu, nazvané „**Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem**“, se lze podanou žalobou domáhat, aby **soud znovu projednal spor nebo jinou právní věc, která vyplývá ze vztahů soukromého práva a o které pravomocně rozhodl jiný orgán než soud**.

Jiným orgánem občanský soudní řád rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán, a užívá pro něj legislativní zkratku správní orgán.

Podstatou řízení je, že **soud nově posuzuje danou pravomocně skončenou věc vyplývající ze soukromého práva,** k jejímuž projednání neměl prioritně pravomoc soud, nýbrž zákonem určený správní orgán. **Soud není vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem**, avšak skutková zjištění správního orgánu může vzít za své.

Žalobně legitimován je **ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu**, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta. Žaloba musí být podána ve lhůtě **2 měsíců** od doručení rozhodnutí správního orgánu. Žaloba je **nepřípustná, jestliže žalobce nevyužil ve správním řízení řádné opravné prostředky**.

Účastníky soudního řízení jsou:

- žalobce a
- ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem.

Účastníkem není správní orgán, který ve věci rozhodoval.
Podání žaloby, tedy **zahájení soudního řízení**, má za následek, že **pravomoc projednat věc získává soud**. Správní orgán již v dotčené věci nemá rozhodovací oprávnění, a to ani k mimořádným způsobům přezkumu.

Soud:

- žalobu **zamítne**, dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl správně, nebo
- **vydá rozsudek, který nahrazuje rozhodnutí správního orgánu**.

Příklady řízení, o nichž mohou soudy rozhodovat podle části páté občanského soudního řádu:

- *spory o uzavření některých smluv mezi držiteli licencí nebo mezi držitelem licence a zákazníkem, které rozhodoval Energetický regulační úřad (energetický zákon),*
- *účastnické spory mezi uživatelem a osobou vykonávající komunikační činnost, o kterých rozhodoval Český telekomunikační úřad (zákon o elektronických komunikacích),*
- *zamítnutí návrhu na vklad do katastru nemovitostí katastrálním úřadem (katastrální zákon),*
- *projednávání náhrady za vyvlastnění, o které rozhodl vyvlastňovací úřad (vyvlastňovací zákon).*

Ústavní soudnictví

Ústavní soud je Ústavou definován jako **soudní orgán ochrany ústavnosti**. Svou činností ovlivňuje veřejnou správu nejen **nepřímo** právními názory, které vyslovuje, ale i **přímo** tím, že přezkoumává některé její zásahy, rozhodnutí a právní předpisy, popřípadě je zrušuje nebo jiným způsobem vyvozuje důsledky z jejich neústavnosti nebo nezákonnosti.

Organizace a řízení před Ústavním soudem jsou upraveny **zákonem o Ústavním soudu**. Všechny nálezy a vybraná usnesení Ústavního soudu jsou pravidelně zveřejňovány ve **Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu**.

Z hlediska veřejné správy jsou nejdůležitější pravomoci Ústavního soudu vyplývající z Ústavy ČR a zákona o Ústavním soudu:

- rozhodování o návrzích na zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem,
- rozhodování o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod,
- rozhodování o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu,
- rozhodování v některých věcech politických stran,
- rozhodování sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy.

Kompetenční spor mezi civilními soudy a správními soudy

Řešení kompetenčních sporů o pravomoc nebo věcnou příslušnost k vydání rozhodnutí mezi soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví upravuje **zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů**.

Kompetenční spor projedná a rozhodne o něm **zvláštní senát** jakožto speciální orgán soudního typu, který je složen ze:

- 3 soudců Nejvyššího soudu a
- 3 soudců Nejvyššího správního soudu.

Právní předpisy:

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

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

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

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Doporučená literatura:

KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Academia iuris. V Praze: C.H. Beck, 2016

11. Správní dozor a jiné způsoby kontroly ve veřejné správě

- Kontrola ve veřejné správě
- Působnost kontrolního řádu
- Správní dozor (pojem a členění)
- Fáze správního dozoru
- Instanční dozor
- Služební dozor
- Dozor nad veřejnými samosprávnými korporacemi
- Finanční kontrola
- Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti
- Vybrané specifické druhy kontroly

Obecná právní úprava procesu kontroly je obsažena v zákoně č. 255/2012 Sb., **o kontrole (kontrolní řád)**. Podpůrně se použije zákon č. 500/2004 Sb., **správní řád**.

Kontrola ve veřejné správě

Úkolem kontroly v systému veřejné správy je zejména zajištění **zákonnosti** výkonu veřejné správy, ale též **účelnosti**, **hospodárnosti** a **efektivnosti veřejné správy**.

Pro institut kontroly ve veřejné správě je charakteristická terminologická různorodost. Vedle pojmu „kontrola“, který má obecně širší význam, a pojmu „správní dozor“, jehož znakem je kontrola prováděná vůči nepodřízeným subjektům, se tak lze setkat s termíny „dohled“, „inspekce“, „prověrka“, „revize“, „šetření“ apod. Právní povahu těchto institutů je vždy nutné posuzovat v kontextu konkrétní (zvláštní) hmotněprávní úpravy.

Působnost kontrolního řádu

Kontrolní řád se užije na všechny kontrolní postupy, v jejichž rámci je kontrola vykonávána jako **vrchnostenská pravomoc**, tedy jako **výkon veřejné moci**.

- Příkladem uplatnění kontroly jako vrchnostenské pravomoci je vnější **kontrola** vykonávaná **vůči nepodřízeným právnickým či fyzickým osobám anebo jiným orgánům**.

  Kontrola orgánů územních samosprávných celků při výkonu jejich samostatné působnosti nebo kontrola zájmové samosprávy, tj. profesních komor a vysokoškolské samosprávy.

- Dále se kontrolní řád vztahuje **na kontrolu výkonu státní správy**, realizovanou **v rámci nadřízenosti a podřízenosti kontrolního orgánu** a **kontrolované osoby**.

  Kontrola výkonu přenesené působnosti územních samosprávných celků a kontrola tzv. dekoncentrovaných orgánů státní správy, jimiž jsou např. specializované státní inspekce, veterinární správa, správa sociálního zabezpečení apod.

- Postup dle kontrolního řádu se uplatní také při **kontrole příspěvkových organizací** (*jak státu, tak územních samosprávných celků*) a **právnických osob založených státem či územním samosprávným celkem**.

Z působnosti kontrolního řádu jsou naopak **vyloučeny**:

- **kontroly prováděné uvnitř jednoho subjektu**, resp. jednoho orgánu nebo organizační složky (tzv. *vnitřní kontroly*),
- **postupy**, které jsou **permanentním monitoringem** určitých osob od jejich založení až do zrušení (např. *bankovní dohled*),
- **kontrolní mechanismy** uplatněné **v rámci soukromoprávních vztahů** (např. *kontrola cestujících prováděná přepravním kontrolorem v dopravním prostředku*),
- **kontroly upravené speciálním právním předpisem** (např. *kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem či daňová kontrola*).

Správní dozor (pojem a členění)

Správním dozorem rozumíme činnost k tomu určených vykonavatelů veřejné správy při výkonu jejich zákonem stanovené působnosti **vůči nepodřízeným osobám,** spočívající:

- v pozorování určité činnosti nebo stavu,
- jeho hodnocení a
- porovnávání se stavem žádoucím podle určených hodnotových kritérií
- a v případě potřeby užití opatření směřující k nápravě zjištěného vadného stavu.

Vztahy mezi orgánem vykonávajícím dozor a dozorovanou osobou jsou **vztahy právními**, nikoli vztahy organizační nadřízenosti a podřízenosti.

Při výkonu správního dozoru se hodnotí **soulad dozorované činnosti nebo stavu s právem** (nikoli tedy soulad s jinými kritérii, jimiž jsou např. *vhodnost nebo efektivnost prováděných činností*).

Povinnosti, jejichž dodržování je sledováno při výkonu správního dozoru, mohou vyplývat:

- ze zákona nebo z jiného právního předpisu,
- z opatření obecné povahy,
- ze správního aktu nebo
- z veřejnoprávní smlouvy.

***Příklady**: Ministerstvo spravedlnosti jako ústřední orgán státní správy podle § 36 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, vykonává dohled nad výkonem činnosti insolvenčních správců. Ministerstvo konkrétně dohlíží nad tím, zda insolvenční správce splňuje podmínky pro výkon činnosti a plní povinnosti stanovené zákonem o insolvenčních správcích, zjišťuje, zda insolvenčním správcem poskytnuté údaje odpovídají skutečnosti, zejména zda sídlo zapsané v seznamu je místem, ve kterém insolvenční správce skutečně a převážně v úředních hodinách vykonává činnost, a zda provozovna zapsaná v seznamu je místem, ve kterém skutečně v úředních hodinách vykonává činnost. Ministerstvo spravedlnosti dále dohlíží nad tím, zda insolvenční správce plní povinnosti stanovené insolvenčním zákonem.*

Živnostenské úřady provádějí v rámci své působnosti živnostenskou kontrolu, když (mimo jiné) sledují, zda a jak jsou plněny povinnosti stanovené živnostenským zákonem a ustanoveními zvláštních právních předpisů vztahujícími se na živnostenské podnikání a na podmínky provozování živnosti uložené v rozhodnutí o udělení koncese.

Orgány veterinární správy při výkonu veterinárního dozoru dozírají na to, zda jsou dodržovány povinnosti, požadavky a podmínky stanovené veterinárním zákonem, zvláštními právními předpisy a předpisy EU.

Orgány státní správy lesů dozírají na dodržování zákona o lesích a právních předpisů a rozhodnutí vydaných na jeho základě a na to, zda vlastníci, popřípadě nájemci lesů hospodaří podle schválených plánů nebo převzatých osnov.

Výkon správního dozoru může být:

- jednou z více činností vykonavatele veřejné správy v rámci jeho působnosti

  ***Příklady:** stavební úřady (mimo jiné vykonávají stavební dozor), Ministerstvo spravedlnosti (mimo jiné vykonává dohled nad insolvenčními správci), Česká národní banka (mimo jiné vykonává dohled nad finančním trhem), Ministerstvo kultury (mimo jiné vykonává ústřední dozor nad dodržováním zákona o státní památkové péči).*

- převažující či výlučnou činností vykonavatele veřejné správy.

  ***Příklady** vykonavatelů veřejné správy specializovaných na výkon správního dozoru:*
  - *Česká obchodní inspekce (kontroluje fyzické a právnické osoby, které nabízejí, prodávají, dodávají nebo uvádějí na trh výrobky, nabízejí nebo poskytují služby nebo vyvíjejí jinou činnost podle zákona o České obchodní inspekci nebo podle zvláštního právního předpisu),*
  - *Drážní inspekce (šetří příčiny a okolnosti vzniku vážných nehod na dráze železniční podle zákona o dráhách),*
  - *Ústav pro odborné zjišťování příčin leteckých nehod,*
  - *Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce,*
  - *Státní zemědělská a potravinářská inspekce,*
  - *Česká školní inspekce,*
  - *Česká inspekce životního prostředí.*

Vykonavatelé veřejné správy vykonávají správní dozor prostřednictvím:

- úředních osob, označovaných jako **inspektoři**,
- činností spočívající ve výkonu správního dozoru jsou zákonem pověřeni
  - **příslušníci některých veřejných sborů** (např. *policisté, celníci*), ale i
  - **soukromé osoby, kterým byl propůjčen výkon státní správy** (např. *lesní stráž nebo stráž ochrany přírody*),
  - připouští-li to zvláštní zákon, může být výkon správního dozoru přenesen **na jinou osobu** (např. *některé kontrolní činnosti podle zákona o ochraně ovzduší*).

Správní dozor lze členit **v závislosti na čase** ve vztahu k dozorované činnosti na:

- **preventivní** - předběžné schválení činnosti adresáta,

  ***Například** souhlas Ministerstva spravedlnosti potřebný k platnosti zkušebního, kárného a kancelářského řádu přijatého Exekutorskou komorou ČR.*

- **průběžný** - zaměřen na sledování probíhající činnosti,

  ***Například** kontrola krajské hygienické stanice, zda je dodržován zákaz kouření ve vybraných prostorách.*

- **následný** - je jím sledována činnost, kterou adresát vykonával v minulosti,

  Například *kontrola okresní správy sociálního zabezpečení, zda kontrolovaná osoba ve vybraném období plnila povinnosti jako plátce na úseku sociálního zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.*

Správní dozor lze členit **z hlediska frekvence** dozorčí činnosti na:

- **soustavný**

  Například *činnost krajské veterinární správy, která po zjištění podezření z výskytu nebezpečné nákazy a po vyšetření podezřelých zvířat provede další úkony za účelem potvrzení nebo vyloučení přítomnosti nákazy v hospodářství a nadále toto hospodářství sleduje.*

- **jednorázový**

  Například *kontrolní nákup provedený inspektorem České obchodní inspekce.*

Mezi zvláštní **druhy správního dozoru** řadíme:

- **technický dozor** - je zaměřený na posuzování věcných prvků, když není rozhodující osoba, která má k věci právní vztah,

  Například *dozor plavebního úřadu nad technickými zařízeními, která jsou instalována na plavidlech.*

- **vrchní dozor** - činnost ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu při výkonu dozorčí činnosti zaměřené vůči podřízeným správním úřadům vykonávajícím správní dozor nebo výkon správního dozoru s nadresortním významem,

  Například *Ministerstvo dopravy vykonává vrchní státní odborný dozor nad výkonem působnosti obecními úřady obcí s rozšířenou působností a krajskými úřady ve věcech provozu na pozemních komunikacích; vrchní dozor Českého báňského úřadu nad dodržováním horního zákona.*

- **pořádkový dozor** - dozorčí činnosti vykonávané příslušníky veřejných sborů na veřejně přístupných místech zaměřené na ochranu veřejného pořádku.

  Například *dohled policistů na dodržování rychlosti řidiči vozidel.*

Fáze správního dozoru

Výkon správního dozoru se rozděluje do dvou fází, a to do:

- **fáze zjišťovací a hodnotící** a
- **fáze nápravné**.

Zjišťovací a hodnotící fáze

Zjišťovací a hodnotící fáze spočívá ve:

- **zjišťování skutečného stavu**,
- **jeho hodnocení** a
- **porovnávání se stavem žádoucím**.

Nedochází při ní k zásahům do hmotněprávního postavení dozorovaných osob (nerozhoduje se o jejich právech a povinnostech hmotné povahy); **postup v této fázi není správním řízením**.

Právní úprava je obsažena v **kontrolním řádu**. Subsidiárně (podpůrně) vůči kontrolnímu řádu se použije **správní řád** (zejména jeho čtvrtá část). Působnost kontrolních orgánů v jednotlivých oborech veřejné správy, případně zvláštní pravidla pro provádění kontroly (správního dozoru) jsou pak upravena **zvláštními zákony** (např. *zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu, zákon o finanční kontrole, zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR*).

Orgány a osoby, které vykonávají činnost definovanou kontrolním řádem, se označují jako **kontrolní orgán** (§ 1 kontrolního řádu). Kontrolu podle kontrolního řádu vykonává fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil, tzv. **kontrolující** (§ 4 kontrolního řádu). **Pověření ke kontrole** má:

- formu písemného pověření k jednotlivé kontrole nebo
- formu průkazu (např. *služební průkaz inspektora České obchodní inspekce*).

Kontrola je zahajována vždy **z moci úřední** (§ 5 kontrolního řádu). V zájmu dosažení účelu kontroly může kontrolní orgán **přizvat k účasti na kontrole fyzickou osobu**, která má potřebné odborné vzdělání či specializaci, např. *znalce či tlumočníka* (tzv. **přizvaná osoba** dle § 6 kontrolního řádu).

Mezi **oprávnění kontrolujícího** patří:

- **právo vstupovat** do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor (s výjimkou obydlí, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba), je-li to nezbytné k výkonu kontroly (§ 7 kontrolního řádu). Do obydlí je kontrolující oprávněn vstoupit jen tehdy, je-li obydlí užíváno k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti nebo v případě, kdy se mají kontrolou odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užívané k těmto účelům a nelze-li účelu kontroly dosáhnout jinak. Možnost vstupu do obydlí je limitována Listinou základních práv a svobod. Oprávnění vstoupit do obydlí při výkonu správního dozoru založil zákon o ochraně ovzduší za účelem kontroly dodržování povinností provozovatele stacionárního zdroje,
- **oprávnění požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby**,
- **oprávnění provádět** kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky,
- **oprávnění požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí** vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby,
- **oprávnění vyžadovat** od kontrolované osoby **součinnost** potřebnou k výkonu kontroly (§ 8 kontrolního řádu). Kontrolující je oprávněn požadovat součinnost i od tzv. **povinné osoby** (tj. od osoby, která kontrolované osobě např. dodává zboží nebo od ní zboží odebírá, koná pro ni práce, poskytuje jí služby apod.).

Kontrolní řád stanoví **práva a povinnosti kontrolované osoby** a **povinné osoby** (§ 10 kontrolního řádu). Nesplnění povinnosti poskytnout součinnost a porušení dalších povinností podle kontrolního řádu kontrolovanou osobou nebo povinnou osobou je

přestupkem, který projednává kontrolní orgán, který je příslušný k provedení kontroly. Za porušení povinností stanovených v § 10 odst. 2 a 3 kontrolního řádu lze uložit **peněžitou pokutu** až do výše 500 000 Kč, resp. do výše 200 000 Kč (§ 15 kontrolního řádu).

O průběhu a výsledcích kontroly sepisuje kontrolující **protokol** (základní náležitosti protokolu o kontrole stanoví § 12 odst. 1 kontrolního řádu). Protokol o kontrole musí být vyhotoven **ve lhůtě 30 dnů** ode dne provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvláště složitých případech do **60 dnů**. Stejnopis protokolu kontrolní orgán doručí kontrolované osobě.

Proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole může kontrolovaná osoba podat **námitky** (§ 13 kontrolního řádu) **ve lhůtě 15 dnů** ode dne doručení protokolu. Námitky vyřizuje vedoucí kontrolní skupiny nebo kontrolující; nevyhoví-li jim, vyřizuje je nadřízená osoba kontrolujícího (§ 14 kontrolního řádu). Námitky lze vyřídit v rámci zahájeného správního řízení (§ 14 odst. 3 kontrolního řádu); v takovém případě se námitky vypořádají v odůvodnění rozhodnutí vydaného v rámci tohoto správního řízení.

K ukončení kontroly (§ 18 kontrolního řádu) dojde:

- marným uplynutím lhůty pro podání námitek,
- vzdáním se práva podat námitky,
- dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě nebo
- dnem, ve kterém byly námitky předány k vyřízení správnímu orgánu (§ 14 odst. 3 kontrolního řádu).

O kontrole se vede **kontrolní spis**. Z nahlížení do kontrolního spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole (§ 22 kontrolního řádu).

Fáze nápravná

Fáze nápravná nastupuje **v případě zjištění nedostatků**.

Obecnými nápravnými prostředky, které náleží v zásadě všem dozorčím orgánům, jsou oprávnění:

- požadovat odstranění zjištěných nedostatků ve stanovené lhůtě (volba řešení, jak odstranit nedostatky, je ponechána na adresátovi),
- ukládat konkrétní závazné pokyny k odstranění zjištěných nedostatků,
- požadovat podání zprávy o provedení nápravy.

Příklad: *Orgány veterinární správy při výkonu státního veterinárního dozoru podle potřeby ukládají závazné pokyny, jakým způsobem a v jaké lhůtě mají být odstraněny zjištěné nedostatky, a kontrolují plnění pokynů.*

Specifické nápravné prostředky jsou zvláštními zákony svěřeny pouze některým orgánům vykonávajícím správní dozor. Jedná se například o oprávnění:

- uzavřít provozovnu,
- odejmout oprávnění k výkonu činnosti,
- zavést nucenou správu,
- zakázat určité jednání nebo
- přímo provést určité činnosti vedoucí k nápravě.

Příklady: *Ministerstvo spravedlnosti může zrušit povolení nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci.*
Česká národní banka může odejmout oprávnění k činnosti nebankovního poskytovatele spotřebitelského úvěru.
Ministerstvo zdravotnictví je oprávněno mj. zavést nucenou správu zaměstnanecké pojišťovny.
Inspektor Státní zemědělské a potravinářské inspekce může vydat opatření, kterým kontrolované osobě zakáže výrobu zemědělských výrobků nebo potravin nebo jejich uvádění na trh.
Orgány vykonávající dozor nad ochranou spotřebitele jsou oprávněny pozastavit prodej výrobků nebo poskytování služeb anebo uzavřít provozovnu.

Splnění povinnosti dozorované osoby může být zajištěno **náhradním splněním povinnosti jinou osobou** na náklady dozorovaného.

Příklad: *Obecní úřad obce s rozšířenou působností může rozhodnutím nařídit předběžnou náhradní péči o týrané zvíře.*

V rámci nápravné fáze správního dozoru se rozhoduje o právech a povinnostech dozorovaných osob, případně i dalších osob, anebo se může fakticky zasahovat do jejich právního postavení. S nápravnou fází správního dozoru bývá někdy spojováno **i oprávnění ukládat dozorovaným osobám sankce**. Ukládání správních sankcí trestní povahy (převážně za přestupky) však správním dozorem není.

Instanční dozor

Instanční dozor je institutem procesního práva, který **vykonávají instančně vyšší správní orgány vůči správním orgánům instančně nižším**. Při instančním dozoru jsou **přezkoumávány správní akty**.

Instanční dozor může být vykonáván:

- **na základě podání učiněného oprávněnou osobou** (tj. na základě podaného opravného prostředku) nebo
- **z moci úřední** správním orgánem, který instanční dozor vykonává.

Instanční dozor **je dozorem následným**, když předpokládá vydání správního aktu.

V závislosti na tom, zda je přezkoumáván nepravomocný nebo pravomocný správní akt, a dále v závislosti na tom, zda je výkon správního dozoru vyvolán opravným prostředkem účastníka nebo úkonem správního orgánu jednajícího z moci úřední, se přezkoumává **soulad správního aktu s právními předpisy** nebo i jeho **správnost**.

Nápravným prostředkem při instančním dozoru může být:

- změna nebo zrušení správního aktu nebo
- zrušení správního aktu a jeho nahrazení správním aktem novým.

Instanční dozor může být vykonáván i ve vztahu k jiným činnostem veřejné správy, a to **vůči**:

- **opatřením obecné povahy** (posouzení jejich souladu s právními předpisy v přezkumném řízení),
- **veřejnoprávním smlouvám** (rozhodování o jejich zrušení na návrh smluvní strany, přezkoumání jejich souladu s právními předpisy v přezkumném řízení),
- **vyjádřením**,
- **osvědčením** nebo
- **sdělením** (zrušení pro rozpor s právními předpisy).

Služební dozor

Služební dozor (dohled) je dozorem vykonávaným **v rámci služebních vztahů**, spočívajícím v kontrole služebně podřízených osob ve veřejné, resp. státní službě podléhajících disciplinární pravomoci vykonávané jejich nadřízenými. Je tedy realizován **v rámci vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti**; může při něm docházet k **rozhodování o právech a povinnostech dotčených osob**.

Služebně nadřízení dohlížejí na dodržování právních předpisů podřízenými zaměstnanci ve státní službě i na dodržování dalších pravidel založených vnitřními (služebními) předpisy či interními příkazy. Činnost osob podléhajících služebnímu dozoru je pravidelně hodnocena, výsledek hodnocení ovlivňuje výši jejich platového ohodnocení, v případě negativního hodnocení může vést až k ukončení služebního poměru. Výkon služebního dozoru může vyústit v **návrh na zahájení disciplinárního (kárného, kázeňského) řízení**.

Dozor nad veřejnými samosprávnými korporacemi

Pokud se jedná o dozor nad výkonem působnosti v rámci samosprávy uskutečňované veřejnoprávními korporacemi, jde o činnost připomínající **správní dozor**. Je-li dozorován výkon státní správy svěřený orgánům veřejnoprávních korporací, jedná se o vnitřní kontrolu mezi jejími vyššími a nižšími vykonavateli, připomínající **služební dozor**.

Dozor státu nad výkonem samosprávy je ryze **dozorem právním**, sledujícím zákonnost (soulad činnosti se zákony a případně i dalšími právními předpisy), při dozoru nad zajišťováním **výkonu státní správy** orgány veřejnoprávních korporací se sleduje i **dodržování některých vnitřních předpisů a příkazů**.

Dozor nad výkonem **samostatné působnosti územních samosprávných celků** (obcí a krajů) je dozorem nad obsahem a vydáváním obecně závazných vyhlášek a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření v samostatné působnosti, tedy aktů, které nebyly vydány v procesním režimu správního (případně daňového) řízení. Jedná se tedy o **dozor nad vydanými akty**. Nápravným opatřením je pozastavení účinnosti

dozorovaných aktů; k návrhu dozorčích orgánů je oprávněn akty rušit soud (Ústavní soud, resp. soudy ve správním soudnictví). Dále náleží vykonavatelům státní správy právo *kontroly* **výkonu samostatné působnosti** orgány územních samosprávných celků (tj. kontrola jejich průběžné činnosti).

Dozor nad výkonem **přenesené působnosti orgány územních samosprávných celků** je dozorem nad obsahem a vydáváním nařízení obcí a krajů a nad obsahem a vydáváním usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů územních samosprávných celků v přenesené působnosti. Nápravným opatřením ve vztahu k vadným nařízením je pozastavení jejich účinnosti (pravomoc rušit je má Ústavní soud), nápravným opatřením ve vztahu k vadným usnesením, rozhodnutím a jiným opatřením v přenesené působnosti je jejich zrušení. Vykonavatelům státní správy náleží dále právo **kontroly výkonu přenesené působnosti** orgány územních samosprávných celků.

K dozoru nad veřejnoprávními korporacemi se řadí i **dozor nad profesní samosprávou** (profesními komorami jsou např. *Česká advokátní komora, Notářská komora České republiky, Exekutorská komora České republiky, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora*) a dozor vykonávaný ve vztahu k **veřejným vysokým školám** (dozorčí oprávnění náleží Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy a Národnímu akreditačnímu úřadu pro vysoké školství).

Finanční kontrola

Finanční kontrola je **dozorčí činností ve veřejné správě** vykonávanou:

- mezi orgány veřejné správy,
- mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory,
- uvnitř orgánů veřejné správy.

Postup při finanční kontrole upravuje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (**zákon o finanční kontrole**).

Cílem je prověřovat **dodržování právních předpisů** a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů **při hospodaření s veřejnými prostředky** a dále sledovat další kritéria, zejména **hospodárnost**, **efektivnost** a **účelnost** výkonu veřejné správy.

Finanční kontrolu tvoří několik oblastí:

- **systém veřejnosprávní finanční kontroly vykonávané kontrolními orgány** (Ministerstvem financí, finančními úřady, správci kapitol státního rozpočtu, řídícím orgánem, platební agenturou a územními samosprávnými celky),
- **systém finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv**; zahrnuje **finanční kontrolu prostředků přijatých ze zahraničí** vykonávanou mezinárodními organizacemi podle vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána,
- **vnitřní kontrolní systém** v orgánech veřejné správy zahrnující **řídící kontrolu** (finanční kontrolu zajišťovanou odpovědnými vedoucími zaměstnanci) a **interní audit**.

Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti

Přezkoumávání hospodaření těchto územních celků představuje specifickou dozorčí činnost. **Povinnost územních celků** nechat **přezkoumat hospodaření za uplynulý kalendářní rok** stanoví zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, resp. zákon o podpoře regionálního rozvoje. Postup při přezkoumávání hospodaření upravuje zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

- Hospodaření obce a dobrovolného svazku obce přezkoumává krajský úřad,
- hospodaření kraje přezkoumává Ministerstvo financí (nebo na základě pověření Generální finanční ředitelství nebo finanční úřad),
- hospodaření hlavního města Prahy přezkoumává Ministerstvo financí,
- hospodaření městské části hlavního města Prahy přezkoumává Magistrát hlavního města Prahy,
- hospodaření dobrovolného svazku obcí uzavřeného s hlavním městem Prahou přezkoumává Ministerstvo financí,
- hospodaření regionální rady regionu soudržnosti přezkoumává Ministerstvo financí (nebo na základě pověření Generální finanční ředitelství nebo finanční úřad).

Předmětem přezkoumání jsou údaje o:

- ročním hospodaření územního celku a dále například
- nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku,
- nakládání a hospodaření s majetkem státu (s nímž hospodaří územní celek),
- zadávání a uskutečňování veřejných zakázek,
- účetnictví vedené územním celkem,
- ověření poměru dluhu územního celku k průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Územní celek je povinen přijmout **opatření k nápravě chyb a nedostatků** a podat o tom písemnou informaci příslušnému přezkoumávajícímu orgánu.

Vybrané specifické druhy kontroly

Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu dle zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Nejvyšší kontrolní úřad jako nezávislý kontrolní orgán zřízený Ústavou ČR zejména:

- prověřuje, jak stát hospodaří se státním majetkem a s prostředky získanými ze zahraničí,
- vyjadřuje se ke státnímu závěrečnému účtu a
- dohlíží na plnění státního rozpočtu.

Kontrola Veřejného ochránce práv dle zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Veřejný ochránce práv působí zejména k ochraně osob:

- před jednáním úřadů a dalších institucí, které vykonávají státní správu, pokud je takové jednání
  - v rozporu s právem nebo
  - je jinak vadné či nesprávné,
- v případě nečinnosti těchto orgánů.

Charakter kontroly je doplňkový a neformální – veřejný ochránce práv dává pouze **nezávazná doporučení**.

Kontrola vykonávaná na základě podnětů občanů, jimiž je realizováno jejich ústavním pořádkem zaručené **petiční právo**.

Právní předpisy

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Použitá literatura:

KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021

Kolektiv autorů. Studijní texty k obecné části úřednické zkoušky v rámci Vstupního vzdělávání následného. 3. aktualizované vydání. Praha: Ministerstvo vnitra, sekce pro státní službu, 2025

Doporučená literatura:

KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023

HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016

12. Základy soukromého práva



- Vymezení soukromého práva
- Členění soukromého práva a jeho prameny
- Osoby
- Věci
- Právní vztahy
- Důvody pro vznik, změnu a zánik právních vztahů

Základním právním předpisem tohoto okruhu je zákon č. 89/2012 Sb., **občanský zákoník**.

Vymezení soukromého práva

Soukromým právem se rozumí ta část právního řádu, která upravuje **vzájemná práva a povinnosti osob**, které:

- mají vůči sobě **rovné postavení** (žádná osoba nemá moc jinému vnutit svou vůli),

  Nikdo tedy nemůže svým rozhodnutím založit jinému nějaké právo či povinnost.

- jsou nadány širokou **autonomií vůle** (svoboda jednotlivce volně a na vlastní odpovědnost utvářet svá práva a povinnosti).

  Je tudíž na každém, aby se rozhodl, zda přijme návrh jiné osoby na uzavření konkrétní smlouvy, zda uzavře manželství s konkrétní osobou, zda osvojí konkrétní nezletilé dítě či zda pořídí závěť.

  Limity autonomie vůle tvoří:

  - zákazy určitého chování,

    ***Například** zákonné překážky manželství, které stanoví, kdo nemůže uzavřít manželství a s kým nelze uzavřít manželství.*

  - příkazy určitého chování.

    ***Například** smluvní přímus, neboli povinnost uzavřít s někým určitou smlouvu.*

  Podtypem autonomie vůle je **smluvní autonomie**, kterou se rozumí svoboda jednotlivce co do rozhodování, zda uzavře smlouvu, s kým ji uzavře, v jaké formě ji uzavře a s jakým obsahem ji uzavře.

- jsou zpravidla upravena **dispositivními právními normami** – na rozdíl od donucujících právních norem platí pouze tehdy, nebyl-li ujednán jiný obsah.

Členění soukromého práva a jeho prameny

Soukromé právo sestává z několika právních odvětví:

- občanské právo hmotné
  - vztahuje se na všechny osoby,
  - představuje **obecné soukromé právo**,
  - stěžejním předpisem je občanský zákoník.
- ostatní soukromoprávní odvětví
  - představují **zvláštní soukromé právo**,
  - vztahují se jen na určitý okruh osob nebo se týkají jen určité oblasti,
    - obchodní právo upravuje právní postavení podnikatelů,
    - pracovní právo upravuje právní vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavateli,
    - právo duševního vlastnictví upravuje práva k nehmotným statkům, jež jsou výsledkem tvůrčí činnosti.
  - není-li něco zvláštním soukromým právem upraveno, použije se úprava obecného občanského práva.

Například *to, jaká má autor práva ke knize, kterou napsal, je upraveno v autorském zákoně, avšak to, že může udělit licenci knižnímu nakladatelství k publikaci jeho knihy, již autorský zákon neřeší, když je to upraveno v občanském zákoníku pro všechna práva duševního vlastnictví.*



Osoby

Osobou je ten, kdo je způsobilý být nositelem práv a povinností = **právní subjektivita** (právní osobnost).

***Například** být nositelem vlastnického práva k určité věci nebo povinnosti zaplatit prodávajícímu sjednanou kupní cenu.*

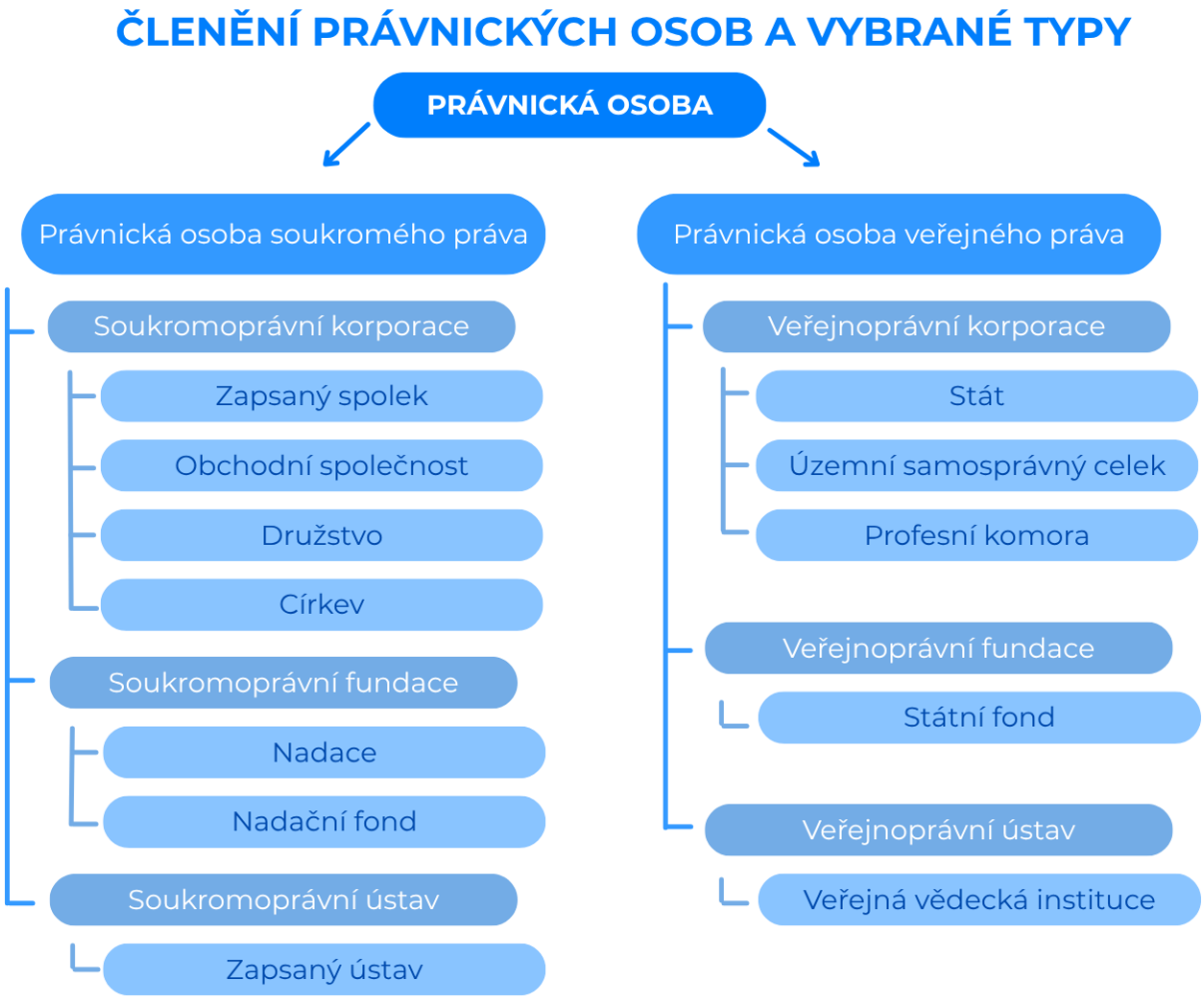
Rozlišují se osoby:

- **fyzické** (lidé) - právní subjektivitu má každý člověk, a to od svého narození až do své smrti. Ve vztahu k některým právům může být právní subjektivita přiznána i dosud nenarozenému dítěti, narodí-li se živé (např. *dědické právo*), a některé aspekty právní subjektivity mohou trvat i po smrti (např. *osobnostní autorská práva*).
- **právnické** (nejsou lidmi) - jde o umělé a vnitřně organizované útvary, které mají právní subjektivitu od svého vzniku do svého zániku a které jsou vytvořeny
    - zákonem (např. *Česká televize* nebo *Notářská komora ČR*) - vznikají dnem účinnosti daného zákona a zanikají dnem, kdy daný zákon účinnost pozbývá,
    - na základě zákona (např. *akciová společnost* nebo *politická strana*) - vznikají dnem jejich zápisu do příslušného rejstříku a zanikají dnem jejich výmazu z příslušného rejstříku.

      Například: veřejný rejstřík právnických a fyzických osob (obchodní společnosti, družstva, spolky, společenství vlastníků jednotek aj.), veřejný rejstřík registrovaných církví (církve a náboženské společnosti), veřejný rejstřík politických stran a hnutí (politické strany a politická hnutí).

Právní řád zná vícero typů právnických osob. Jejich základní členění je na:

- **právnické osoby veřejného práva** - jsou vytvořeny k naplňování určitých veřejných zájmů a za tím účelem jsou nadány veřejnou mocí,
- **právnické osoby soukromého práva**
    - **soukromoprávní korporace** - vytvořené na personálním základě (tj. účelové sdružení osob),
    - **soukromoprávní fundace** - vytvořené na materiálním základě (tj. účelová sdružení majetku),
    - **soukromoprávní ústavy** - vytvořené na personálním i materiálním základě.



Svéprávnost

Zatímco právní subjektivita znamená způsobilost být nositelem práv a povinností, svéprávností se rozumí způsobilost vlastním jednáním nabývat práva a brát na sebe povinnosti. Právní subjektivitu má každá osoba v právním smyslu, avšak svéprávné jsou jen některé z nich.

Například *novorozenec i akciová společnost mají právní subjektivitu a jsou tedy osobami v právním smyslu; svéprávnost jim však zákon nepřiznává.*

Svéprávnost může nabýt **pouze fyzická osoba**. Svéprávnost se nabývá postupně, když platí, že fyzická osoba mladší 18 let je způsobilá ke všem právním jednáním, které jsou co do povahy přiměřené rozumové a volní vyspělosti fyzických osob jeho věku.

Sedmileté dítě si může z kapesného koupit lízátko či čokoládu, jakož i že třináctileté dítě může zaplatit jízdné a cestovat prostředky městské hromadné dopravy; avšak ani jedno z nich si nemůže koupit vlastní dům).

Plně svéprávnou se fyzická osoba stává **zletilostí**, tj. dovršením 18. roku života. Před dosažením zletilosti, nejdříve však dovršením 16. roku života, lze plné svéprávnosti nabýt:

- **přiznáním zletilosti rozhodnutím soudu** nebo
- **uzavřením manželství**.

Svéprávnost fyzické osoby může být v závažných případech, je-li to zájmu této fyzické osoby a hrozila-li by jí jinak závažná újma, **omezena** (*např. když fyzická osoba trpí duševní poruchou*). Omezit svéprávnost lze pouze **rozhodnutím soudu**, a to pouze **nejdéle na 3 roky** (nezlepší-li se stav, lze omezení svéprávnosti prodloužit).

Osoba, která není plně svéprávná, nemůže sama spravovat všechny své záležitosti. Musí mít svého **zástupce**, tím zpravidla je:

- u nezletilého, který nenabyl plné svéprávnosti, jeho rodiče,
- u fyzické osoby, jejíž svéprávnost byla omezena, její opatrovník.

Svéprávnost nemůže nabýt ani právnická osoba, pročež za ní jedná její **statutární orgán**.

Kdo je statutární orgán právnické osoby stanoví právní řád pro každý jednotlivý typ právnické osoby zvlášť; např. statutárním orgánem společnosti s ručením omezeným je její jednatel, statutárním orgánem obce je její starosta, statutárním orgánem České televize je její generální ředitel.

Zastoupení

Svéprávná osoba může v určité záležitosti, která se jí týká, buď **jednat sama**, nebo pověřit jiného, aby za ní jednal jako její **zástupce**. Zastoupením se tedy rozumí **oprávnění právně jednat za jiného**. Práva a povinnosti, které z takového jednání zástupce vzejdou, nabývá přímo zastoupený (§ 436 občanského zákoníku).

Například: *Uzavře-li rodič za své nezletilé dítě (jakožto jeho zákonný zástupce) smlouvu o stavebním spoření, vznikají práva a povinnosti z této smlouvy přímo dítěti.*

Oprávnění zastupovat jiného může vzniknout **třemi způsoby**:

- **uzavřením smlouvy o zastupování** (§ 441 občanského zákoníku) - smlouvou o zastupování si mohou dvě svéprávné osoby dohodnout, že jedna (tj. **zmocněnec**) bude za druhou (tj. **zmocnitele**) v určité záležitosti jednat. Oprávnění zastupovat vzniká již uzavřením smlouvy, a to v rozsahu, v jakém bylo toto oprávnění ujednáno (může jít o zastupování v jedné konkrétní záležitosti, ale může jít o zastupování ve vícero záležitostech). K doložení existence tohoto oprávnění a jeho rozsahu může zmocnitel vystavit zmocněnci **plnou moc**.

  Například *při změně dodavatele elektřiny si může zákazník s novým dodavatelem dohodnout, že nový dodavatel za zákazníka ukončí jeho smluvní vztah s dosavadním dodavatelem. Spolu s tím zákazník vystaví novému dodavateli plnou moc, aby nový dodavatel mohl dosavadnímu dodavateli doložit, že je vůči němu oprávněn jednat za zákazníka.*

- **ustanovením zástupce rozhodnutím soudu** (§ 463 občanského zákoníku) - pouze v situacích, které předvídá zákon, může soud ustanovit zástupce (tj. **opatrovníka**) jiné osobě (tj. **opatrovanci**). K doložení existence oprávnění opatrovníka jednat za opatrovance slouží rozhodnutí soudu.

  Například *když právnická osoba nemá obsazený statutární orgán a není tu tedy nikoho, kdo by za tuto právnickou osobu mohl jednat (§ 165 odst. 1 občanského zákoníku).*

- **stanoví-li tak zákon**.

  Například *zákon stanoví, že rodiče jsou zákonnými zástupci svých nezletilých dětí (§ 892 občanského zákoníku) nebo že za právnickou osobu jedná její statutární orgán (§ 164 občanského zákoníku).*

Bez ohledu na to, jak oprávnění zastupovat vzniklo, není zástupce oprávněn jednat za zastoupeného v těch záležitostech, v nichž dochází ke střetu zájmu zastoupeného a zájmu zástupce (§ 437 občanského zákoníku). U zákonného zastoupení a zastoupení vzniklého rozhodnutím soudu je existence střetu zájmu důvodem pro jmenování tzv. **kolizního opatrovníka** rozhodnutím soudu, který bude oprávněn zastupovat zastoupeného pouze v té záležitosti, v níž je střet zájmů mezi zastoupeným a jeho dosavadním zástupcem.

***Například** v situaci, kdy rodiče chtějí koupit chalupu po babičce, kterou zdědilo jejich nezletilé dítě, nemohou své dítě při tomto prodeji zastupovat, neboť v jejich zájmu je, aby dům koupili co nejlevněji, kdežto v zájmu jejich nezletilého dítěte je, aby dům prodalo co nejdráž. A protože nezletilé dítě nemůže samo jednat, musí mu být soudem pro tuto situaci jmenován jiný zástupce – tzv. kolizní opatrovník, kterého vybere z osob, kterých se daný prodej nijak nedotýká. S ním pak budou rodiče o případné koupi onoho domu jednat.*

Věci

Věcí v právním smyslu se rozumí **vše, co není osobou** a zároveň **slouží potřebě lidí** (§ 489 občanského zákoníku).

***Například** bochník chleba či osobní automobil, ale i podíl ve společnosti s ručením omezeným, patent či nějaké konkrétní právo.*

Naopak, věcí v právním smyslu nejsou **lidské tělo** (živé či neživé) či jeho části, jakož i **živé zvíře**.

Ve vztahu k živým zvířatům platí, že se na ně použijí ustanovení právního řádu o věcech v právním smyslu pouze v omezeném rozsahu, a to tak, aby bylo zohledněno, že zvíře je živý a smysly nadaný tvor. To znamená, že zvíře lze např. vlastnit (tak jako věc), ale nelze jej např. vystavit krutému zacházení (§ 494 občanského zákoníku).

Plod a užitek

Plodem se rozumí to, co určitá věc pravidelně poskytuje ze své přirozené povahy; oddělením se plod stává samostatnou věcí.

***Například** jablka na stromě, úroda na poli či stromy v lese.*

Užitkem se zase rozumí to, co určitá věc pravidelně poskytuje ze své právní povahy.

***Například** nájemné z pronajatého bytu, dividendy připadající na akcii či pachtovné z pronajatého pole.*

Součást věci a příslušenství věci

Součást věci úzce souvisí s tím, že kromě věcí jednoduchých, tj. nerozebíratelných (např. *sklenice nebo list papíru*), existují i věci složené, které sestávají z různých částí (např. *kniha svázaná z mnoha listů papíru nebo zeď postavená z mnoha cihel*). Tyto části pak představují součást té věci (§ 505 občanského zákoníku) a platí pro ně, že:

- je nelze oddělit, aniž by to mělo vliv na hodnotu věci, jejíž jsou součástí (*hodnota knihy se zcela jistě sníží, vytrhne-li se z ní nějaký list*),
- po dobu, co jsou částí jiné věci, nejsou věcí v právním smyslu (*cihla není po dobu, co je součástí zdi, věcí v právním smyslu*).

Kromě tohoto obecného vymezení se pak ještě konkrétně stanoví, že:

- prostor nad pozemkem a pod pozemkem, jakož i stavby na pozemku jsou součástí pozemku,

- rostlinstvo je součástí pozemku,
- vodovody, kanalizace, plynovody a jiná energetická vedení nejsou součástí pozemku.

Příslušenstvím věci se rozumí věc, která je určena k tomu, aby se jí užívalo spolu s jinou věcí - tzv. věcí hlavní (např. *klíče od automobilu, víko od misky*). Příslušenství věci zůstává, narozdíl od součástí věci, po celou dobu samostatnou věcí, nicméně pro něj platí vyvratitelná domněnka, že sleduje osud věci hlavní (§ 510 občanského zákoníku).

***Například** při koupi automobilu kupuje kupující spolu a automobilem i klíče k němu, aniž by to bylo výslovně ujednáno, avšak lze koupit automobil bez klíčů, pokud je to výslovně ujednáno.*

Ve vztahu k příslušenství věci se kromě jejího obecného vymezení ještě konkrétně stanoví, že:

- příslušenstvím pozemku jsou další věci vlastníka pozemku, jejichž účelem je, aby se jich trvale užívalo spolu s pozemkem či stavbou, která je součástí pozemku (kupř. *traktor a pluh v rámci zemědělské usedlosti*),
- příslušenstvím pohledávky jsou úroky, úroky z prodlení a náklady spojené s jejím vymáháním.

Věc hromadná

Za věc v právním smyslu nejsou vždy pokládány jen **jednotlivé věci** neboli to, co se jako věc chápe reálně (fyzicky). Věcí v právním smyslu je totiž i **věc hromadná**, tedy soubor věcí, který je považován za jeden celek, nese společné označení a patří téže osobě (§ 501 občanského zákoníku).

***Například:** jednotlivou věcí je talíř či ovce a hromadnou věcí je jídelní servis, resp. stádo ovcí.*

Členění věcí

Věci lze členit do menších skupin na:

- **věci hmotné** a **věci nehmotné** (§ 496 občanského zákoníku), kdy věcí **hmotnou** se rozumí ovladatelná část vnějšího světa, která má povahu samostatného předmětu (tedy zjednodušeně to, čeho se lze dotknout – např. *osobní automobil nebo pozemek*), zatímco věcí **nehmotnou** se rozumí práva, jejichž povaha to připouští, a jiné věci bez hmotné podstaty (tedy, zjednodušeně to, čeho se nelze dotknout – např. *pohledávka, obchodní podíl ve společnosti s ručením omezeným nebo právo stavby*). Nutno poznamenat, že mimo toto členění stojí ovladatelné přírodní síly (tj. elektřina, plyn nebo sluneční energie), na které se ovšem přiměřeně použijí ustanovení o věcech hmotných,
- **věci movité** a **věci nemovité** (§ 498 občanského zákoníku), kdy **nemovitými** věcmi jsou
    - tzv. přirozené věci nemovité, tj. pozemky, podzemní stavby se samostatným určením (např. *silniční tunel či metro*) a věci, které nejsou součástí pozemku a jejichž přirozená povaha spočívá v tom, že

jsou nepřenositelné bez porušení jejich podstaty (např. *vodovod, kanalizace či plynovod*),
    - tzv. umělé věci nemovité, tj. věcná práva k pozemkům a podzemním stavbám se samostatným určením (např. *služebnost cesty přes pozemek či zástavní právo k pozemku*) a právo stavby,

  zatímco veškeré další věci jsou věcmi **movitými** (např. *osobní automobil či pohledávka*).

Obě členění lze vzájemně kombinovat, pročež věcmi nemovitými mohou být jak věci hmotné (např. pozemek), tak i věci nehmotné (např. právo stavby) a i věcmi movitými mohou být jak věci hmotné (např. osobní automobil), tak i věci nehmotné (např. pohledávka).

Právní vztahy

Právním vztahem se rozumí společenský **vztah mezi** nejméně dvěma konkrétně **určenými subjekty** práva (tj. osobami), které jsou **nositeli vzájemně spjatých subjektivních práv a povinností**.

Z tohoto vymezení lze dovodit, že právní vztah má **tři pojmové znaky**, a to:

- **subjekty právního vztahu**
    - vztah jedné osoby k jiné osobě,
    - mohou být osoby fyzické a osoby právnické,

      Subjekty právního vztahu může tvořit např. právnická osoba provozující autosalon a fyzická osoba, která si hodlá koupit nový osobní automobil.

- **objekty právního vztahu**
    - právní vztah se týká určitého chování (tzv. primární objekt) k určité věci (tzv. sekundární objekt),

      Objekty právního vztahu např. může být předání nového osobního automobilu kupujícímu a předání určitého množství peněz prodávajícímu (kdy primárním objektem je samotné chování, tj. předání, a sekundárním objektem jsou konkrétní věci, k nimž se ono chování váže, tj. nový osobní automobil, resp. peníze).

- **obsah právního vztahu**
    - právní vztah sestává ze vzájemně spjatých **subjektivních práv** (oprávnění chovat se určitým právem nezakázaným způsobem)

      ***Například** ten, komu svědčí nájemní právo k bytu, má právo tento byt užívat a bydlet v něm.*

      a povinností (nutnost chovat se určitým právem nezakázaným způsobem), které mohou nabývat čtyř podob:
        - něco **dát**,
          ***Například** povinnost prodávajícího odevzdat kupujícímu předmět koupě.*
        - něco **konat**,
          ***Například** povinnost přepravce přepravit cestujícího do místa určení.*
        - něco **nekonat**,
          ***Například** povinnost nezasahovat vlastníkovi do toho, jak nakládá se svou věcí.*
        - něco **strpět**.
          ***Například** povinnost pronajímatele strpět užívání pronajaté věci nájemcem.*

Subjektivní práva a povinnosti jsou vzájemně provázány – **každému subjektivnímu právu jednoho odpovídá povinnost jiného**.

Například *právu prodávajícího vůči kupujícímu na zaplacení kupní ceny odpovídá povinnost prodávajícího tuto kupní cenu prodávajícímu zaplatit.*

Subjektivní práva se dělí na:

- **subjektivní práva absolutní povahy** působí vůči všem (ostatní osoby mají povinnosti nezasahovat do výkonu tohoto práva)
    - osobnostní práva (*např. právo na ochranu osobnosti*),
    - věcná práva (*např. vlastnické právo*),

      Například *vlastní-li někdo knihu a hodlá si ji přečíst, mají všichni ostatní povinnost to respektovat a v četbě knihy mu nebránit.*

- **subjektivní práva relativní povahy** působí pouze vůči konkrétním osobám (pouze ty osoby, vůči kterým toto subjektivní právo působí, pak mají tomu odpovídající povinnost)
    - závazková práva (*např. právo na zaplacení dohodnuté kupní ceny*),

      Například *uzavře-li cestující s přepravcem smlouvu o přepravě, vznikne cestujícímu právo vůči přepravci na to, aby jej přepravil do místa určení. Tomu odpovídající povinnost přepravit cestujícího do místa určení pak vznikne pouze přepravci.*

Se subjektivním právem úzce souvisí pojem **nárok**. Nárokem se rozumí vlastnost pohledávky značící její vymahatelnost. Hovoří-li se o nějakém právu jako o nároku, znamená to, že nositel tohoto práva se může domáhat splnění povinnosti, která tomuto právu odpovídá. Pojmy právo a nárok se rozlišují proto, že ne každé právo je vymahatelné od jeho vzniku po celou dobu své existence; některá práva jsou vymahatelná až od určité doby (např. ode dne splatnosti) či jsou vymahatelná jen do určité doby (např. do jejich promlčení).

Například *ujedná-li si prodávající s kupujícím, že k úhradě kupní ceny dojde až za 14 dnů, stává se právo prodávajícího na zaplacení kupní ceny nárokem až uplynutím této doby. Teprve poté se totiž může po kupujícím domáhat, aby splnil svou povinnost zaplatit sjednanou kupní cenu.*

Vznik, změna a zánik právních vztahů

Právní vztahy různě vznikají, mění se a zanikají. **Ke vzniku, změně nebo zániku právního vztahu může dojít** ze dvou důvodů, a to:

- **ze zákona** - v soukromém právu velmi vzácně,

  Například *vlastnické právo České republiky k pozemkům a budovám, v nichž sídlí Poslanecká sněmovna a Senát ČR (§ 3 zákona č. 59/1996 Sb.).*

- **na základě právní skutečnosti** - rozlišují se čtyři typy právních skutečností:
    - právní jednání,
    - protiprávní jednání,
    - právní událost a
    - protiprávní stav.

Právním jednáním se rozumí projev vůle osoby, který je v souladu s právem.

Například *uzavření kupní smlouvy, podání výpovědi z pracovního poměru či sepsání závěti.*

Právní jednání se dělí na:

- **dvoustranné** (popř. vícestranné) - shodný projev vůle dvou nebo více osob (typicky **smlouva**),

  K tomu, aby byla uzavřena např. kupní smlouva, je zapotřebí jak projev vůle toho, kdo chce určitou věc prodat za určitou kupní cenu, tak i projev vůle toho, kdo chce přesně tuto věc za přesně tuto kupní cenu koupit.

- **jednostranné** - projev vůle jedné osoby.

  Jednostranným právním jednáním je např. výpověďz pracovního poměru (pracovní poměr tedy může platně vypovědět sám zaměstnanec bez ohledu na to, zda si to přeje i jeho zaměstnavatel).

Protiprávním jednáním se rozumí projev vůle osoby, který je v rozporu s právem.

Protiprávním jednáním je např. to, když někdo způsobí škodu tím, že jinému kamenem vysklí okno, nebo to, když kupující včas neuhradí sjednanou kupní cenu.

Protiprávní jednání se dělí na:

- **komisivní** - spočívá v aktivní činnosti jednajícího (jde o porušení zákazu – např. *zákazu činit jinému škodu*),
- **omisivní** - spočívá v nečinnosti jednajícího v situaci, kdy nějak měl jednat (jde o porušení příkazu – *např. povinnosti uhradit kupní cenu*).

Právní událostí se rozumí mimovolní skutečnost, která je v souladu s právem.

Například *narození dítěte nebo přírůstek.*

Důležitou právní událostí je **plynutí času**. Vznik, změna a zánik právního vztahu totiž může být navázáno i na uplynutí určité časové lhůty.

Například *uplynutím vydržecí doby nabývá poctivý držitel vlastnické právo k držené věci nebo uplynutím výpovědní doby zaniká nájem.*

Má-li v určitý den vzniknout nějaké právo nebo povinnost, stane se tak počátkem toho dne (toho dne již toto právo či povinnost existuje). Má-li v určitý den nějaké právo nebo povinnost zaniknout, stane se tak koncem toho dne (toho dne toto právo či povinnost ještě stále trvá). S plynutím času je spojeno zejména:

- **promlčení**, což je zánik vymahatelnosti práva,
- **prekluze**, což je zánik práva a jemu odpovídající povinnosti,
- **vydržení**, což je nabytí vlastnického práva poctivým držitelem k držené věci.

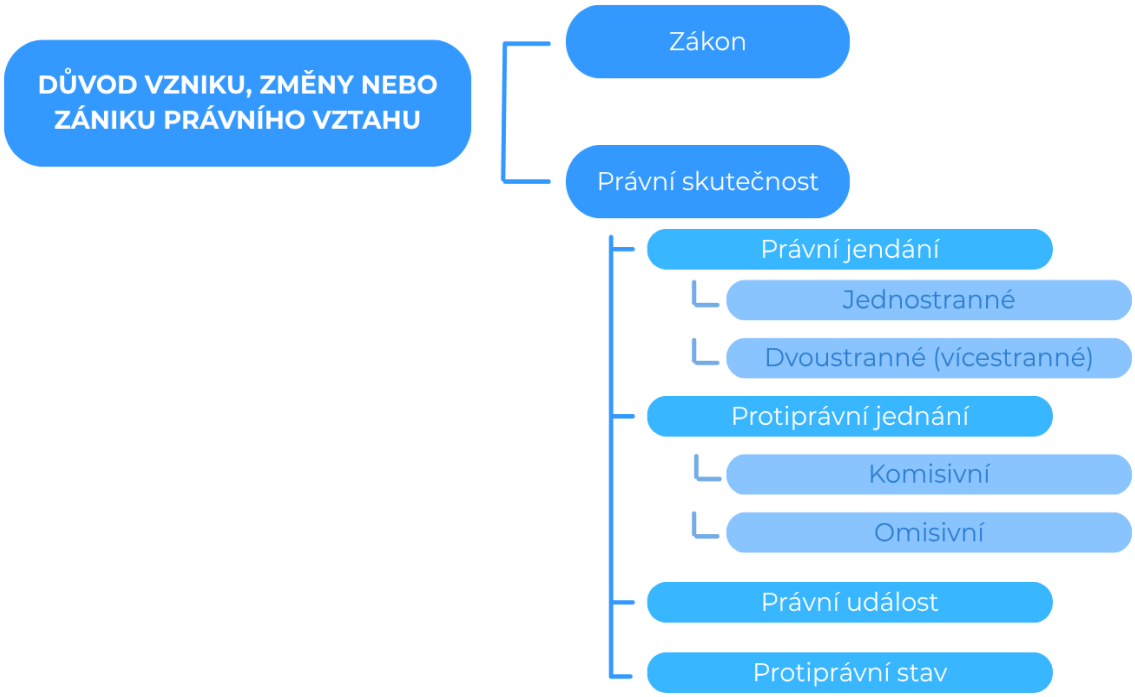
Rozdíl mezi promlčením a prekluzí je ten, že v případě prekluze zaniká právo a jemu odpovídající povinnost jako taková, zatímco v případě promlčení právo přestává být nárokem (nelze se domáhat jeho splnění). To znamená, že bude-li promlčené právo uplatněno u soudu, lze proti němu vznést námitku promlčení a soud toto právo nepřizná. Promlčené právo a jemu odpovídající povinnost jako takové však v důsledku promlčení nezanikají a existují dál. Proto platí, že bude plněno na promlčené právo, bude plněno řádně. Naproti tomu, bude-li plněno na prekludované právo, nepůjde o řádné plnění (neboť právo, na které bylo plněno,

v tu dobu již neexistovalo) nýbrž o bezdůvodné obohacení na straně toho, kdo toto plnění přijal.

Například: *Neuhradil-li kupující včas dohodnutou kupní cenu a prodávající se začne domáhat její úhrady až po uplynutí promlčecí lhůty, může kupující na svou obranu vznést námitku promlčení, v důsledku čehož soud toto právo na zaplacení kupní ceny prodávajícímu nepřizná (tzn., že soud neuloží kupujícímu povinnost tuto kupní cenu prodávajícímu zaplatit). Rozhodne-li se kupující, že kupní cenu prodávajícímu uhradí dobrovolně, pak jde o řádné plnění a kupující není oprávněn žádat toto plnění zpět z důvodu promlčení.*
Naproti tomu, dojde-li mezi půjčitelem a vypůjčitelem k ujednání výpůjčky zahradní sekačku na dobu 2 měsíců, pak uplynutím této doby právo vypůjčitele užívat tuto zahradní sekačku zcela zaniká a vypůjčitel je povinen zahradní sekačku vrátit půjčiteli.

Protiprávní událostí se rozumí mimovolní skutečnost, která je v rozporu s právem.

Například: *vyvrácení stromu vlivem silného větru a jeho pád na pod stromem stojící cizí automobil*



Právní předpisy

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Doporučená literatura

Gerloch, A.: Teorie práva. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021

Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721 – 2054). Komentář. 1. vydání. C. H. Beck, 2014

Lavický, P. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1 – 654). Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022

Spáčil J. a kol.: Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976 – 1474). Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022

Spáčil, J. a kol.: Věcná práva. Věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018

13. Věcná práva a závazková práva

- Vymezení věcných práv
- Vlastnické právo
- Právo stavby
- Zástavní právo
- Zadržovací právo
- Závazková práva
- Věcná práva u kupní smlouvy
- Vznik, změna a zánik závazkových právních vztahů
- Zajištění a utvrzení dluhu

Základním právním předpisem tohoto okruhu je zákon č. 89/2012 Sb., **občanský zákoník**.

Vymezení věcných práv

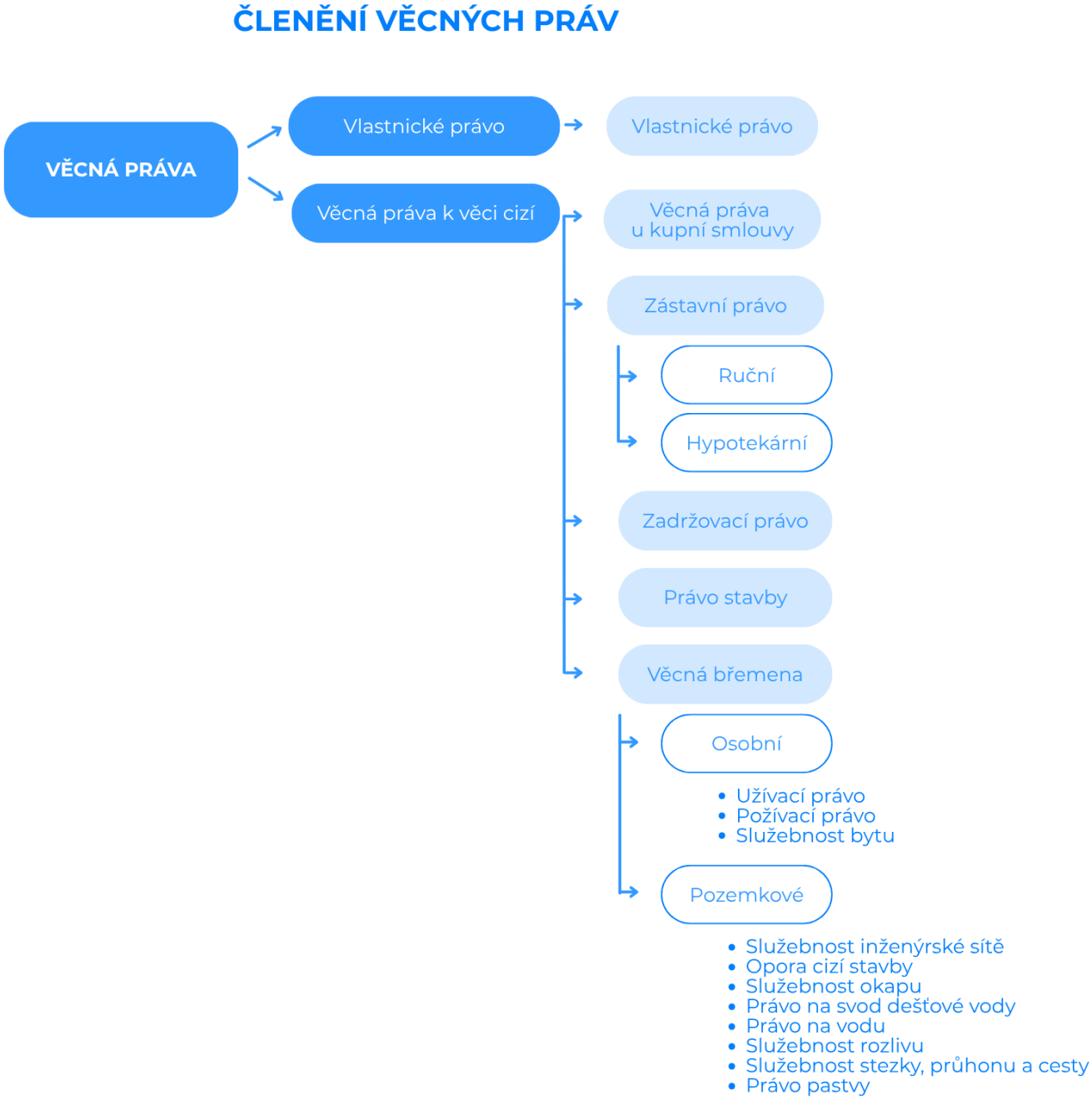
Jako věcná práva se označují **práva osob k věcem** v právním smyslu. Je pro ně charakteristické, že jde o práva absolutní povahy neboli, že působí vůči všem.

Například *vlastní-li někdo knihu a hodlá si ji přečíst, mají všichni ostatní povinnost to respektovat a v četbě knihy mu nebránit.*

Rozlišují se **věcná práva k věci vlastní** a **věcná práva k věci cizí**. Jediným věcným právem k věci vlastní je **vlastnické právo**, zatímco věcnými právy k věci cizí jsou:

- **právo stavby**,
- **věcná práva**, která se dále dělí na **služebnosti** a **věcná břemena**,
- **zástavní právo**,
- **zadržovací právo**,
- **věcná práva u kupní smlouvy** (kupř. předkupní právo nebo výhrada zpětné koupě).

Například *právo posbírat jablka, která se urodila na stromě rostoucím na vlastním pozemku, a následně je sníst či prodat, je věcným právem k věci vlastní, zatímco totéž právo ve vztahu k jablkům, která se urodila na stromě rostoucím na pozemku ve vlastnictví někoho jiného, je věcným právem k věci cizí.*



Vlastnické právo

Vlastnické právo lze vymezit jako **právní panství nad věcí**, které sestává z:

- práva danou věc **držet** - mít ji fakticky ve své dispozici (např. *mít knihu na své poličce*),
- práva danou věc **užívat** (např. *přečíst si knihu*),
- práva danou věc **požívat** nebo její plody či užitky (např. *sníst koupený rohlík či sníst jablka z vlastní jabloně*),
- práva libovolně (avšak v mezích právního řádu) s ní **nakládat** (např. *prodat nepotřebnou knihu či vyhodit použitý obal*).

Vlastnické právo představuje nejširší věcné právo, neboť zahrnuje všechny složky právního panství nad věcí (§§ 1011 a 1012 občanského zákoníku). V reálném životě se však šíře vlastnického práva může měnit. Tento jev se nazývá **elasticita vlastnického práva**.

Například *pronajme-li vlastník svou zahradní sekačku sousedovi, vzdává se na dobu tohoto nájmu svého práva užívat svou zahradní sekačku (resp. toto své právo smluvně převede na souseda); po skončení nájmu však toto právo náleží opět vlastníkovi.*

Je-li vlastník rušen ve svém vlastnickém právu, má pro svou **obranu** k dispozici:

- **žalobu na vydání věci**, která slouží k ochraně před neoprávněným zadržováním věci třetí osobou (§ 1040 občanského zákoníku),
- **zápůrčí žalobu**, která slouží k ochraně před jinými neoprávněnými zásahy do vlastnického práva (§ 1042 občanského zákoníku).

  Neoprávněnými zásahy může být např. neoprávněné užívání cesty vedoucí přes cizí pozemek či neoprávněné užívání cizího pozemku k pastvě dobytka.

Vlastnické právo ke konkrétní věci může náležet nejen jedné osobě, ale i dvěma či více osobám – **spoluvlastnictví** (§ 1115 občanského zákoníku). Každému ze spoluvlastníků náleží **spoluvlastnický podíl** (zpravidla vyjádřený *zlomkem – např. ½ nebo ¼* nebo *procentem – např. 25 % nebo 50 %*), který vyjadřuje míru účasti každého spoluvlastníka na spoluvlastněné věci.

Například *náleží-li někomu spoluvlastnický podíl na bytě o velikosti ideální ½, má tento spoluvlastník právo na ½ utrženého nájemného, ale i povinnost nést ½ nákladů na rekonstrukci a údržbu.*

Velikosti spoluvlastnických podílů mohou být různé (vždy však musí jejich součet tvořit 100 %, resp. 1). Není-li velikost spoluvlastnických podílů stanovena, či jsou-li pochybnosti o jejich velikosti, pak se má za to, že jsou všechny podíly stejné.

U spoluvlastnictví je nutno rozlišovat mezi **spoluvlastnickým podílem** a **spoluvlastněnou věcí**. Spoluvlastnický podíl je ve vlastnictví konkrétního spoluvlastníka (§ 1121 občanského zákoníku), kdežto spoluvlastněná věc je ve společném vlastnictví všech spoluvlastníků (§ 1116 občanského zákoníku). To znamená, že o nakládání se spoluvlastnickým podílem rozhoduje konkrétní spoluvlastník sám (je jenom na spoluvlastníkovi, zda se rozhodne svůj spoluvlastnický podíl prodat, opustit či darovat), kdežto o nakládání se spoluvlastněnou věcí musí rozhodnout všichni spoluvlastníci (k rozhodnutí je zapotřebí většina počítaná podle velikostí podílů, nikoli podle osob).

V případě rozhodování o tom, zda rekonstruovat byt, který je ve vlastnictví jednoho spoluvlastníka s podílem o velikosti ideálních 2/3 a dvou spoluvlastníků s podíly každý o velikosti ideální 1/6, postačí, pokud pro provedení rekonstrukce hlasuje pouze spoluvlastník s podílem o velikosti ideálních 2/3.

Právo stavby

Právo stavby je **věcné právo stavebníka**, které opravňuje **mít na cizím pozemku stavbu** (§ 1240 občanského zákoníku). Tato stavba se nestává součástí pozemku, na němž se nachází, ale představuje součást práva stavby, které je věcí nemovitou (§ 1242 občanského zákoníku).

Lze jej zřídit nejvýše na 99 let. Při zániku práva stavby uplynutím doby, na kterou bylo zřízeno, má stavebník právo vůči vlastníkovi pozemku na náhradu ve výši poloviny hodnoty stavby, není-li mezi nimi ujednáno něco jiného,

Po dobu trvání práva stavby má stavebník zákonné předkupní právo k pozemku a vlastník pozemku má zákonné předkupní právo k právu stavby.

Věcná břemena

Věcná břemena jsou věcná práva, která představují **částečné panství nad cizí věcí**.

Rozlišují se dva typy věcných břemen:

- **služebnosti** a
- **reálná břemena**.

Služebnosti - věcná břemena, která oprávněnému umožňují určitým způsobem využívat cizí věc. Vlastník věci zatížené služebností je potom povinen strpět výkon služebnosti, resp. nečinit nic, čím by výkon služebnosti ztěžoval či znemožnil (§ 1257 občanského zákoníku).

Služebností je kupř. právo brát vodu ze studny nacházející se na pozemku jiného; vlastník tohoto pozemku má potom tomu odpovídající povinnost umožnit oprávněnému brát vodu z této studny (tj. strpět výkon služebnosti) a neomezit přístup oprávněného ke studni kupř. oplocením a uzamčením pozemku (tj. nečinit nic, čím by výkon služebnosti ztěžoval či znemožnil).

Služebnosti se člení na:

- **služebnosti pozemkové** - jsou zřizovány ve prospěch konkrétního pozemku (tzv. panujícího pozemku). Oprávněným z pozemkové služebnosti je potom vlastník panujícího pozemku, zatímco povinným z pozemkové služebnosti je vlastník pozemku zatíženého touto služebností. Mezi typické pozemkové služebnosti patří:
  - **služebnost stezky** (tj. právo chodit přes služebností zatížený pozemek), **průhonu** (tj. právo hnát zvířata přes služebností zatížený pozemek) a **cesty** (tj. právo jezdit jakýmikoli vozidly přes služebností zatížený pozemek),
  - **služebnost okapu** (tj. právo svádět dešťovou vodu ze své střechy na cizí nemovitost),
  - **služebnost inženýrské sítě** (tj. právo vést přes cizí pozemek vodovod, kanalizaci, plynovod či jiné vedení),
  - **právo na vodu** (tj. právo čerpat na cizím pozemku vodu),
- **služebnosti osobní** - jsou zřizovány ve prospěch konkrétní osoby. Oprávněným z osobní služebnosti je tato osoba, kdežto povinným z osobní služebnosti je vlastník služebností zatížené věci. Mezi typické osobní služebnosti patří:
  - **užívací právo** (tj. právo užívat cizí věc pro svou osobní potřebu a pro potřeby členů své domácnosti),
  - **požívací právo** (tj. právo užívat cizí věc a brát z ní plody),
  - **služebnost bytu** (tj. právo užívat cizí byt).

Má-li někdo užívací právo k zahradě, má právo na ní trávit svůj volný čas, procházet se po ní, pořádat na ní piknik apod. Má-li někdo požívací právo k zahradě, má právo očesat všechny ovocné stromy na této zahradě a očesané ovoce následně kupř. prodat. Má-li někdo služebnost bytu k domu, má právo tento dům užívat a bydlet v něm.

Reálná břemena jsou taková věcná břemena, která také oprávněnému umožňují určitým způsobem využívat cizí věc. Avšak na rozdíl od služebností je vlastník věci zatížené reálným břemenem povinen něco aktivně konat nebo dát (§ 1303 občanského zákoníku). Reálná břemena se v praxi vyskytují vzácně.

V minulosti byla součástí výměnku, který nezahrnoval pouze služebnost bytu, ale i povinnost naturálních či peněžních dávek sloužících k zaopatření rodičů na odpočinku. Jsou však využitelná i v současnosti – třeba v podnikatelské sféře (např. povinnost pěstovat na konkrétním poli řepu cukrovku a dodávat ji konkrétnímu cukrovaru).

Zástavní právo

Zástavní právo je **věcné právo zástavního věřitele**, které **opravňuje zpeněžit zástavním právem zatíženou věc** (tj. zástavu) **k uspokojení své pohledávky** (§ 1309 občanského zákoníku).
Slouží k **zajištění práva** (neboli k posílení jistoty věřitele, že mu bude na jeho právo plněno).

Rozlišují se dva typy zástavního práva:

- **zástavní právo ruční** - zástava se odevzdává zástavnímu věřiteli, a
- **zástavní právo hypotekární** - zástava se zástavnímu věřiteli neodevzdává,

Oba typy se v praxi běžně využívají. Zástavním právem ručním je, když kupř. host restaurace, který s sebou nemá dostatek hotovosti k zaplacení útraty, dočasně odevzdá provozovateli restaurace svůj mobilní telefon do doby, než si v blízkém bankomatu potřebnou hotovost vybere a vrátí se k zaplacení útraty. Hypotekárním zástavním právem je zase typicky zástavní právo k nemovitosti (kupř. bytu), zřizované ve prospěch banky, která poskytla úvěr na koupi této nemovitosti (tzv. hypoteční úvěr).

Zástavním právem lze zatížit nejen jednu věc, ale i více věcí společně. Pak se jedná o **vespolné zástavní právo**. Výhoda vespolného zástavního práva je v tom, že zástavní věřitel se může uspokojit z kterékoli zástavy, jakož i z více z nich, popřípadě ze všech.

Zadržovací právo

Zadržovací právo je **věcné právo věřitele**, které **opravňuje zadržet dlužníkovu movitou věc a zpeněžit ji k uspokojení své pohledávky za dlužníkem** (§ 1395 občanského zákoníku).

Zadržet však může věřitel pouze tu dlužníkovi movitou věc, kterou má u sebe a kterou je jinak povinen dlužníkovi vydat.

***Například** autoservis poté, co zákazníkovi opravil jeho automobil a zákazník neuhradil dohodnutou cenu za provedení opravy, je oprávněn zákazníkův automobil zadržet (tj. nevydat jej zpět zákazníkovi) a zpeněžit za účelem uhrazení sjednané ceny za provedení opravy.*

Od zástavního práva se zadržovací právo odlišuje:

- tím, že jej lze zřídit jen k movité věci dlužníka, kterou má věřitel u sebe,
- tím, že se zřizuje jednostranným právním jednáním věřitele (na rozdíl od zástavního práva, které se zřizuje typicky smlouvou – např. *při sjednání hypotečního úvěru*).

Věcná práva u kupní smlouvy

Kupní smlouva je závazkový právní vztah, v rámci kterého má prodávající povinnost odevzdat kupujícímu předmět koupě a kupující má povinnost zaplatit prodávajícímu dohodnutou kupní cenu. Nicméně v souvislosti s kupní smlouvou si lze ujednat i několik věcných práv, a to například:

- **výhradu vlastnického práva** (tj. ujednání, podle kterého kupující nabývá vlastnické právo k předmětu koupě až úplným uhrazením kupní ceny; § 2132 občanského zákoníku),
- **výhradu zpětné koupě** (tj. ujednání, podle kterého je kupující povinen převést vlastnické právo k předmětu koupě za úplatu zpět na prodávajícího, je-li o to prodávajícím v době, po kterou je tato výhrada ujednána, požádán; § 2135 občanského zákoníku) nebo
- **předkupní právo** (tj. ujednání, podle kterého je vlastník určité věci v okamžiku, kdy hodlá tuto věc prodat třetí osobě, povinen danou věc nabídnout ke koupi oprávněnému z předkupního práva; § 2140 občanského zákoníku).

Zvláštností těchto ujednání je, že mohou mít podobu jak věcného práva, tak i závazkového práva, přičemž k tomu, aby byla ujednána jako věcná práva, musí být splněno více zákonných požadavků (typ. písemná forma smlouvy, zápis práva do katastru nemovitostí apod.).

Určitá osoba má zájem koupit v budoucnu jeden konkrétní pozemek. Ujedná si proto s jeho vlastníkem předkupní právo k onomu pozemku. Bude-li toto předkupní právo ujednáno jako závazkové právo, pak existuje pouze mezi touto osobou jako oprávněným a vlastníkem pozemku jako povinným. Pokud by následně vlastník tento pozemek prodal třetí osobě, pak tuto třetí osobu předkupní právo sjednané mezi oprávněným z předkupního práva a původním vlastníkem pozemku nijak nezavazuje (tzn. oprávněný z předkupního práva se svého předkupního práva k pozemku vůči ní nemůže nijak dovolat). Naproti tomu, bude-li toto předkupní právo ujednáno jako věcné právo, potom povinnost z předkupního práva přejde z původního vlastníka na třetí osobu, jakož i na každého dalšího nabyvatele onoho pozemku (§ 2144 občanského zákoníku).

Držba

S věcnými právy souvisí ještě pojem **držba**. Držbou se rozumí faktický výkon vlastnického či jiného práva (§ 987 občanského zákoníku).

Držbou je například to, že vlastník knihy má tuto knihu na svém nočním stolku, aby si ji mohl po večerech před spaním číst.

Zvláštností držby je, že byť jde o faktický stav a nikoli o právo, je držba právem chráněna. Nikdo totiž není oprávněn svémocně rušit držbu jiného. Je-li držitel rušen ve své držbě, je oprávněn se po rušiteli domáhat, a to i soudně, aby se rušení držby zdržel.

Závazková práva

Jako závazková práva se označují **práva osob k jiným osobám**. Je pro ně charakteristické, že jde o práva relativní povahy, neboli, že působí pouze vůči konkrétním osobám, které pak mají tomu odpovídající povinnost.

***Například** uzavře-li cestující s přepravcem smlouvu o přepravě, vznikne cestujícímu právo vůči přepravci na to, aby jej přepravil do místa určení. Tomu odpovídající povinnost přepravit cestujícího do místa určení pak vznikne pouze přepravci.*

Závazková práva a povinnosti existují v rámci **závazkového právního vztahu**. Závazkový právní vztah je jedním z typů právních vztahů, pročež se na něj vztahuje vše, co bylo řečeno o právním vztahu obecně (viz zkušební okruh č. 12). Pro účely závazkového práva se právo na plnění nazývá též **pohledávka** a jemu odpovídající povinnost zase **dluh**. Osoba, které pohledávka náleží, se označuje jako **věřitel** a osoba, kterou tíží dluh, se označuje jako **dlužník**.

Existuje několik tradičních **členění závazkových právních vztahů**:

- členění na závazkové právní vztahy **jednostranné** (tj. takové, pro které platí, že jedna osoba má pouze právo a druhá osoba má pouze tomu odpovídající povinnost)

  ***Například** u náhrady škody má poškozený pouze právo na náhradu škody a škůdce má pouze tomu odpovídající povinnost nahradit škodu).*

  a závazkové právní vztahy **dvoustranné** (tj. takové, pro které platí, že obě osoby mají vůči sobě jak práva, tak i povinnosti)

  ***Například** u kupní smlouvy má prodávající jak právo na zaplacení kupní ceny, tak i povinnost předat předmět koupě kupujícímu a umožnit mu nabýt k němu vlastnické právo a kupující má jak povinnost zaplatit kupní cenu, tak i právo na to, aby mu byl předán předmět koupě a aby mu bylo umožněno nabýt k němu vlastnické právo.*

- členění na
  - **konktrakty** - závazkové právní vztahy, které vznikly smlouvou (např. *kupní smlouva či darovací smlouva*),
  - **kvazikontrakty** (jakoby kontrakty) - závazkové právní vztahy, které vznikly ze situací podobným kontraktům, jimž však chybí některý ze znaků smlouvy – nejčastěji souhlas všech smluvních stran,

    Typickým příkladem kvazikontraktu je nepřikázané jednatelství, což je situace, kdy jedna osoba zařizuje záležitost jiné osoby, ač k tomu není oprávněn (např. jedna osoba nakoupí potraviny pro svého souseda, ač jím o to nebyl požádán; § 3006 občanského zákoníku).

  - **delikty** - závazkové právní vztahy, které vznikly z protiprávního jednání (např. *náhrada škody*),
  - **kvazidelikty** (jakoby delikty) - závazkové právní vztahy, které vznikly ze situací podobným deliktům, jimž však chybí některý ze znaků deliktů – nejčastěji zavinění.

    Typickým příkladem kvazideliktu je bezdůvodné obohacení, což je situace, kdy jedna osoba získá majetkový prospěch, aniž by k tomu měla spravedlivý důvod (např. určité osobě je na její účet v bance připsána bezhotovostní platba, která jí nebyla určena a byla jí odeslána omylem z důvodu překlepu v čísle účtu při odesílání platby).

Vznik, změna a zánik závazkových právních vztahů

Pro vznik, změnu a zánik závazkových právních vztahů platí totéž co pro právní vztahy obecně, tedy, že vznikají, mění se a zanikají zpravidla na základě některé z právních skutečností, tj. z:

- právního jednání,

  Například *uzavření smlouvy je typickým právním jednáním, kterým vzniká závazkový právní vztah.*

- protiprávního jednání,

  Například *závazkový právní vztah, jehož obsahem bude povinnost škůdce nahradit poškozenému vzniklou škodu, vznikne, jestliže se nepozorný řidič nevěnuje dostatečně řízení svého automobilu a narazí do automobilu stojícího před ním.*

- právní události a

  Například *závazkový právní vztah, jehož obsahem je namalování portrétu zájemce věhlasným malířem, zanikne, jestliže tento věhlasný malíř zemře dříve, než sjednaný portrét namaluje (§ 2009 občanského zákoníku).*

- protiprávních stavů.

  Například *závazkový právní vztah, jehož obsahem bude povinnost majitele pozemku, na kterém roste strom, nahradit vzniklou škodu vlastníkovi automobilu, jestliže se tento strom v důsledku silného větru vyvrátí a spadne na tento automobil.*

Výjimečně může závazkový právní vztah vzniknout, změnit se či zaniknout i přímo na základě zákona.

Například *zrušení listinných akcií na majitele (tzv. anonymních akcií), kdy současně byly přímo zákonem změněny všechny stanovy akciových společností, které obsahovaly ujednání akcionářů o tom, že akciová společnost jim vydá akcie jako listinné a na majitele, a to tak, že jim tyto akcie budou vydány jako listinné a na jméno (§ 2 odst. 1 zákona č. 134/2013 Sb.).*

Pokud jde o **změnu závazkového právního vztahu**, rozlišuje, jde-li o:

- **změnu co do osob**
  - změna **v osobě věřitele** nebo
  - změna **v osobě dlužníka**,
- **změnu co do obsahu**.

Ke změně v osobě věřitele dojde na základě **postoupení pohledávky** (§ 1879 občanského zákoníku). K postoupení pohledávky postačí dohoda mezi věřitelem a třetí osobou, která chce danou pohledávku nabýt. Souhlas dlužníka se k postoupení pohledávky nevyžaduje, je ovšem nutné jej o této skutečnosti vyrozumět.

Například *k postoupení pohledávky na náhradu škody dojde, pokud se na tom dohodne poškozený s osobou, která chce tuto pohledávku nabýt. Není přitom třeba, aby s tímto postoupením souhlasil i škůdce; je však potřeba jej o tom vyrozumět (přinejmenším proto, aby věděl, komu má škodu hradit).*

Ke změně v osobě dlužníka dojde na základě **převzetí dluhu** (§ 1888 občanského zákoníku). K převzetí dluhu je zapotřebí jak dohoda dlužníka a osoby, která hodlá tento dluh převzít, tak i souhlas věřitele s tímto převzetím dluhu.

Například *k převzetí dluhu v podobě povinnosti nahradit škodu dojde, pokud se na tom škůdce dohodne s osobou, která chce tento dluh převzít, a pokud s tím bude souhlasit i poškozený.*

Ke změně v osobě dlužníka dále dojde i na základě **přistoupení k dluhu**, které se od převzetí dluhu odlišuje v tom, že se zvýší počet dlužníků. K přistoupení k dluhu totiž dojde tak, že se třetí osoba odlišná od dlužníka bez souhlasu dlužníka dohodne s věřitelem, že za dlužníka splní jeho dluh (§ 1892 občanského zákoníku).

Například *pokud se bratr kupujícího dohodne s prodávajícím (bez vědomí svého bratra), že za svého bratra uhradí kupní cenu; důsledkem toho bude, že bratr kupujícího se stane dalším dlužníkem vedle svého bratra.*

Zvláštním případem **změny v osobě dlužníka** je **převzetí majetku**, tj. situace, kdy jedna osoba nabývá od druhé osoby, tj. od dlužníka, její veškerý majetek (§ 1893 občanského zákoníku). V takovém případě jsou potom dlužníky oba.

U závazkovým právních vztahů dvoustranných může změna co do osoby znamenat **změnu v osobě věřitele i dlužníka současně**. V takovém případě jde o **postoupení smlouvy**, pro které platí, že k postoupení práv a povinností je zapotřebí jak dohoda s osobou, která daná práva a povinnosti hodlá nabýt, tak i souhlas smluvní protistrany (§ 1895 občanského zákoníku).

Například *má-li dojít ke změně prodávajícího nejen ve vztahu k jeho právu na zaplacení kupní ceny, ale i ve vztahu k jeho povinnosti předat předmět koupě a umožnit nabytí vlastnického práva k němu.*

Změnou co do obsahu se myslí změna ve vzájemných právech a povinnostech. K tomu může dojít buď:

- **novací**, tj. tak, že se dohodou pouze změní práva a povinnosti, přičemž samotný závazkový právní vztah zůstane zachován (např. *změna data splatnosti kupní ceny*), nebo
- **narovnáním**, tj. tak, že se dosavadní závazkový právní vztah (včetně jeho práv a povinností) zruší a zcela nahradí novým závazkovým právním vztahem (s novými právy a povinnostmi).

O novaci se jedná, pokud se po uzavření kupní smlouvy kupující a prodávající dohodnou na posunutí data úhrady kupní ceny či na hrazení kupní ceny ve splátkách. V takovém případě trvá závazkový právní vztah z kupní smlouvy dál, avšak ve znění později uzavřené dohody. Bude-li se kupující následně domáhat zaplacení kupní ceny, bude se odkazovat na kupní smlouvu ve znění pozdější dohody. O narovnání jde naopak tehdy, domáhá-li se kupující po převzetí předmětu koupě odstranění vad předmětu koupě a odmítá-li z téhož důvodu uhradit již splatnou kupní cenu a dohodnou-li se nakonec tak, že prodávající poskytne kupujícímu z důvodu vad předmětu koupě slevu z kupní ceny, a tak, že kupující nebude muset hradit smluvní pokutu z důvodu prodlení s úhradou kupní ceny. Uzavřením této dohody zanikají původní práva kupujícího na odstranění vady předmětu koupě a původní práva prodávajícího na úhradu smluvní pokuty za prodlení s úhradou kupní ceny a naopak vzniká nové právo kupujícího na slevu z kupní ceny.

Pokud jde o **zánik závazkového právního vztahu**, rozlišuje se, jde-li o:

- **zánik s uspokojením věřitele**
    - zejména jeho **splněním** (§ 1908 občanského zákoníku),

      Například *závazkový právní vztah z kupní smlouvy zanikne splněním tehdy, pokud prodávající předá kupujícímu předmět koupě a umožní mu nabýt k němu vlastnické právo a pokud současně kupující uhradí prodávajícímu ujednanou kupní cenu.*

    - **dohodou** (§ 1981 občanského zákoníku) - k zániku dochází zpravidla tehdy, kdy žádná ze stran již nemá na plnění zájem,

      Například *tehdy, kdy kupující již nemá o předmět koupě zájem a prodávající má současně zájem si předmět koupě ponechat.*

- **zánik bez uspokojení věřitele**
  - **započtením** (§ 1982 občanského zákoníku) - mají-li strany vůči sobě pohledávky na plnění stejného druhu, a prohlásí-li některá z nich nebo dohodnou-li se, že si tyto pohledávky vzájemně započítají,

    K započtení dojde, pokud se kupující s prodávajícím dohodnou, že na pohledávku prodávajícího na zaplacení kupní ceny ve výši 500 Kč započítají pohledávku kupujícího za prodávajícím na zaplacení nájemného ve výši 300 Kč; po započtení zůstane pouze pohledávka prodávajícího na zaplacení kupní ceny, avšak ve výši 200 Kč, zatímco pohledávka kupujícího na zaplacení nájemného zcela zanikne.

  - **splynutím** (§ 1993 občanského zákoníku) - sejde-li se právo a jemu vzájemná povinnost v jedné osobě,

    Ke splynutí dojde, pokud zemře rodič, který poskytl svému dítěti zápůjčku, a pohledávku rodiče na vrácení poskytnuté zápůjčky zdědí právě toto dítě.

  - **prominutím dluhu** (§ 1995 občanského zákoníku) - sdělí-li věřitel dlužníkovi, že mu již nemá na jeho pohledávku plnit (či pokud mu vydá potvrzení o splnění, aniž by plnění obdržel),
  - **výpovědí** (§ 1998 občanského zákoníku) - jestliže jej některá ze stran vypověděla a uplynula-li výpovědní doba. Platí ovšem, že závazkový právní vztah lze vypovědět pouze tehdy, je-li to ujednáno, nebo tehdy, stanoví-li tak zákon,

    K zániku závazkového právního vztahu výpovědí dojde, jestliže si prodávající s kupujícím dohodli, že prodávající má právo kupní smlouvu vypovědět, neuhradí-li kupující kupní cenu včas, kupující následně kupní cenu skutečně včas neuhradí a prodávající následně z tohoto důvodu kupní smlouvu vypoví.

  - **odstoupením od smlouvy** (§ 2001 občanského zákoníku) - jestliže některá ze stran oznámila druhé straně, že od smlouvy odstupuje. Stejně jako u výpovědi ovšem platí, že závazkový právní vztah lze vypovědět pouze tehdy, je-li to ujednáno, nebo tehdy, stanoví-li tak zákon. Od výpovědi se odstoupení od smlouvy liší v tom, že odstoupením závazkový právní vztah zaniká od počátku, neboli, že platí, jako by daná smlouva nebyla nikdy uzavřena,
  - **následnou nemožností plnění** (§ 2006 občanského zákoníku) - stane-li se po jeho vzniku povinnost dlužníka nesplnitelná,

    K zániku kupní smlouvy, jejímž předmětem byl prodej pozemku na pobřeží, dojde pro následnou nemožnost plnění např. tehdy, dojde-li po uzavření smlouvy k sesuvu tohoto pozemku do moře.

  - **smrtí dlužníka nebo věřitele** (§ 2009 občanského zákoníku) - pouze tehdy, je-li o plnění, které mělo být provedeno pouze osobně dlužníkem nebo které bylo omezeno pouze na osobu věřitele.

    K zániku smlouvy o dílo, jejímž předmětem mělo být namalování obrazu slavným malířem, dojde, zemře-li malíř dříve, než obraz namaluje.

Zajištění a utvrzení dluhu

Zajištění a utvrzení dluhu slouží **ke zvýšení právní jistoty věřitele**, že mu bude na jeho pohledávku splněno. Věřitel může po dlužníkovi požadovat zajištění či utvrzení dluhu zpravidla tehdy, má-li pochybnosti o tom, že dlužník bude s to své povinnosti dostát; naopak dlužník může nabízet zajištění či utvrzení dluhu zpravidla tehdy, bude-li chtít vyjednat výhodnější podmínky (např. *delší dobu splatnosti či nižší úročení dluhu*).

Zajištění dluhu zvyšuje právní jistotu věřitele tím způsobem, že **dává věřiteli další zdroj**, z něhož se může v případě nesplnění dluhu dlužníkem uspokojit. Zajištěním dluhu tedy rozumíme zejména:

- **ručení** za splnění dluhu třetí osobou (v případě nesplnění dluhu dlužníkem může věřitel požadovat plnění po ručiteli; § 2018 občanského zákoníku) nebo
- **zástavní právo** (v případě nesplnění dluhu dlužníkem se může věřitel uspokojit zpeněžením zástavy; § 1309 občanského zákoníku).

Utvrzení dluhu zvyšuje právní jistotu věřitele tím způsobem, že **dlužníka motivuje** k řádnému plnění **pod hrozbou vzniku povinnosti dalšího plnění** nad rámec původního dluhu. Utvrzením dluhu tudíž rozumíme zejména:

- **ujednání smluvní pokuty** (v případě nesplnění dluhu dlužníkovi vznikne ještě povinnost k úhradě smluvní pokuty; § 2048 občanského zákoníku) a
- **uznání dluhu** (v případě nesplnění dluhu má věřitel snazší pozici pro nucené vymožení splnění dluhu dlužníkem; § 2053 občanského zákoníku).

Právní předpisy

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Doporučená literatura

Gerloch, A.: Teorie práva. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021

Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721 – 2054). Komentář. 1. vydání. C. H. Beck, 2014

Lavický, P. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1 – 654). Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022

Spáčil J. a kol.: Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976 – 1474). Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022

Spáčil, J. a kol.: Věcná práva. Věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018

14. Smluvní vztahy se zaměřením na majetek státu a registr smluv

- Nakládání s majetkem státu
- Úplatné a bezúplatné nakládání s majetkem státu
- Jednotlivé smluvní typy
- Věcná práva k věcem cizím
- Způsob zániku závazků
- Registr smluv

Stát může nabýt majetek a nakládat s majetkem, protože v oblasti soukromého práva se považuje za subjekt práva. Nakládat s majetkem může na základě právního jednání, nejtypičtěji smlouvy, z nichž většina je typově upravena v zákoně č. 89/2012 Sb., **občanský zákoník**, a případně dalších ustanoveních, která jsou zakotvena v zákoně č. 219/2000 Sb., **o majetku České republiky** a jejím vystupování v právních vztazích, a ve vyhlášce ministerstva financí č. 62/2001 Sb., **o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu**.

Nakládá-li se s majetkem státu na základě **smlouvy**, musí mít smlouva písemnou formu a projevy vůle musí být na jedné písemnosti i v případě, že to jiné právní předpisy nevyžadují.

Nakládání s majetkem mezi:

- organizačními složkami navzájem se děje **zápisem**, nikoliv smlouvou,
- organizačními složkami a státními příspěvkovými organizacemi navzájem, a státními příspěvkovými organizacemi navzájem se děje na základě **smlouvy**, jejíž náležitosti stanoví § 55 odst. 3 zákona o majetku ČR.

Úplatné a bezúplatné nakládání s majetkem státu

- **Převod** majetku úplatný a bezúplatný,
- Dočasné **přenechání** věci do užívání úplatně a bezúplatně.

Nejčastějším typem právního jednání (smlouvy), jehož předmětem je **úplatný převod hmotné věci** ve vlastnictví státu do vlastnictví jiného (nestátního) subjektu (fyzické nebo právnické osoby), bývá **kupní smlouva** (§ 2079 a násl. občanského zákoníku), popř. **směnná smlouva** (§ 2184 a násl. občanského zákoníku). V případě **bezúplatného převodu** jde nejčastěji o **darovací smlouvu** (§ 2055 a násl. občanského zákoníku).

Dalším druhem právního jednání, jehož předmětem je **přenechání věci** ve vlastnictví státu do **úplatného užívání věci** jinému (nestátnímu) subjektu, je např. **nájemní**

smlouva ve smyslu občanského zákoníku. Při **přenechání věci** ve vlastnictví státu do **bezúplatného užívání** jinému subjektu se využívá např. **výpůjčka** dle § 2193 a násl. občanského zákoníku.

Stát dále může právním jednáním **zřizovat i věcná práva** k věcem ve vlastnictví státu, např. **právo stavby a služebnosti**.

Jednotlivé smluvní typy

Kupní smlouva je upravena v občanském zákoníku. Kupní smlouvou se:

- prodávající zavazuje, že kupujícímu odevzdá věc, která je předmětem koupě, a umožní mu nabýt vlastnické právo k ní, a
- kupující se zavazuje, že věc převezme a zaplatí prodávajícímu kupní cenu.

Speciální úprava kupní smlouvy při nakládání s majetkem státu je uvedena v zákoně o majetku ČR a ve vyhlášce o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu. Vhodný zájemce o koupi, s nímž bude uzavřena kupní smlouva, se zajistí ve výběrovém řízení.

Směnná smlouva je upravena v občanském zákoníku. Směna je způsob úplatného převodu hmotné věci ve vlastnictví státu:

- stát se zavazuje, že převede své vlastnické právo k věci ve svém vlastnictví na jinou osobu a
- tato osoba se zavazuje, že převede své vlastnické právo k věci ve svém vlastnictví na stát.

Není podstatné, zdali jsou hodnoty směňovaných věcí stejné. Může být dohodnuto, že jedna ze smluvních stran (příslušná organizační složka státu či státní organizace v působnosti zákona či nestátní subjekt) bude druhé smluvní straně určitou částku doplácet. V souvislosti se směnou je důležité poznamenat, že je nutné vždy dodržet jak podmínky pro úplatný prodej majetku z pohledu dodržení povinné zákonné minimální hranice ceny převodu, tak současně i podmínky pro nabývání věci do vlastnictví státu.

Darovací smlouva je upravena v § 2055–2078 občanského zákoníku. Na základě darovací smlouvy:

- dárce bezplatně převádí věc do vlastnictví obdarovaného nebo se zavazuje obdarovanému věc bezplatně převést do vlastnictví a
- obdarovaný dar nebo nabídku přijímá.

Úprava darovací smlouvy při nakládání s majetkem státu je uvedena v § 22 odst. 3 zákona o majetku ČR, při nabývání majetku darováním ve prospěch státu v § 12 zákona o majetku ČR.

Pro případ **bezúplatného převodu (darování) majetku** z vlastnictví státu na nestátní subjekt zákon o majetku ČR vyžaduje splnění alespoň jedné ze třech stanovených podmínek. Těmito podmínkami je, že zamýšlený bezúplatný převod bude uskutečněn:

- ve veřejném zájmu,
- z důvodu, že bezúplatný převod bude hospodárnější než jiný způsob naložení, anebo
- na základě zvláštního právního předpisu.

Nájemní smlouva je upravena v § 2201–2331 občanského zákoníku. Nájemní smlouvou se:

- pronajímatel zavazuje přenechat nájemci věc k dočasnému užívání a
- nájemce se zavazuje platit za to pronajímateli nájemné.

Úprava úplatného přenechání majetku státu do užívání jiné osobě je uvedena v § 27 zákon o majetku ČR. Předpokladem pro přenechání věci do užívání je její dočasná nepotřebnost nebo dosažení účelnějšího nebo hospodárnějšího využití věci právě přenecháním do užívání. Případně, je-li to účelné před konečným naložením s věcí, u které bylo v rámci příslušné organizační složky rozhodnuto o trvalé nepotřebnosti (§ 27 odst. 1 zákona o majetku ČR).

Podle § 27 odst. 2 zákona o majetku ČR je stanovena **maximální přípustná doba užívání věci ve vlastnictví státu pro jednoho uživatele**. Tato doba je stanovena na **8 let.** Po skončení osmi let lze se stejným subjektem znovu nájemní smlouvu uzavřít, ale musí se tak dít prostřednictvím uzavření nového smluvního vztahu a nikoliv dodatkem.

Pacht je upraven v § 2332–2357 občanského zákoníku. Pachtovní smlouvou se:

- jedna smluvní strana (propachtovatel) zavazuje přenechat druhé smluvní straně (pachtýři) věc k dočasnému užívání a požívání a
- pachtýř se zavazuje platit za to propachtovateli pachtovné nebo poskytnout poměrnou část výnosu z věci.

Pacht je širší než nájem, neboť oprávněného (pachtýře) opravňuje k užívání i požívání věci. Podle § 27a zákona o majetku ČR je přípustný pouze tehdy, slučuje-li se povaha pachtu a sjednané podmínky s podmínkami uvedenými v § 27 odst. 1 až 3 zákona o majetku ČR. Pacht v případě obchodního závodu nelze sjednat.

Výpůjčka je upravena v § 2193–2200 občanského zákoníku. Smlouvou o výpůjčce půjčitel přenechává vypůjčiteli nezuživatelnou věc a zavazuje se mu umožnit její bezplatné dočasné užívání. Úprava bezúplatného přenechání majetku státu do užívání jiné osobě je uvedena v § 27 odst. 3 zákona o majetku ČR.

Tento smluvní vztah lze sjednat jen s osobou, jejímž hlavním účelem není podnikání a pouze k zajištění výkonu státní správy v přenesené působnosti, anebo bude sjednán pro účely sociální, humanitární, požární ochrany, ochrany obyvatelstva, integrovaného záchranného systému, vzdělávací, vědecké, kulturní, sportovní a tělovýchovné, ochrany přírody a péče o životní prostředí a práce s dětmi a mládeží.

Výprosa je upravena v § 2189–2192 občanského zákoníku. Výprosa vzniká tehdy, přenechá-li půjčitel někomu bezplatně věc k užívání, aniž se ujedná doba, po kterou se má věc užívat, ani účel, ke kterému se má věc užívat.

Tento smluvní typ, který je svojí povahou podobný výpůjčce, je podle § 27a zákona o majetku ČR zakázán.

Věcná práva k věcem cizím

Právo stavby je upraveno v § 1240–1256 občanského zákoníku. Na základě práva stavby je pozemek jedné osoby (vlastníka pozemku) zatížen věcným právem jiné osoby (stavebníka) mít na povrchu nebo pod povrchem pozemku stavbu. Nezáleží na tom, zda se jedná o stavbu již zřízenou či dosud nezřízenou.

Speciální úprava práva stavby je zakotvena v ustanovení § 25a zákona o majetku ČR.

Služebnosti jsou upravena v § 1257–1302 občanského zákoníku. Služebnost postihuje vlastníka věci jako věcné právo tak, že musí ve prospěch jiného něco trpět nebo něčeho se zdržet.

Speciální úprava je uvedena v § 26 zákona o majetku ČR, který stanoví, že v každém případě zřízení služebnosti musí být kumulativně splněny následující podmínky:

- služebnost musí být sjednána za úplatu, a zároveň
- rozsah služebnosti musí být sjednán pouze tak, aby výkon práva oprávněným na zatížené věci služebností nebránil příslušné organizační složce státu či státní organizaci v působnosti zákona ve výkonu její činnosti.

Zástavní právo je upraveno v § 1309–1394 občanského zákoníku. Jedná se o zajišťovací institut, kdy při zajištění dluhu zástavním právem vznikne věřiteli oprávnění, nesplní-li dlužník dluh řádně a včas, zajištěnou věc prodat a uspokojit se z výtěžku zpeněžení, a to do ujednané výše, a není-li tato ujednána, do výše pohledávky s příslušenstvím ke dni zpeněžení zástavy.

Podle § 25 zákona o majetku ČR nelze k hmotné věci smlouvou zřídit zástavní právo, předkupní právo ani výhradu zpětné koupě.

Způsoby zániku závazků

Splnění je upraveno v § 1908–1980 občanského zákoníku. Splnění znamená, že dlužník poskytne plnění ujednané ve smlouvě, a to řádně a včas.

Podle § 31 odst. 1 zákona o majetku ČR lze plnění ve splátkách sjednat pouze výjimečně, pokud budoucí dlužník předem prokáže schopnost svůj dluh splnit a nebude ani z jiných okolností zřejmé, že splnění dluhu je tímto ujednáním ohroženo. Současně musí být dohodnuta splatnost celé pohledávky pro případ nesplnění kterékoli ze splátek (tzv. ztráta výhody splátek dle § 1931 občanského zákoníku).

Prominutí dluhu je upraveno v § 1995–1997 občanského zákoníku. Věřitel tímto právním jednání promíjí dlužníkovi dluh, na základě toho dochází k zániku závazku. Promíjí-li věřitel dluh, má se za to, že dlužník s prominutím dluhu souhlasí, pokud neprojevil bez zbytečného odkladu nesouhlas výslovně nebo plněním dluhu.

Podle § 34 odst. 1 zákona o majetku ČR lze prominout dluh zcela nebo z části pouze dlužníkovi, který je fyzickou osobou, odůvodňují-li to jeho tíživé sociální poměry a o prominutí požádal.

Započtení je upraveno v § 1982–1991 občanského zákoníku. K započtení může dojít tehdy, pokud si smluvní strany vzájemně dluží vzájemně plnění stejného druhu. V takovém případě může každá z nich prohlásit vůči druhé straně, že svoji pohledávku započítává proti pohledávce druhé strany.

Registr smluv

Zákon č. 340/2015 Sb. o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), upravuje zvláštní podmínky účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv prostřednictvím registru smluv a registr smluv.

V registru smluv se uveřejňují:

- soukromoprávní smlouvy,
- smlouvy o poskytnutí dotace a
- smlouvy o návratní finanční výpomoci.

Povinnými subjekty, které mají povinnost zveřejňovat v registru dokumenty jsou podle zákona o registru smluv následující:

- Česká republika,
- územní samosprávný celek, včetně městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy,
- státní příspěvková organizace,

- státní fond,
- veřejná výzkumná instituce, veřejná kulturní instituce nebo veřejná vysoká škola,
- dobrovolný svazek obcí,
- příspěvková organizace územního samosprávného celku,
- ústav založený státem nebo územním samosprávným celkem,
- obecně prospěšná společnost založená státem nebo územním samosprávným celkem,
- státní podnik nebo národní podnik,
- zdravotní pojišťovna,
- Český rozhlas nebo Česká televize, nebo
- právnická osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby.

Způsob uveřejnění - uveřejněním smlouvy prostřednictvím registru smluv se rozumí vložení elektronického obrazu textového obsahu smlouvy v otevřeném a strojově čitelném formátu a rovněž metadat do registru smluv.

Za uveřejnění ve smyslu zákona o registru smluv nelze považovat uveřejnění pouze „ofocené“ nebo naskenované smlouvy (např. ve formátu JPEG), byť by se jednalo o autentickou finální podobu uzavřené smlouvy, jelikož v této podobě nejsou tím spíše výše uvedené podmínky naplněny.

Následky uveřejnění

Smlouva, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, **nabývá účinnosti nejdříve dnem uveřejnění**.

Podle § 1745 občanského zákoníku je smlouva uzavřena okamžikem, kdy přijetí nabídky nabývá účinnosti.

Zákon o registru smluv představuje speciální právní úpravu nabytí účinnosti smluv oproti úpravě v občanském zákoníku, kdy bez ohledu na projevenou vůli smluvních stran ve vztahu k nabytí účinnosti smlouvy se tato smlouva stává účinnou okamžikem uveřejnění smlouvy v registru. Tento den představuje okamžik, kdy se příslušná smlouva může stát účinnou nejdříve.

Zákon o registru smluv hovoří pouze o účinnosti smlouvy, nikoliv o její **platnosti**. Pokud tedy smlouva není uveřejněna v registru, nemá tato skutečnost dopad na její platnost (platnost smlouvy je vždy nutné posuzovat s ohledem na požadavky právní normy, dle které byla uzavřena), ale pouze na její účinnost, tedy vznik účinků právního jednání, které s takovýmto projevem vůle spojuje právní řád. Smlouva tak není účinná, ale je platná, a to až do okamžiku, kdy dojde k jejímu zrušení dle § 7 zákona o registru smluv.

Zrušení smlouvy

Za situace, že smlouva, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, nebyla uveřejněna prostřednictvím registru smluv ani **do tří měsíců** ode dne, kdy byla uzavřena, platí, že je **zrušena od počátku**.

Pokud dojde ke zrušení smlouvy, vzniknou z toho automaticky zákonné následky, zejména v podobě bezdůvodného obohacení, nebo v podobě nároků na náhradu škody. Tyto zákonné následky se následně mohou řešit smluvním vypořádáním smluvních stran, nebo uplatněním práva u příslušného soudu.

Právní předpisy

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 219/2000 Sb., majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv

Vyhláška č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu

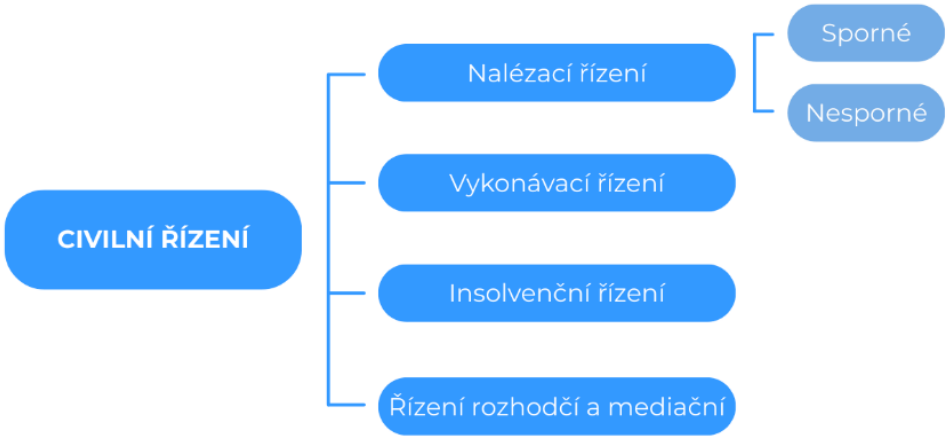
15. Civilní soudní řízení a podmínky účastenství státu

- Pojem a druhy civilního řízení
- Pravomoc a příslušnost soudu
- Účastnictví a vystupování státu před soudem
- Průběh civilního řízení
- Opravné prostředky
- Výkon rozhodnutí a insolvence

Problematika civilního soudního řízení je upravena ve vícero zákonech, hlavní úprava je obsažena v zákoně č. 99/1963 Sb., **občanský soudní řád**.

Pojem a druhy civilního řízení včetně procesních zásad

Civilní řízení (občanské soudní řízení) představuje jeden z druhů řízení před soudem. Oproti dalším řízením (např. správním či trestním) se v civilním řízení projednávají **soukromá práva a povinnosti**.



Civilní řízení se vnitřně dělí na několik **druhů řízení**:

- **nalézací řízení**, ve kterém soud buď:
  - závazně určuje, co je právem nebo povinností nebo

    Například *určení vlastnictví nebo spor o plnění z kupní smlouvy.*
  - určité právo či povinnost nově vytváří.

    Například *vypořádání společného jmění manželů nebo péče o dítě pro dobu po rozvodu.*
- **vykonávací řízení**, ve kterém dochází k výkonu povinnosti uložené rozhodnutím v nalézacím řízení, která nebyla dobrovolně splněna.

  Například *povinnost k zaplacení určité peněžité částky nebo k vyklizení bytu či domu.*

- **insolvenční řízení**, ve kterém soud rozhoduje o úpadku dlužníka a jeho řešení; cílem řízení je majetkové uspořádání poměrů mezi dlužníkem a věřiteli, přičemž toto uspořádání se posléze ve stejném řízení realizuje.
- **řízení rozhodčí a mediační**, vedené na základě dohody smluvních stran před soukromoprávními osobami namísto soudů.

Nalézací řízení pak můžeme rozdělit na **sporné** a **nesporné** řízení.

Pro **sporné řízení** jsou charakteristické tyto znaky:

- **protichůdné postavení dvou stran**, o jejichž sporu má soud rozhodnout. Toto protichůdné postavení neznamená, že se nutně musí strany hádat, nýbrž že stojí proti sobě už na základě hmotného práva (vlastník-odpůrce, kupující-prodávající, zaměstnavatel-zaměstnanec).
- **dispoziční zásada**, podle které se řízení zahajuje na návrh (žalobou) podanou navrhovatelem (žalobcem), které se brání odpůrce (žalovaný), také určený žalobcem.
- **projednací zásada**, podle které ve sporném řízení navrhují skutečnosti a důkazní prostředky, které tvoří základ pro rozhodnutí soudu, výhradně tyto dvě strany.

Mezi sporná řízení můžeme zařadit například spory o vlastnické právo, výpověď z pracovního poměru či spory z kupní smlouvy.

Základním procesním předpisem upravující sporná řízení je zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Nesporné řízení je pak řízením, které tyto znaky nemá. Je to směsice různých řízení, která nemají jednotící prvky. Mohou být zahajována pouze na návrh účastníka nebo bez návrhu účastníka soudem, při objasňování skutkového základu pro rozhodnutí soudu má zpravidla silnější roli soud, který může skutečnosti a důkazní prostředky obstarávat sám.

Mezi nesporná řízení patří řízení o pozůstalosti, ve kterém notář pověřený soudem určí jednoho či více dědiců (nebo také žádného). Dalším nesporným řízením jsou řízení o svéprávnosti či držení ve zdravotnickém zařízení, kde jde pouze o práva a povinnosti jedné osoby. V rodinném právu lze uvést jako příklad řízení o osvojení nebo řízení ve věcech péče o nezletilé, kdy se sice často rodiče o péči o nezletilého neshodnou (hádají se), ale v řízení jde o stanovení péče s ohledem na nejlepší zájem dítěte.

Základním procesním předpisem upravující nesporná řízení je zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

Na základě výše uvedeného lze rozdělit **procesní zásady**, které jsou obvykle vytyčeny jako protichůdné:

- zásada **dispoziční** a **oficiality**
    - podle dispoziční zásady zahajuje řízení pouze žalobce,
    - v případě zásady oficiality může řízení zahájit i jiný subjekt, typicky soud,

- zásada **projednací** a **vyšetřovací**
    - podle projednací zásady uvádí skutečnosti a důkazní prostředky sloužící jako základ pro rozhodnutí soudu především účastníci,
    - v případě vyšetřovací zásady nese odpovědnost za zjištění skutkového stavu soud.

  Dispoziční a projednací zásada platí v řízení sporném, zatímco v nesporném platí zásady oficiální a vyšetřovací.

- zásada **jednotnosti řízení** a **koncentrační**, které se týkají uvádění skutečností a důkazních prostředků
    - v případě zásady jednotnosti řízení tvoří řízení jeden celek, ve kterém lze uvádět nové skutečnosti i důkazní prostředky až do konce řízení, respektive i v odvolacím řízení,
    - oproti tomu u řízení založených na zásadě koncentrační lze nové skutečnosti a důkazní prostředky uvádět pouze do stanoveného okamžiku, kterým je v občanském soudním řádu skončení prvního jednání. Po skončení prvního jednání je možnost uvádět nové skutečnosti a důkazní prostředky velmi omezená, což platí i pro případné odvolací řízení.

  Zásada jednotnosti řízení je charakteristická pro nesporná řízení, zatímco zásada koncentrace pro řízení sporná.

Pravomoc a příslušnost soudu

Jednu z hlavních otázek pro rozhodování představuje **pravomoc a příslušnost soudu**, tedy zda je soud k rozhodnutí vůbec kompetentní. Úpravu pravomoci a příslušnosti obsahují příslušné zákony.

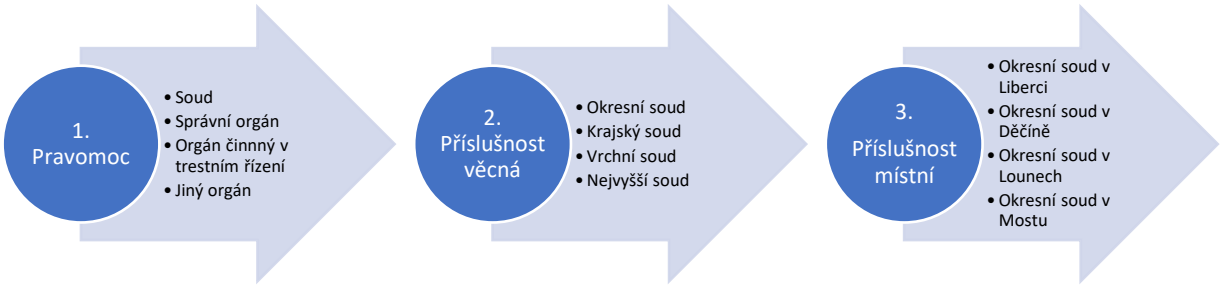
Pojem **pravomoc** soudu vymezuje případy, ve kterých soud rozhoduje, což tvoří soukromá práva a povinnosti, ledaže zákon výslovně stanoví, že o nich rozhoduje jiný orgán (např. katastr nemovitostí či finanční arbitr). I v těchto případech ale hrají civilní soudy roli, kdy proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech soukromých práv a povinností lze podat žalobu.

Další otázkou rozhodnou pro určení kompetentního soudu je **příslušnost**. Základní typy příslušnosti jsou **věcná** a **místní**.

- **věcná příslušnost** určuje, který článek soudní soustavy bude věc rozhodovat jako soud prvního stupně,
    - v prvním stupni zpravidla rozhodují okresní soudy, nicméně v zákonem stanovených případech (ve věcech právnických osob, zejména vznik a zrušení včetně likvidace, také insolvenční řízení) je soudem prvního stupně soud krajský,
    - role soudu prvního stupně nekončí u vydání rozhodnutí, neboť právě u něj se podávají opravné prostředky a zároveň vykonává agendu

ohledně úkonů provedených po skončení řízení, (např. zaslání rozhodnutí dalším orgánům jako je např. katastr nemovitostí v případě nemovitých věcí, vyhotovení doložky právní moci a vykonatelnosti a další úkony).

- po zjištění, který článek soudní soustavy bude rozhodovat věc v prvním stupni, je pak ze všech soudů třeba určit ten konkrétní soud, který bude ve věci rozhodovat. **Místní příslušnost** ve sporném řízení se určuje především podle:
    - bydliště žalovaného, a nemá-li bydliště,
    - obvodu okresního soudu, ve kterém se žalovaný zdržuje,
    - v případě právnických osob půjde o sídlo žalované právnické osoby,
    - v nesporných řízeních pak půjde zpravidla o bydliště osoby, v jejímž zájmu se řízení koná (dítě, osoba, o jejíž svéprávnosti se jedná),
    - výjimku z tohoto pravidla existuje např. u nemovitých věcí, kdy se příslušným soudem stává soud, v jehož obvodu je nemovitá věc.



Účastenství a vystupování státu před civilním soudem

Po určení příslušného soudu je dále třeba mít **účastníky**, kteří budou v řízení vystupovat. Aby se někdo mohl řízení vůbec právně účastnit, musí být **způsobilý být účastníkem** (§ 19 občanského soudního řádu). Způsobilost být účastníkem je stejná jako právní osobnost v hmotném právu:

- fyzické osoby mají způsobilost být účastníkem od narození do smrti a
- právnické osoby od svého vzniku do zániku.

Osoby, které mají způsobilost být účastníkem, mohou v řízení nabývat práva a povinnosti.

Aby mohly v řízení samostatně provádět procesní úkony, musí být nadány **procesní způsobilostí** (§ 20 občanského soudního řádu). Ta je stejně jako způsobilost být účastníkem spjatá s hmotněprávním institutem, v tomto případě způsobilostí právně jednat:

- v případě fyzických osob mají procesní způsobilost zletilé osoby, u nezletilých je s ohledem na obtížnost soudního řízení zpravidla vyžadováno zastoupení.

Zastoupení je rovněž potřeba u osob omezených ve svéprávnosti. Zastoupení těchto osob pak může být buď zákonným zástupcem (typicky rodič) nebo opatrovníkem,
- za právnickou osobu pak jedná zpravidla člen jejího statutárního orgánu.

Vystupování státu před civilním soudem pak vychází z vystupování státu v hmotněprávních vztazích. Ve sporném řízení za stát jedná **organizační složka státu**, do jejíž působnosti věc spadá, pokud je však uplatněno více nároků, ke kterým je příslušných vícero organizačních složek, vystupuje v řízení za stát každá z nich ve vztahu k tomu nároku, který spadá do její působnosti. Za organizační složku vystupuje zaměstnanec pověřený vedoucím této organizační složky. Ve stanovených případech (peněžité plnění nebo nemovitost přesahují určitou částku) však namísto organizační složky státu vystupuje za stát **Úřad pro zastupování ve věcech majetkových**. Speciální úprava se pak uplatní ve věcech náhrady škody podle zákona o odpovědnosti státu za škodu (blíže viz okruh č. 18).

Průběh civilního řízení

Jak již bylo výše uvedeno, **sporné řízení se zahajuje návrhem**. Návrh musí mít stanovené **náležitosti** (§ 42 a 79 občanského soudního řádu), mezi které patří:

- označení obou stran a soudu,
- vylíčení předmětu řízení (o co v řízení jde),
- uvedení skutečností a důkazních prostředků, ze kterých vyvozuje navrhovatel svoje právo, a
- konkrétní návrh směřující soudu,

  Například *na určení vlastnického práva, na uložení povinnosti osoby XY k zaplacení určité peněžité částky, na stanovení péče o dítě.*

S podáním návrhu jsou spojené **právní účinky**, a to především **stavění** (pozastavení) **běhu promlčecí lhůty** a také vznik překážky **litispendence**, kdy po dobu běhu řízení nelze podat návrh ze stejného důvodu.

S podáním návrhu je dále spojeno zaplacení **soudního poplatku**, přičemž soud při nezaplacení poplatku při podání návrhu vyzve navrhovatele k zaplacení poplatku ve lhůtě, kterou mu určí v délce alespoň **15 dnů**. Po marném uplynutí této lhůty soud **řízení zastaví**. Poplatek se nemusí platit ve vymezených případech.

Například *při podání návrhu ve věcech opatrovnictví člověka, péče soudu o nezletilé, osvojení a povolení uzavřít manželství.*

Výši a způsob placení soudního poplatku upravuje zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

Účastníci a soud společně komunikují na jednání ústně a mimo něj písemně, ať už v listinné (papírové) nebo elektronické podobě. Pokud jde o písemný úkon účastníků směrem k soudu, tento úkon se nazývá **podání**. Opačným směrem se písemný úkon soudu nazývá **písemnost**. V případě podání (úkonů účastníků obecně) je kromě

základních náležitostí třeba pamatovat na dodržení lhůt, ve kterých je třeba podání učinit.

Další postup v řízení je následující:

- soud po přezkoumání procesních podmínek (pravomoc, příslušnost, způsobilost být účastníkem i procesní způsobilost, zaplacení soudního poplatku) společně s návrhem zašle žádost o vyjádření protistraně,
- **cílem soudu je připravit podklady na jednání tak, aby na něm mohl provést dokazování a pokud to průběh řízení umožní, vydat rozhodnutí**,
- pokud si soud obstaral dostatek podkladů na jednání, účastníky a další osoby (svědky, znalce) na něj předvolá. Pro žalovaného znamená nedostavení se bez omluvy možnou prohru ve sporu v podobě vydání rozsudku pro zmeškání,
- na jednání se poté provádí ke sporným otázkám dokazování (§ 120 až 136 občanského soudního řádu), a to prostřednictvím typických důkazních prostředků jako čtení listin či provedení elektronických důkazů, výslech svědka a podání znaleckého posudku. Účastníci mají právo předkládat nové skutečnosti a důkazní prostředky až do skončení prvního jednání,
- řízení je možné odročit a vést další jednání, na které je znovu třeba předvolat účastníky a případně i další osoby.

Závěrem řízení je pak vydání rozhodnutí ve věci samé, které představuje ve sporném řízení **rozsudek**, v nesporném řízení pak zpravidla **usnesení**, avšak ve věcech osobního stavu půjde znovu o rozsudek.

Rozhodnutí vyvolává právní účinky, a to především **právní moc** a **vykonatelnost**.

- **Právní moc** (§ 159a občanského soudního řádu) znamená, že rozhodnutí není možné (s výjimkou mimořádných opravných prostředků) změnit a zároveň je závazné pro účastníky a všechny orgány veřejné moci.

  Pokud by tak například soud rozhodl o určení vlastnického práva, nemůže jej zkoumat stejný ani jiný soud ani katastrální úřad při zapsání vlastníka do katastru nemovitostí.

  Předpokladem pro nabytí právní moci je doručení (pokud se nedoručuje, vydání) rozhodnutí a případně uplynutí odvolací lhůty, v případě odvolacího rozhodnutí pak pouze doručení rozhodnutí.
- **Vykonatelností** (§ 160 občanského soudního řádu) rozhodnutí rozumíme schopnost vyvolat důsledky uvedené v rozhodnutí. Vykonatelnost zpravidla nastupuje po právní moci, v některých případech však může nastoupit dříve a vyžaduje pouze doručení (či vydání) rozhodnutí, v takovém případě jde o **předběžně vykonatelné rozhodnutí**.

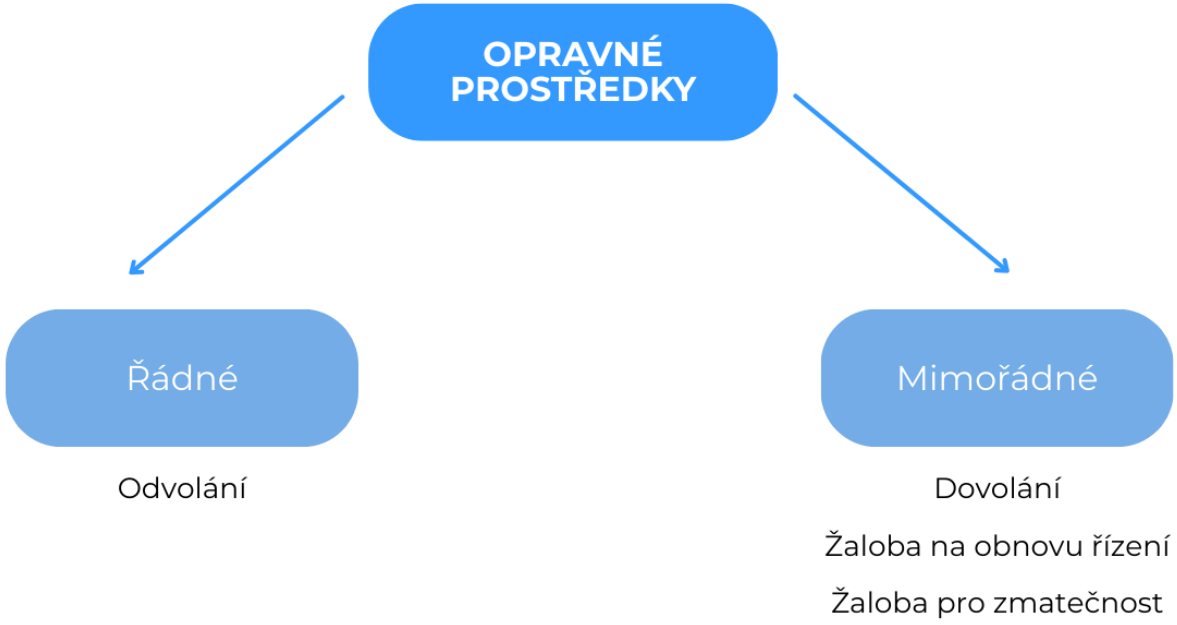
  ***Například** na zaplacení výživného.*

Opravné prostředky

Proti rozhodnutí ve věci samé i rozhodnutím vydaným během řízení je možné podat opravné prostředky. Opravné prostředky lze rozdělit na řádné a mimořádné, kdy se **řádný opravný prostředek** podává proti rozhodnutí, které ještě nenabylo právní moci (a zpravidla i vykonatelnosti), tedy ještě nevyvolává právní účinky.

Například *rozhodnutí o určení vlastnického práva ještě nemůže sloužit jako podklad pro zápis do katastru nemovitostí, rozhodnutí o povinnosti zaplatit peněžitou částku ještě nelze vymáhat.*

Mimořádný opravný prostředek je oproti tomu možné podat pouze proti pravomocnému rozhodnutí.



Řádným opravným prostředkem je **odvolání** (§ 201 až 226 občanského soudního řádu):

- směřuje proti rozhodnutí soudu I. stupně,
- má **suspenzivní účinek**, podle kterého se odsouvá právní moc rozhodnutí soudu I. stupně až do nabytí právní moci rozhodnutí soudu II. stupně, tedy odvolacího soudu,
- podat odvolání je možné proti všem rozhodnutím soudu I. stupně, pokud podání odvolání zákon nevylučuje,

  Například *usnesení soudu o vedení řízení jako předvolání nebo odročení jednání nebo ustanovení znalce a dále proti rozsudkům o peněžitém plnění ve výši nepřevyšující 10 000 Kč.*

- může směřovat proti skutkovým i právním otázkám,
- lhůta k podání odvolání je **15 dnů** ode dne doručení rozhodnutí,
- odvolání se podává u soudu I. stupně, který provede některé úkony a následně věc předloží odvolacímu soudu.

Hlavním mimořádným opravným prostředkem je **dovolání** (§ 236 až 243g občanského soudního řádu):

- směřuje proti rozhodnutí odvolacího soudu,
- nemá suspenzivní účinek, v závažných případech však může být přiznán odklad právní moci nebo vykonatelnosti,
- podat dovolání je možné proti rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se řízení končí, a to pokud
    - se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo
    - kterou dovolací soud ještě neřešil nebo
    - ji v předchozích rozhodnutích rozhodoval rozdílně anebo
    - má-li být dovolacím soudem vyřešená otázka posouzena jinak,
- nepřípustné proti vybraným rozhodnutím odvolacího soudu,

    ***Například** rozhodnutí ve věcech rodinného práva nebo o peněžitém plnění ve výši nepřevyšující 50 000 Kč.*

- dovolacím soudem je **Nejvyšší soud**,
- může směřovat pouze proti právním otázkám,
- lhůta k podání odvolání jsou **2 měsíce** ode dne doručení rozhodnutí,
- dovolání se podává u soudu I. stupně, který provede některé úkony a následně věc předloží dovolacímu soudu.

Mezi další mimořádné opravné prostředky (§ 228 až 235i občanského soudního řádu) patří:

- **žaloba na obnovu řízení** - směřuje na nápravu skutkových zjištění (jsou tu skutečnosti, rozhodnutí nebo důkazy, které nemohl účastník bez své viny použít a můžou vést k příznivějšímu rozhodnutí) a
- **žaloba pro zmatečnost** - směřuje proti zásadním procesním vadám.

    ***Například** rozhodoval vyloučený soudce nebo věc nepatří do pravomoci soudů.*

Výkon rozhodnutí a insolvence

Výkon povinnosti uložené exekučním titulem (např. vykonatelným soudním rozhodnutím), která nebyla splněna dobrovolně, lze zajistit v **řízení o výkonu rozhodnutí** nebo v **exekučním řízení** upraveném v zákoně č. 120/2001 Sb., exekuční řád. Tyto dva druhy vykonávacího řízení se liší především v subjektu, který řízení vede. Zatímco řízení o výkon rozhodnutí vede soud, exekuční řízení vede soudní exekutor. Úkony soudního exekutora v exekučním řízení se pak považují za úkony exekučního soudu, nicméně i v exekučním řízení rozhoduje o některých věcech zejména zásadní povahy soud (např. o zastavení exekuce).

Další rozdíl spočívá v **nemožnosti vykonat některá rozhodnutí** v tom kterém druhu vykonávacího řízení. V řízení o výkonu rozhodnutí vedeném soudem nelze vykonat exekuční tituly, které se vykonávají ve správním nebo daňovém řízení, tedy podle správního nebo daňového řádu. Určité exekuční tituly naopak zase nelze vykonat

v exekučním řízení. Oprávněný tak nemůže zahájit exekuční řízení, je-li exekučním titulem rozhodnutí o péči o nezletilé děti, ve věcech ochrany proti domácímu násilí nebo cizí rozhodčí nález.

Exekuční řízení se dále od řízení o výkonu rozhodnutí odlišuje zejména tím, že v exekučním řízení má **soudní exekutor rozsáhlejší a účinnější oprávnění ke zjišťování majetku povinného** než soud v řízení o výkonu rozhodnutí. Soudní exekutor také sám volí způsoby provedení exekuce (tedy způsoby postižení majetku povinného, např. srážky ze mzdy). V řízení o výkonu rozhodnutí je ohledně způsobu výkonu rozhodnutí soud v zásadě vázán způsobem výkonu uvedeným v návrhu na nařízení výkonu rozhodnutí.

Řízení o výkonu rozhodnutí i exekuční řízení se zahajují na **návrh oprávněného** (osoby, která povinnost uloženou exekučním titulem vymáhá). Soudního exekutora, který povede exekuční řízení, si vybírá oprávněný.

Insolvence upravená v zákoně č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), řeší situace **úpadku**, kdy **dlužník má dluhy po dobu delší 30 dnů po lhůtě splatnosti vůči dvou či více věřitelům a objektivně tyto dluhy nemůže splnit**. Insolvenční řízení lze zahájit na návrh věřitele i dlužníka. Soud v insolvenčním řízení rozhodne o úpadku a následně o způsobu řešení úpadku, kterým je:

- konkurs - spočívá zejména ve zpeněžení majetkové podstaty dlužníka a rozdělení výtěžku mezi věřitele,
- reorganizace - je způsob řešení úpadku pro podnikatele, kdy je ponechán jeho obchodní závod, tedy podnikatel nadále podniká a zároveň postupně uspokojuje pohledávky věřitelů, či
- oddlužení - probíhá formou zpeněžení majetkové podstaty nebo plnění splátkového kalendáře a zpeněžení majetkové podstaty, kdy dlužník platí měsíční splátky a k tomu správce prodá jeho hodnotnější majetek.

Pro věřitele je bez ohledu na způsob řešení nutné uplatnit **pohledávky přihláškou**, neboť pouze přihlášené pohledávky se zpravidla v insolvenčním řízení uspokojují.

Právní předpisy:

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

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních

Zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád

Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)

Doporučená literatura:

WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena a kolektiv. *Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací*. 10. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2025

WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena a kolektiv. *Civilní právo procesní. Díl druhý: řízení*

16. Právní úprava trestního řízení



- Trestní řízení
- Trestný čin a jeho vztah k přestupkům
- Subjekty a strany trestního řízení
- Průběh trestního řízení
- Trestní oznámení
- Trestný čin nepřekažení trestného činu a trestný čin neoznámení trestného činu
- Souvislost trestního řízení s výkonem státní správy
- Povinnost mlčenlivosti

Hlavním právním předpisem upravujícím trestní řízení je zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (**trestní řád**).

Trestní řízení

V rámci trestního řízení se **projednávají trestné činy**. Trestnou činnost objasňují podle trestního řádu pouze **orgány činné v trestním řízení**. Prostřednictvím orgánů činných v trestním řízení stát realizuje svůj zájem na **uplatnění trestní odpovědnosti vůči pachatelům trestných činů**.

Trestní řízení je zákonem (trestním řádem) upravený postup orgánů činných v trestním řízení a dalších subjektů podílejících se na tomto postupu. Jejich úkolem je zjistit, **zda se trestný čin stal**, **zjistit jeho pachatele** a **uložit mu trest nebo ochranné opatření**, **zajistit jejich výkon** a **rozhodnout o nároku poškozeného na náhradu škody způsobené trestným činem**.

Trestný čin a jeho vztah k přestupkům

Trestní právo poměrně úzce souvisí s právem přestupkovým, neboť se v obou případech jedná o systémy veřejnoprávního postihování protiprávního jednání. Ačkoliv jsou si obě tato odvětví v řadě aspektů dosti podobná, mají několik důležitých odlišností. Jednou z nich je zákonné vymezení pojmů trestný čin a přestupek.

Trestným činem je podle trestního zákoníku **protiprávní čin**, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně. **Jednání** směřující ke spáchání trestného činu tedy musí být vždy **protiprávní**, musí být spácháno **trestně odpovědnou osobou** a musí naplňovat znaky skutkové podstaty některého z trestných činů podle zvláštní části trestního zákoníku. K trestní odpovědnosti za trestný čin je třeba **úmyslného zavinění**, nestanoví-li trestní zákon výslovně, že postačí **zavinění z nedbalosti**. Trestný čin je typicky charakterizován vyšší mírou společenské škodlivosti a je **trestán sankcemi**, které mohou zahrnovat trest odnětí svobody, který za přestupek uložit nelze.

Přestupkem je podle zákona o odpovědnosti za přestupky společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Jde tedy o **méně závažné porušení práva**, které nedosahuje intenzity trestného činu. K odpovědnosti fyzické osoby za přestupek se vyžaduje zavinění, na rozdíl od trestní odpovědnosti postačí **zavinění z nedbalosti**, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba **úmyslného zavinění**. **U přestupků právnických osob a podnikajících fyzických osob** se zavinění nezkoumá, uplatňuje se **objektivní odpovědnost** s možností zproštění odpovědnosti, jestliže prokážou, že vynaložily veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránily. **Správním trestem** je zejména:

- pokuta,
- napomenutí nebo
- zákaz činnosti.

Dalším zásadním rozdílem je, že **trestní řízení je vedeno orgány činnými v trestním řízení** (policie, státní zástupce, soudy) a **rozhodnutí o vině a trestu činí soud**, zatímco ***přestupkové řízení probíhá před správními orgány a končí správním rozhodnutím***, které je přezkoumatelné na základě žaloby ve správním soudnictví. Orgány činné v trestním řízení mohou na rozdíl od orgánů projednávajících přestupy použít invazivnější vyšetřovací nástroje jako jsou např. *odposlechy, operativně pátrací prostředky a domovní prohlídky*.

Zajímavou odlišností je, že zatímco všechny skutkové podstaty trestných činů jsou kodifikovány v jednom zákoně, trestním zákoníku, skutkové podstaty přestupků najdeme jak v obecném zákoně o některých přestupcích, tak v řadě dalších zákonů napříč celým právním řádem (např. zákon o silničním provozu).

Subjekty a strany trestního řízení



Orgány činné v trestním řízení

- Hlavním úkolem **policejního orgánu** je prověřit a objasnit skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin a následně v rámci tzv. vyšetřování shromáždit podklady (důkazy) nezbytné pro posouzení, zda bude podána obžaloba nebo věc vyřízena jiným způsobem.
- **Státní zástupce** je tzv. *orgánem veřejné žaloby*, v přípravném řízení vykonává dozor nad dodržováním zákonnosti, přičemž má řadu pravomocí, např. může

řídit výše uvedenou činnost policejního orgánu tím, že mu uděluje pokyny, může se účastnit jím prováděných úkonů, rušit jeho nezákonná rozhodnutí a činit některé další mu vyhrazené úkony. Státní zástupce má jako jediný orgán **pravomoc podat proti obviněnému obžalobu**. V řízení před soudem potom státní zástupce vystupuje jako strana.

- **Soud** vede řízení před soudem, tj. zejm. hlavní líčení a řízení o opravných prostředcích, provádí dokazování a rozhoduje o věci samé – o vině a trestu.

Další subjekty trestního řízení



Vedle těchto orgánů je ústředním subjektem trestního řízení **osoba, proti níž se řízení vede**, která je průběhu řízení nositelem různých označení:

- ve fázi před zahájením trestního stíhání se jedná o osobu **podezřelou** ze spáchání trestného činu,
- po zahájení trestního stíhání vůči konkrétní osobě se tato osoba označuje jako **obviněný**,
- v případě, že je podána obžaloba a nařízeno hlavní líčení, stává se obviněný **obžalovaným**,
- pokud nedojde ke zproštění obžalovaného a je vydán odsuzující rozsudek za trestný čin, který nabyde právní moci, stává se obžalovaný **odsouzeným**.

Osobě, proti níž se řízení vede, může s obhajobou pomáhat **obhájce**. Ten je v řízení oprávněn činit za obviněného návrhy, podávat za něho žádosti a opravné prostředky, nahlížet do spisů a zúčastnit se vyšetřovacích úkonů, přičemž je vždy povinen chránit a prosazovat jeho práva a oprávněné zájmy. Obhájcem může být **pouze advokát**, tj. fyzická osoba zapsaná v seznamu advokátů, který vede Česká advokátní komora. Ačkoliv je obecně zastoupení obhájcem právem, nikoliv povinností, v některých případech, pokud jsou dány důvody **nutné obhajoby**, je zastoupení obhájcem nutné a řízení bez něj nemůže v souladu se zákonem pokračovat.

Dalším subjektem trestního řízení je **poškozený**, kterým se rozumí ten:

- komu bylo trestným činem:
  - ublíženo na zdraví,
  - způsobena majetková škoda nebo nemajetková újma (např. psychická),
- ten, na jehož úkor se pachatel trestným činem obohatil.

Poškozený má především právo:

- činit návrhy na doplnění dokazování,
- nahlížet do spisů,
- zúčastnit se sjednávání dohody o vině a trestu,
- zúčastnit se hlavního líčení,
- před skončením řízení se k věci vyjádřit,
- navrhnout, aby soud v odsuzujícím rozsudku uložil obžalovanému povinnost uspokojit jeho nárok na náhradu škody nebo újmy, nebo aby vydal bezdůvodné obohacení. Takový návrh je třeba učinit kdykoli po zahájení trestního řízení, nejpozději však v hlavním líčení před zahájením dokazování. Zákon požaduje, aby z návrhu bylo patrno, z jakých důvodů a v jaké výši se nárok uplatňuje. Důvod a výši nároku je poškozený povinen doložit,
- zvolit si **zmocněnce**, jímž, na rozdíl od obhájce, nemusí být pouze advokát.

Pokud je některým z poškozených řádně a včas uplatněn nárok na náhradu újmy, rozhoduje se o takovém nároku v rámci trestního řízení v tzv. **adhezním řízení**, což je institut, který umožňuje, aby poškozený uplatnil svůj nárok a bylo o něm rozhodnuto přímo v trestním řízení, aniž by musel vést samostatné civilní řízení. Pokud o takovém nároku není v trestním řízení soudem rozhodnuto, zejm. proto, že pro to na základě provedeného dokazování nejsou dostatečné podklady, je poškozený se svým nárokem odkázán do občanského soudního řízení, kde jej může uplatnit znovu, jeho nárok tedy se skončením trestního řízení nezaniká.

I **stát** může za výše uvedených podmínek s určitými omezeními vystupovat v trestním řízení **jako poškozený**, pokud trestným činem vznikla újma na jeho majetku nebo se na jeho úkor někdo bezdůvodně obohatil.

***Například** v případě daňových nebo dotačních trestných činů, krádeže.*

Vzhledem k tomu, že ČR jako stát nemůže sama v řízení jednat, **vystupují za ni organizační složky státu**, které jsou podle zákona o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích příslušné hospodařit s majetkem, jenž byl trestným činem dotčen (pokud jsou pochybnosti o příslušnosti k hospodaření, určí ji Ministerstvo financí), příp. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. V trestním řízení za poškozenou ČR v praxi jedná vedoucí či pověřený zaměstnanec příslušné organizační složky státu a činí za ní v řízení úkony (mimo jiné včetně uplatnění nároku na náhradu škody, nahlížení do trestního spisu, účasti na hlavním líčení atd.).

Zúčastněná osoba v trestní řízení je osoba, jejíž věc nebo část majetku byla v trestním řízení zabrána nebo má být podle návrhu státního zástupce zabrána. Také zúčastněná osoba se může nechat zastupovat **zmocněncem**.

Subjektem trestního řízení jsou také osoby **s tzv. samostatnými obhajovacími právy**, tyto osoby vykonávají obhajovací práva ve prospěch obviněného vlastním jménem, mohou např. ve prospěch obžalovaného podat odvolání proti rozsudku

soudu prvního stupně (jsou jimi některé **osoby obviněnému blízké** – *příbuzní obviněného v pokolení přímém, sourozenec, osvojitel, osvojenec, manžel, partner a druh*; **orgán sociálně-právní ochrany dětí** v řízení proti mladistvému). V řízení proti mladistvým je subjektem také orgán sociálně-právní ochrany dětí a **probační úředník**. V trestním řízení vystupují i **další osoby**, např. *znalec, konzultant, tlumočník* aj.

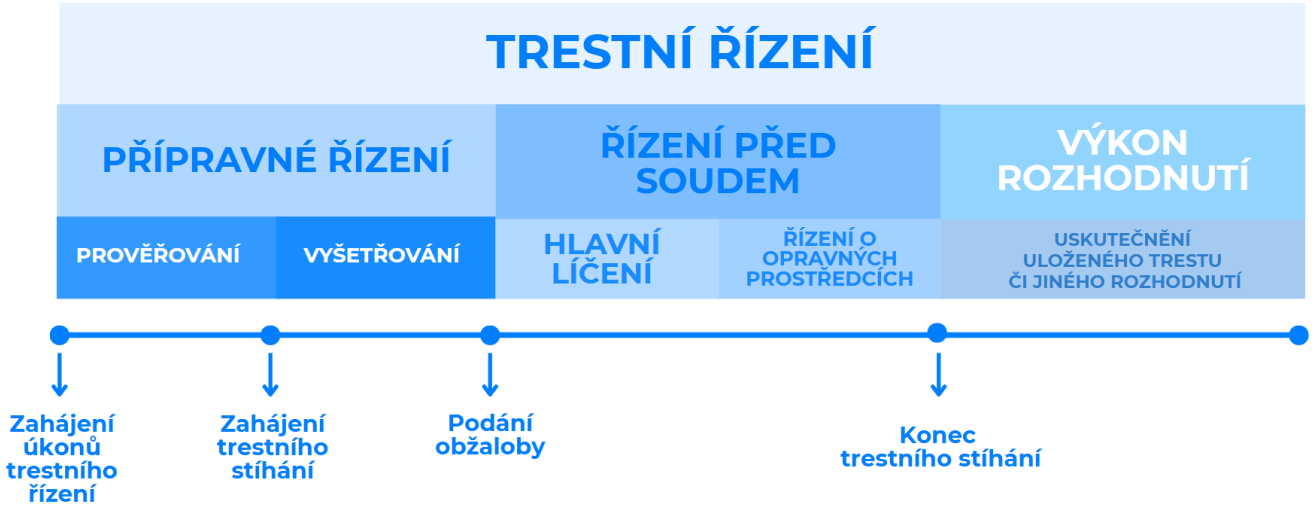
Stranou se rozumí osoba oprávněná vlastním jménem v řízení před soudem:

- uplatňovat nebo podporovat obžalobu (státní zástupce, poškozený), anebo
- sebe nebo jiného proti obžalobě hájit (obviněný, zúčastněná osoba).

V přípravném řízení má postavení strany:

- osoba, pokud soud rozhoduje o jejích právech nebo povinnostech nebo o jí podaném návrhu, žádosti anebo opravném prostředku, a
- státní zástupce, pokud soud rozhoduje o jeho návrhu nebo opravném prostředku.

Průběh trestního řízení



Trestní řízení se dělí na dvě základní fáze – **přípravné řízení** a **řízení před soudem**. V rámci těchto fází lze dále rozlišovat několik stádií.

Přípravné řízení zahrnuje:

- **prověřování** - je úsek přípravného řízení od provedení prvního úkonu trestního řízení do zahájení trestního stíhání nebo do nabytí právní moci rozhodnutí nebo vzniku jiné skutečnosti ukončujících přípravné řízení,
- **vyšetřování** je úsek přípravného řízení od zahájení trestního stíhání do podání obžaloby nebo jiného návrhu, na jehož podkladě se koná řízení před soudem, nebo do nabytí právní moci rozhodnutí ukončujícího přípravné řízení.

Odchylkou je tzv. **zkrácené přípravné řízení**, v němž se podezřelý stává obviněným až podáním návrhu na potrestání soudu.

Ve fázi přípravného řízení je klíčová činnost policie a státního zástupce, kdy policie provádí úkony trestního řízení a státní zástupce vykonává dozor nad jejich zákonností. Ve stadiu **prověřování** je cílem prověřit a objasnit skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal. Jestliže nasvědčují prověřováním zjištěné a odůvodněné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin, a je-li dostatečně odůvodněn závěr, že jej spáchala určitá osoba, **zahájí se** proti této osobě **trestního stíhání**, čímž **začíná stadium vyšetřování**, v rámci, něhož se vyhledávají důkazy, kterých bude v řízení před soudem užito pro objasnění všech základních skutečností důležitých pro posouzení případu, včetně osoby pachatele a následku trestné činnosti. Pokud to odůvodňují shromážděné důkazy, **podá státní zástupce obžalobu** (návrh na schválení dohody, návrh na potrestání po zkráceném přípravném řízení), čímž **začne fáze řízení před soudem**. Přípravné řízení může být skončeno i jiným způsobem:

- odložením věci,
- postoupením věci,
- zastavením trestního stíhání nebo
- vyřešením věci v rámci tzv. odklonu (podmíněné odložení návrhu na potrestání, podmíněné zastavení trestního stíhání, schválení narovnání).

V **řízení před soudem** probíhá na základě podané obžaloby:

- **předběžné projednání obžaloby** nebo v řízení před samosoudcem **přezkoumání obžaloby nebo návrhu na potrestání** - soud zkoumá, zda jsou splněny podmínky pro zahájení hlavního líčení, veřejného zasedání nebo zda jsou dány podmínky pro jiný způsob vyřízení věci (např. *trestním příkazem*),
- **hlavní líčení**, které je jádrem trestního řízení, je až na zákonem stanovené výjimky veřejné a soud v něm provádí dokazování za účelem rozhodnutí o vině a trestu obžalovaného.
- **řízení o opravných prostředcích** - **řádných** (odvolání, stížnost) a **mimořádných** (dovolání, stížnost pro porušení zákona, návrh na povolení obnovy řízení) a
- **vykonávací řízení** - závěrečná fáze trestního řízení. Spočívá v nuceném uskutečnění obsahu rozhodnutí příslušného orgánu činného v trestním řízení, pokud to povaha takového rozhodnutí vyžaduje a nebylo-li realizováno dobrovolně osobou povinnou. Zahrnuje výkon trestu, ale i jiných rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení.

Pokud je podán **návrh na schválení dohody o vině a trestu**, probíhá jeho předběžné projednání nebo přezkoumání, veřejné zasedání a v omezeném rozsahu řízení o opravných prostředcích a vykonávací řízení. Ve **veřejném zasedání** soud v prvním stupni rozhoduje o návrhu na schválení dohody o vině a trestu nebo v některých případech o ochranném opatření.

Celý proces je završen okamžikem **zahlazení odsouzení**, od kterého se na odsouzeného hledí, jako by nebyl odsouzen. Zahlazená odsouzení se následně neobjevují ve výpisu z evidence rejstříku trestů, ale stále jsou evidována v opisu.

Odchylky ve vztahu k mladistvým pachatelům jsou upraveny v zákoně o soudnictví ve věcech mládeže (zákon č. 218/2003 Sb.). Od roku 2012 jsou trestně odpovědné také

právnické osoby, u nichž odlišnosti vyplývají zejména z jejich neschopnosti samostatně jednat (zákon č. 418/2011 Sb.). Zcela specifickou oblastí jsou potom řízení ve věcech mezinárodní justiční spolupráce (vydávání a předávání osob, právní pomoc cizozemských orgánů ad.), která se řídí zvláštním zákonem (zákon č. 104/2013 Sb.)

Trestní oznámení (co to je, komu se podává, právo oznamovatele na informace)

Trestním oznámením se rozumí **podání, kterým osoba informuje orgány činné v trestním řízení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin**.

- může podat kdokoliv, nikoli tedy pouze poškozený (oběť),
- forma je velmi volná (oznámení lze podat písemně, ústně do protokolu, elektronicky i telefonicky),
- ani obsah podání není pevně stanoven, mělo by však být zřejmé, kdo ho učinil (není podmínkou – anonymní podání), kdo se podle oznamovatele trestného činu dopustil, popis události, místo a čas, kdy k události došlo, případně i motiv pachatelova jednání a následky pro případného poškozeného,
- podává se Policii ČR nebo státnímu zástupci. Tyto orgány mají povinnost oznámení přijmout a bez průtahů věc vyšetřit.

Trestní oznámení tak slouží jako jeden z možných **podkladů pro zahájení úkonů trestního řízení**. Vedle trestního oznámení může ale podnět k zahájení trestního stíhání vyjít i např. z vnitřní činnosti orgánů činných v trestním řízení.

Před sepsáním protokolu o trestním oznámení musí být oznamovatel poučen o odpovědnosti za vědomě nepravdivé údaje - **trestný čin křivého obvinění**.

Pokud o to oznamovatel požádá, je příslušný orgán povinen do jednoho měsíce od oznámení **vyrozumět oznamovatele o učiněných opatřeních**. Jde např. o informace o odložení věci, o zahájení trestního stíhání, o odevzdání věci k projednání jakožto přestupku apod.

Státní orgány jsou dokonce **povinny** neprodleně **oznamovat** státnímu zástupci nebo policejním orgánům **skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin**, neboť na zaměstnance státu je třeba v tomto směru klást vyšší nároky. Tuto povinnost nemusejí splnit s odkazem na **povinnost zachovávat tajnost utajovaných informací** nebo státem uloženou nebo uznanou **povinnost mlčenlivosti**; to však neplatí, pokud by se osoba jinak vystavila nebezpečí trestního stíhání pro neoznámení nebo nepřekažení trestného činu.

Trestný čin nepřekažení trestného činu a trestný čin neoznámení trestného činu

S povinností státních orgánů oznamovat skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, souvisí i **trestné činy nepřekažení** a **neoznámení trestného činu**, kterých se v zásadě může dopustit kdokoli (nejen tedy zaměstnanec státu). Za oba tyto trestné činy je možné uložit **trest odnětí svobody až na tři roky**.

Trestného činu nepřekažení trestného činu se dopustí osoba, která:

- zjistí, že někdo jiný připravuje nebo již páchá některý z v ustanovení taxativně vyjmenovaných trestných činů (např. *vraždu, těžké ublížení na zdraví, znásilnění, teroristický útok*) a
- spáchání nebo dokončení tohoto trestného činu nepřekazí (vlastním jednáním či včasným oznámením státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu).

***Příkladem** takového jednání je, pokud jste svědkem toho, jak soused týrá své dítě, můžete zasáhnout a tento trestný čin oznámit příslušným orgánům, ale rozhodnete se nic neudělat.*

Osoba, která chce takovýto trestný čin překazit a vyvine tomu odpovídající úsilí, ale nepodaří se jí to (např. *pro volbu nevhodných prostředků*), není trestně odpovědná. Beztrestné je, pokud daná osoba nemůže trestný čin překazit bez značných nesnází anebo aniž by sebe (nebo ve většině případů i osobu blízkou) uvedla v nebezpečí smrti, ublížení na zdraví, jiné závažné újmy nebo trestního stíhání.

Trestný čin neoznámení trestného činu je spáchán tehdy, pokud se osoba:

- dozví, že byl spáchán některý z v ustanovení taxativně vyjmenovaných trestných činů, a
- neoznámí ho příslušným orgánům (státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu).

***Příkladem** je, pokud jste svědkem vraždy, kdy pachatelem není osoba Vám blízká, a přesto tuto skutečnost neoznámíte Policii České republiky.*

Za tento trestný čin není trestný ten, kdo nemohl trestný čin oznámit, aniž by sebe nebo osobu blízkou uvedl v nebezpečí smrti, ublížení na zdraví, jiné závažné újmy nebo trestního stíhání.

Souvislost trestního řízení s výkonem státní správy

Státní orgány a jeho zaměstnanci mají tzv. **zvláštní oznamovací povinnost**, a jsou proto povinny neprodleně oznamovat státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin. Tím se liší tato povinnost od obecné oznamovací povinnosti stanovené trestným činem neoznámení trestného činu, která se týká pouze taxativně vymezeného souboru trestných činů.

Kromě zvláštní oznamovací povinnosti jsou orgány státní správy, včetně jednotlivých státních zaměstnanců, povinny **poskytovat součinnost na požádání** (tzv. dožádání) **orgánům činným v trestním řízení**. Tato povinnost pomoci může spočívat prakticky v čemkoliv s výjimkou úkonů, které jsou oprávněny provádět pouze orgány činné v trestním řízení. Odmítnutí součinnosti spočívající v poskytnutí informace je možné

pouze tehdy, pokud by poskytnutí informací znamenalo porušení zákonné **povinnosti mlčenlivosti** nebo **ochrana utajovaných informací**.

Vyjma **korupčních trestných činů** (blíže v okruhu č. 19), lze s výkonem státní správy spojovat několik dalších trestných činů, které jsou pro státní zaměstnance buďto typické, nebo dokonce speciálně konstruované:

- **trestného činu neoprávněného nakládání s osobními údaji** se mj. dopustí osoba, která neoprávněně zveřejní, sdělí, zpřístupní nebo jinak zpracovává osobní údaje, které byly shromážděné v souvislosti s výkonem veřejné moci, a způsobí tím vážnou újmu na právech nebo oprávněných zájmech osoby, jíž se osobní údaje týkají,
- **zpronevěry** se dopustí ta osoba, která si přisvojí cizí věc, která mu byla svěřena (i ve službě), a způsobí tak na cizím majetku (tedy i veřejném) škodu nikoli nepatrnou,
- **porušení povinnosti při správě cizího majetku** se dopustí ta osoba, která poruší povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím způsobí škodu nikoli malou,
- **zneužití pravomoci úřední osoby** se dopustí úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, překročí svou pravomoc, nebo nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci,
- **maření úkolu úřední osoby z nedbalosti** se dopustí úřední osoba, která při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu.

Naopak na **ochranu úředních osob** existují:

- trestný čin **násilí proti úřední osobě** nebo
- trestný čin **vyhrožování s cílem působit na úřední osobu**.

Povinnost mlčenlivosti ve vztahu k informacím z trestního řízení a poskytování informací z trestního řízení

Každý je povinen zachovávat mlčenlivost o všem, co se dozvěděl v souvislosti se součinností požadovanou orgány činnými v trestním řízení. V přípravném řízení se nesmějí zveřejnit **informace umožňující zjištění totožnosti osoby, proti které se vede trestní řízení, poškozeného, zúčastněné osoby a svědka**. Osoby, kterým byly orgány činnými v trestním řízení poskytnuty tyto informace pro účely trestního řízení nebo k výkonu práv nebo plnění povinností stanovených zvláštním právním předpisem, je nesmějí nikomu dále poskytnout.

Nikdo nesmí v souvislosti s trestným činem spáchaným na poškozeném jakýmkoli způsobem zveřejnit **informace umožňující zjištění totožnosti poškozeného**, který je uveden v § 8b odst. 2 trestního řádu (jde zejména o poškozeného, na němž byly spáchány trestné činy v sexuální oblasti nebo směřující proti jeho tělesné integritě). Nikdo také nesmí bez souhlasu osoby, které se takové informace týkají, zveřejnit informace o nařízení či provedení odposlechu a záznamu telekomunikačního

provozu, údaje o telekomunikačním provozu nebo informace získané sledováním osob a věcí, umožňují-li zjištění totožnosti této osoby a nebyly-li použity jako důkaz v řízení před soudem.

Porušení uvedených povinností je **přestupek**.

Pokud jde o poskytování **informací o trestním řízení ze strany orgánů činných trestním řízení**, podle trestního řádu mohou orgány činné v trestním řízení poskytovat informace o probíhajícím řízení pouze v nezbytném rozsahu a způsobem, který neohrozí účel trestního řízení nebo práva osob na něm zúčastněných či zásadu presumpce neviny. Veřejnost má právo na informace, avšak toto právo je omezené ve prospěch ochrany jiných práv nebo veřejného zájmu.

Právní předpisy:

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

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Doporučená literatura:

ŠÁMAL, Pavel; GŘIVNA, Tomáš; BOHUSLAV, Lukáš; NOVOTNÝ, Oto; HERCZEG, Jiří et al. Trestní právo hmotné. 9., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022

FENYK, Jaroslav; CÍSAŘOVÁ, Dagmar a GŘIVNA, Tomáš. Trestní právo procesní. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2024

17. Poskytování informací orgány veřejné správy a ochrana osobních údajů

- Poskytování informací orgány veřejné správy
- Způsoby poskytování informací
- Požadavky na obsah poskytnuté informace
- Omezení práva na informace
- Odmítnutí žádosti
- Postup při podávání a vyřizování žádosti
- Nástroje obrany žadatele
- Definice osobního údaje
- Základní zásady při zpracování osobních údajů
- Režimy zpracování osobních údajů

Poskytování informací orgány veřejné správy se řídí zákonem č. 106/1999 Sb., **o svobodném přístupu k informacím**.

Právo na informace je zaručeno jako jedno ze **základních politických práv Listinou základních práva a svobod** (usnesení předsednictva Federálního shromáždění 2/1993):

- *Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.*
- *Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*

Zákon o svobodném přístupu k informacím je klíčovým právním předpisem České republiky, který upravuje právo veřejnosti na přístup k informacím. Tento zákon provádí do praxe ústavně zaručené právo na informace, zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a stanovuje pravidla pro poskytování informací státními orgány, územními samosprávnými celky a veřejnými institucemi. Jeho cílem je zajistit transparentnost a odpovědnost veřejné správy, což je nezbytné pro demokratické fungování státu

Povinné subjekty

Podle zákona jsou povinnými subjekty:

- **státní orgány**,
- **územní samosprávné celky**, **jejich orgány**,
- **veřejné instituce**,

  Například: *Všeobecná zdravotní pojišťovna, státní podnik Letiště Praha, Ředitelství silnic a dálnic, Národní památkový ústav, České dráhy, a.s., Fakultní nemocnice Motol, Dopravní podnik hlavního města Prahy, a.s.*

- **subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy**, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti,

  ***Například**: stráž přírody, lesní stráž, myslivecká stáž, rybářská stráž.*

- **profesní samosprávné komory zřízené zákonem**,

  ***Například**: Česká advokátní komora, Česká lékařská komora či Hospodářská komora České republiky.*

- **veřejné podniky**.

Informační výluky

Z pohledu povinných osob se **zákon nevztahuje na poskytování**:

- informací o údajích vedených **v centrální evidenci účtů** a **v navazujících evidencích**,
- informací, které jsou **předmětem průmyslového vlastnictví**,
- dalších informací, **pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování**, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.

  ***Například**: zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky nebo stavební zákon č. 283/2021 Sb. a poskytování stavební dokumentace.*

Povinnost poskytovat informace **se netýká**:

- **dotazů na názory**,
- **budoucí rozhodnutí** a
- **vytváření nových informací**.

Zpravidla se jedná o žádosti o stanoviska v blíže specifikované věci, o vysvětlení výstupů ze své činnosti (např. úkonů ve správním řízení), provádění právní výkladů, vytváření či obstarání nových informací (právní či věcné expertizy, analýzy dat shromážděných při své rozhodovací činnosti apod.), **jimiž nedisponují a nejsou povinny disponovat**.

V těchto případech je nezbytné **žádost rozhodnutím odmítnout**, aby byla dána žadateli možnost uplatnění opravných prostředků či soudní ochrany.

Pokud se **informace nevztahují k působnosti povinného subjektu**, povinný subjekt **žádost odloží** a tuto odůvodněnou **skutečnost sdělí do 7 dnů** ode dne doručení žádosti žadateli dle § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím.

Způsoby poskytování informací

Informace jsou poskytovány na základě:

- **žádosti konkrétního žadatele** nebo
- **zveřejněním**.

Povinné subjekty musí poskytovat informace objektivně, přiměřeně, nediskriminačně a neomezovat způsob ani účel následného využití poskytovaných informací. Informace mohou být poskytovány v různých formátech, včetně elektronické podoby. Zákon také stanovuje, že povinné subjekty musí zveřejňovat informace na svých úředních deskách a prostřednictvím dálkového přístupu.

Způsoby poskytnutí informací na žádost jsou:

- **sdělením informace v elektronické nebo listinné podobě** (zpravidla dle požadavku žadatele a jím použitého způsobu komunikace),
- poskytnutím **kopie dokumentu** obsahujícího požadovanou informaci,
- poskytnutím **datového souboru** obsahujícího požadovanou informaci,
- **nahlédnutím do dokumentu** obsahujícího požadovanou informaci,
- **sdílením dat prostřednictvím rozhraní pro programování aplikací**, nebo
- **umožněním dálkového přístupu k informaci**, která se v průběhu času mění, obnovuje, doplňuje nebo opakovaně vytváří, nebo jejím pravidelným předáváním jiným způsobem.

Pokud způsob poskytnutí informace není možný nebo by pro povinný subjekt představoval nepřiměřenou zátěž, **vyhoví povinný subjekt žádosti tím, že poskytne informaci jiným způsobem umožňujícím její účinné využití žadatelem**.

Při **poskytnutí informace na žádost** musí **do 15 dnů od** jejího **poskytnutí zveřejnit** tuto **informaci dálkovým přístupem** (např. na úřední desce) – toto slouží k informování dalších případných zájemců o tuto informaci a tím i eliminaci opětovného poskytování shodné informace.

Další požadavky na obsah poskytnuté informace

Ochrana osobních údajů (§ 8a odst.1 zákona o svobodném přístupu k informacím)

Informace týkající se:

- osobnosti,
- projevů osobní povahy,
- soukromí fyzické osoby a
- osobní údaje

povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu.

V případě, že vyžádaná informace obsahuje osobní údaje (a další výše zmíněné údaje ze soukromí) je nutné provést **test proporcionality**. Tato povinnost povinného subjektu vyplývá nejen z četné judikatury, ale též z čl. 85 GDPR. Test proporcionality se skládá ze tří částí:

- testu vhodnosti,
- testu potřebnosti a
- testu proporcionality v užším smyslu

a poměřují se jím ústavně zaručené právo na informaci s ústavně zaručeným právem na ochranu soukromí a osobních údajů.

Typicky – kolik vlastní dotazovaná osoba aut, psů či pozemků, kde pracuje jeho manželka apod.

Poskytnutí informací o veřejně činných osobách (§ 8a odst. 2 zákona o svobodném)

Povinný subjekt poskytne osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři nebo zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti nebo o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.

Informaci uvedeného typu je povinný subjekt zpravidla povinen poskytnout. Typickými okruhy takových informací, které prošly souhlasným stanoviskem soudů, jsou:

- údaj o pracovním zařazení úředníka v organizační struktuře úřadu,
- náplň jím vykonávané veřejné činnosti,
- informace o přestupcích veřejně činných osob souvisejících s porušením zákona o střetu zájmů,
- informace o absolvování vzdělání v rozsahu nutném pro výkon určité veřejné funkce.

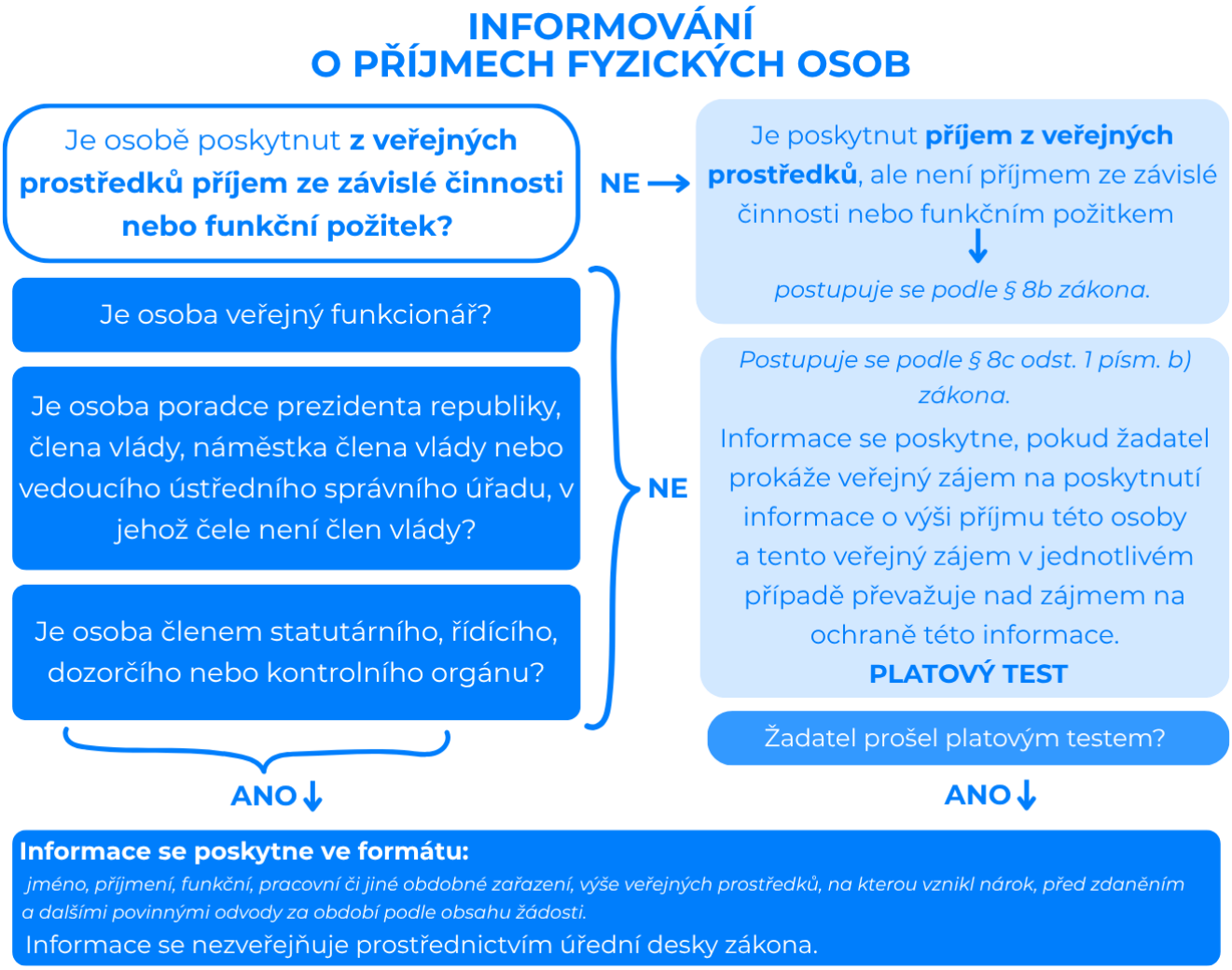
Poskytnutí informací o příjemci veřejných prostředků (§ 8b zákona o svobodném přístupu k informacím)

Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, a to ve formátu:

- jméno,
- příjmení,
- rok narození,
- obec, kde má příjemce trvalý pobyt,
- výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

Informace o platech je předmětem samostatného ustanovení.

Poskytnutí informací o příjmech fyzických osob (§ 8c zákona o svobodném přístupu k informacím)



Omezení práva na informace

Zákon stanovuje několik omezení práva na informace. Omezení se týkají například:

- utajovaných informací (§ 7),
- osobních údajů (§ 8a),
- informací chráněných obchodním tajemstvím (§ 9), a
- informací o majetkových poměrech (§10).

Povinné subjekty mohou omezit poskytnutí informace (§ 11), pokud:

- se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům,
- jde o novou informaci vzniklou při přípravě rozhodnutí,
- by mohla ohrozit bezpečnost státu nebo veřejný pořádek.

Povinné subjekty také neposkytují informace o:

- probíhajícím trestním řízení nebo týkající se trestního řízení, pokud by její poskytnutí ohrozilo či zmařilo účel trestního řízení, zejména zajištění práva na spravedlivý proces,
- rozhodovací činnosti soudů s výjimkou rozsudků,
- plnění úkolů zpravodajských služeb nebo o činnosti zpravodajských služeb, pokud by poskytnutí této informace ohrozilo plnění jejich úkolů či ochranu utajovaných informací.

Odmítnutí žádosti

Zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje též **odmítnout žádost nebo její část do 7 dnů ode dne jejího přijetí** ze specifických důvodů, kterými jsou (§ 11a):

- **dovoditelné cíle žadatele způsobit nátlak na fyzickou osobu,** jíž se týkají požadované informace, pokud nejde o informace podle § 8a odst. 2 (informace o veřejně činných osobách), nebo
- **dovoditelné cíle žadatele způsobit nepřiměřenou zátěž povinného subjektu**; za způsobení nepřiměřené zátěže se považuje také podávání žádostí o informace u většího počtu povinných subjektů bez zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací,

a to zpravidla **v reakci na předcházející postup povinného subjektu vůči žadateli** nebo **na vztah s fyzickou osobou**, jíž se týkají požadované informace.

Jedná se o případy svévolné šikany tzv. kverulantů, kdy cílem žádosti není práce s informací, nýbrž vyřizování účtů s povinným subjektem či jeho zaměstnanci, zpravidla z důvodu předchozích řízení, z nichž žadatel vyšel bezúspěšně.

Obdobně tak náleží povinnému subjektu **právo odmítnout žádost** o poskytnutí informace dle § 11b zákona o svobodném přístupu k informacím z důvodu, že **požadovanou informaci nemá a jestliže mu povinnost ji mít nevyplývá ze zákona**; **to neplatí, pokud povinný subjekt může požadovanou informaci získat na základě jednoduchých úkonů z jiných informací, které povinný subjekt má**, případně poskytnout postupem podle § 4a odst. 1 věty třetí zákona o svobodném přístupu k informacím (pokud je požadovaná informace součástí většího celku a její vynětí by bylo pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží, poskytne povinný subjekt takový celek v souladu s tímto zákonem).

Postup při podávání a vyřizování žádostí o poskytnutí informace

Žádost o poskytnutí informace se podává **ústně** nebo **písemně**, a to i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací. Není-li žadateli na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel informaci poskytnutou na ústně podanou žádost za dostačující, je třeba podat žádost písemně.

Žádost o poskytnutí informace je považována za **podanou dnem, kdy ji obdrží povinný subjekt**. Žádost musí **obsahovat údaje o žadateli** a být adresována konkrétnímu povinnému subjektu:

- fyzické osoby uvádějí jméno, příjmení, datum narození, adresu trvalého pobytu nebo bydliště a adresu pro doručování,
- právnické osoby uvádějí název, identifikační číslo, adresu sídla a adresu pro doručování, která může být elektronická.

Elektronické žádosti musí být podány prostřednictvím elektronické adresy podatelny povinného subjektu, pokud je zřízena. Pokud žádost neobsahuje všechny náležitosti, povinný subjekt **vyzve žadatele k doplnění nebo upřesnění žádosti**.

Důvody výzvy k doplnění či upřesnění jsou zpravidla tyto:

- **nedostatek údajů o žadateli** brání postupu vyřízení žádosti o informaci podle zákona, vyzve žadatele ve lhůtě do 7 dnů ode dne podání žádosti, aby žádost doplnil; nevyhoví-li žadatel této výzvě do 30 dnů ode dne jejího doručení, **žádost odloží**,
- **žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně**, vyzve žadatele ve lhůtě do 7 dnů ode dne podání žádosti, aby žádost upřesnil, neupřesní-li žadatel žádost do 30 dnů ode dne doručení výzvy, **rozhodne o odmítnutí žádosti**.

Povinný subjekt **poskytne požadovanou informaci do 15 dnů** od přijetí žádosti nebo jejího doplnění. Tuto lhůtu může **prodloužit o 10 dní** ze závažných důvodů:

- vyhledání informací v jiných úřadovnách,
- sběr objemného množství informací,
- konzultace s jiným subjektem nebo
- ochrana práv dotčených osob.

Žadatel musí být o prodloužení lhůty informován včas.

Nástroje obrany žadatele

Odvolání

- proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti lze podat odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí,
- povinný subjekt předloží odvolání nadřízenému orgánu do 15 dnů,
- nadřízený orgán rozhodne do 15 dnů od předložení odvolání,
- pokud nejsou jasné důvody pro odmítnutí odvolání žádosti, nadřízený orgán vyzve povinný subjekt, aby doplnil spis o údaje nezbytné k postupu podle odstavce § 16 odst. 5 (zrušení rozhodnutí a příkaz k poskytnutí informace), zejména aby uvedl všechny důvody pro odmítnutí žádosti včetně jejich

odůvodnění; s tímto doplněním seznámí nadřízený orgán žadatele a umožní mu, aby se k doplnění do 15 dnů ode dne doručení výzvy vyjádřil,
- pokud nejsou shledány důvody pro odmítnutí žádosti, nadřízený orgán zruší rozhodnutí a přikáže poskytnutí informace tzv. **informačním příkazem**.

Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání soud může zrušit rozhodnutí o odmítnutí a nařídit poskytnutí informace.

Stížnost

- žadatel může podat stížnost, pokud nesouhlasí s vyřízením žádosti nebo mu nebyla poskytnuta informace,
- lze podat písemně nebo ústně do 30 dnů,
- nadřízený orgán rozhodne do 15 dnů od předložení stížnosti; nadřízený orgán může:
    - potvrdit postup,
    - přikázat vyřízení žádosti,
    - převzít věc nebo
    - odmítnout stížnost.

Přezkumné řízení

- rozhodnutí nadřízeného orgánu lze přezkoumat v přezkumném řízení,
- pokud byly informace odepřeny nezákonně, postupuje se obdobně jako při odvolání, pro jehož vedení podle zvláštního právního předpisu je příslušný Úřad pro ochranu osobních údajů.

Ochrana proti nečinnosti nadřízeného orgánu

K opatřením proti nečinnosti nadřízeného orgánu je příslušný Úřad pro ochranu osobních údajů.

Hrazení nákladů

Povinné subjekty mohou žádat úhradu nákladů spojených s poskytováním informací (§ 17). Úhrada nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a odesláním informací žadateli. Pokud povinný subjekt požaduje úhradu, musí tuto skutečnost písemně oznámit žadateli před poskytnutím informace.

Poskytování informací o životním prostředí

Zabezpečení práva na přístup k informacím o životním prostředí a na včasné a úplné informace o životním prostředí ze strany povinných subjektů upravuje **zákon č.123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí**.

Základní rozdíly právních úprav o přístupu k informacím	
106/1999 Sb.	**123/1998 Sb.**
obecná právní úprava	speciální právní úprava
jiný okruh povinných subjektů	jiný okruh povinných subjektů
Předmět: informace vztahující se k působnosti povinných subjektů (s výjimkou informací o životním prostředí, které se poskytují podle zákona č. 123/1998 Sb.)	**Předmět:** informace o životním prostředí (13 okruhů jako demonstrativní výčet), které má povinný subjekt k dispozici
Lhůta pro poskytnutí informací: do 15 dnů, možnost prodloužení nezbytně závažných důvodů nejvýše o 10 dní; tj. nejpozději do 25 dnů	**Lhůta pro poskytnutí informací:** do 30 dnů, možnost prodloužení v případě zvláštních okolností nejvýše o dalších 30 dní; tj. nejpozději do 60 dnů
Odepření: Pokud povinný subjekt ve lhůtě informaci neposkytne, ani nevydá rozhodnutí o odepření informací, lze proti takovému postupu podat stížnost (tzv. infostížnost). Odvolání se podává pouze proti rozhodnutí o odepření informace (do této lhůty se nezapočítává doba potřebná k doplnění žádosti)	**Odepření:** Fikce odepření – pokud povinný subjekt ve lhůtě informaci neposkytne ani nevydá rozhodnutí o odepření informací, má se za to, že poskytnutí informací odepřel. Po uplynutí lhůty pro poskytnutí informací lze do 15 dnů podat odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí o odepření
O odepření rozhoduje vždy povinný subjekt.	V případě, že je povinným subjektem tzv. pověřená osoba (např. CHKO), nevydává rozhodnutí o odepření, ale postupuje žádost spolu s důvody, pro které by podle ní neměly být informace poskytnuty, povinnému subjektu, který ji založil a řídí. (v případě že je pověřenou osobou CHKO, povinným subjektem bude Agentura ochrany přírody a krajiny). Tento subjekt následně žádost posoudí a případně vydá rozhodnutí o odepření. Není ovšem vázán názorem pověřené osoby a může pověřené osobě přikázat, aby informace poskytla, nebo je poskytne sám, pokud je má k dispozici.
	Výslovně je uvedeno právo fyzicky nahlížet do listin
Poskytnutí informace je podmíněno zaplacením požadované úhrady. Povinné subjekty mohou žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli; navíc mohou požadovat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.	Obdobně jako u 106/1999 Sb. mohou povinné subjekty žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může žádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Pokud žadatel žádá o zpřístupnění informace na technickém nosiči, musí uhradit jeho cenu, nebo nosič dat přiložit k žádosti.

Ochrana osobních údajů

Základní právní předpisy

- **nařízení Evropského parlamentu a rady** (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) známé jako **GDPR** – zavádí nová pravidla a přístupy ke zpracování osobních údajů,
- **zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů** – adaptuje GDPR (a implementuje tzv. trestněprávní směrnici EU č. 2016/680) do českého právního prostředí,
- **zákon č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů** – změna 39 zákonů v souvislosti s novými parametry zpracování osobních údajů.

Definice osobního údaje

Osobní údaj je definován v čl. 4 odst. 1 písm. a) GDPR jako:

veškeré informace **o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě** (tzv. **subjekt údajů**); identifikovatelnou fyzickou osobou je fyzická osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor, například jméno, identifikační číslo, lokační údaje, síťový identifikátor nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, psychické, ekonomické, kulturní nebo společenské identity této fyzické osoby.

Druhou podmínkou pro působnost GDPR je, že se jedná o zcela nebo částečně automatizované zpracování osobních údajů a na neautomatizované zpracování těch osobních údajů, které jsou **obsaženy v evidenci nebo do ní mají být zařazeny**.

Nejedná se tak například o zpracování údajů, které používáme v soukromém životě (diáře, telefonní seznamy apod.).

V rámci veřejné správy **platí režim GDRP vždy**.

Základní východiska pro zpracování osobních údajů

GDPR stanovuje několik základních zásad, které musí být dodržovány při zpracování osobních údajů:

- **Zákonnost**, **korektnost** a **transparentnost**: Osobní údaje musí být zpracovávány zákonným, korektním a transparentním způsobem vůči subjektu údajů, což se naplňuje jednak exaktním naplněním právního důvodu zpracování dle čl. 6 GDPR a současně informační povinností správce osobních údajů vůči subjektu osobních údajů.

- **Účelové omezení**: Údaje musí být shromažďovány pro určité, výslovně vyjádřené a legitimní účely a nesmějí být dále zpracovávány způsobem, který je s těmito účely neslučitelný.
- **Minimalizace údajů**: Zpracovávané údaje musí být přiměřené, relevantní a omezené na nezbytný rozsah ve vztahu k účelu, pro který jsou zpracovávány.
- **Přesnost**: Údaje musí být přesné a v případě potřeby aktualizované. Nepřesné údaje musí být bezodkladně vymazány nebo opraveny.
- **Omezení uložení**: Údaje musí být uloženy ve formě umožňující identifikaci subjektů údajů po dobu ne delší, než je nezbytné pro účely, pro které jsou zpracovávány. Dobu zpracování zpravidla určuje právní předpis.
- **Integrita a důvěrnost**: Údaje musí být zpracovávány způsobem, který zajistí jejich náležité zabezpečení, včetně ochrany před neoprávněným či protiprávním zpracováním a před náhodnou ztrátou, zničením nebo poškozením.
- **Odpovědnost**: Správce odpovídá za dodržení všech výše uvedených zásad a musí být schopen toto dodržení doložit. Tomu koresponduje povinnost vést náležitou dokumentaci.

Zásadu zákonnosti představují tzv. právní důvody zpracování

Zpracování osobních údajů je podle GDPR zákonné pouze tehdy, pokud je splněna alespoň jedna z následujících podmínek:

- **Souhlas**: Subjekt údajů udělil souhlas se zpracováním svých osobních údajů pro jeden či více konkrétních účelů – pro účely státní správy se nepoužívá, neboť existují jiné tituly zpracování.
- * **Plnění smlouvy**: Zpracování je nezbytné pro splnění smlouvy, jejíž smluvní stranou je subjekt údajů, nebo pro provedení opatření přijatých před uzavřením smlouvy na žádost subjektu údajů.
- * **Právní povinnost**: Zpracování je nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce vztahuje – podklad pro zpracování je vymezen v konkrétním právním předpisu.
- **Ochrana životně důležitých zájmů**: Zpracování je nezbytné pro ochranu životně důležitých zájmů subjektu údajů nebo jiné fyzické osoby.
- * **Veřejný zájem nebo výkon veřejné moci**: Zpracování je nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je správce pověřen.
- **Oprávněné zájmy**: Zpracování je nezbytné pro účely oprávněných zájmů správce nebo třetí strany, pokud nad těmito zájmy nepřevažují zájmy nebo základní práva a svobody subjektu údajů.

* *Právní důvody zpracování, s nimiž se nejčastěji setkáváme ve státní správě.*

Režimy zpracování osobních údajů – „citlivost údajů“

Podle charakteru kategorií osobních údajů rozlišujeme různé nároky na jejich zpracování:

- **standardní osobní údaje** – jejich zpracování se řídí obecnými zásadami dle čl. 5 a 6 GDPR (viz zásady výše),
- **zvláštní kategorie osobních údajů** – zpracování osobních údajů, které vypovídají o:
    - rasovém či etnickém původu,
    - politických názorech,
    - náboženském vyznání či filozofickém přesvědčení,
    - členství v odborech,
    - zpracování genetických údajů, biometrických údajů za účelem jedinečné identifikace fyzické osoby,
    - zpracování údajů o zdravotním stavu či o sexuálním životě nebo sexuální orientaci fyzické osoby.

GDPR obecně zakazuje jejich zpracování s **výjimkami** stanovených v čl. 9 GDPR, jakými jsou například:

- **výslovný souhlas** se zpracováním těchto osobních údajů,
- **zpracování** je **nezbytné** pro:
    - určení, výkon nebo obhajobu právních nároků, plnění povinností v oblasti **pracovního práva** a **práva sociálního zabezpečení** a **sociální ochrany**,
    - účely **preventivního** nebo **pracovního lékařství**,
    - **posouzení pracovní schopnosti zaměstnance**, **lékařské diagnostiky**,
    - **poskytování zdravotní** nebo **sociální péče** či **léčby** nebo
    - **řízení systémů a služeb zdravotní** nebo **sociální péče** apod.

Zpracování osobních údajů týkajících se odsouzení v trestních věcech a trestných činů

Nejvíce chráněná kategorie osobních údajů – toto zpracování se může provádět pouze pod dozorem orgánu veřejné moci, nebo pokud je povoleno právem Unie nebo členského státu poskytujícím vhodné záruky, pokud jde o práva a svobody subjektů údajů. Jakýkoli souhrnný rejstřík trestů může být veden pouze pod dozorem orgánu veřejné moci.

Práva subjektů osobních údajů

Subjekty osobních údajů mají zákonnou možnost uplatnit následující práva na:

- **přístup k osobním údajům** – právo žádosti na sdělení účelu zpracování, kategorii údajů, příjemce či kategorie příjemců, dobu, po kterou budou osobní údaje uloženy a přístup ke kopiím osobních údajů,
- **opravu nepřesných osobních údajů a jejich doplnění**,
- **výmaz**,
- **omezení zpracování**,
- **přenositelnost údajů**,
- **vznesení námitky proti zpracování**.

Ostatní instituty ochrany osobních údajů

- správce osobních údajů musí mít zavedeny a zdokumentovány interní postupy pro zpracování osobních údajů a rozvíjet znalosti zaměstnanců ohledně zpracování osobních údajů,
- orgány veřejné moci mají povinnost ustanovit **pověřence pro ochranu osobních údajů**, který monitoruje postupy zpracování osobních údajů v organizaci a podílí se na vzdělávání zaměstnanců v této oblasti,
- dozorovou funkci vůči zpracování osobních údajů vykonává **Úřad pro ochranu osobních údajů**, který je oprávněn ve věci porušení pravidel stanovených GDPR a zákonem o zpracování osobních údajů zahájit řízení.

Právní předpisy:

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů

Zákon č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů

Zákon č.123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí

Nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) - GDPR

Doporučená literatura

JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-4-27]. ASPI_ID KO106_1999CZ
Dostupné z: www.aspi.cz

NULÍČEK, M., DONÁT, J., NONNEMANN, F., LICHNOVSKÝ, B., TOMÍŠEK, J. *Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR): Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-4-27]. ASPI_ID KO32016R0679CZ
Dostupné z: www.aspi.cz

JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o právu na informace o životním prostředí: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-4-27]. ASPI_ID KO123_1998CZ
Dostupné z: www.aspi.cz.

18. Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

- Vznik odpovědnosti
- Nesprávný úřední postup
- Odpovědnost za omezení osobní svobody
- Existence a výše způsobené újmy
- Příčinná souvislost
- Promlčení nároku
- Žádost o odškodnění
- Regresní náhrada

Právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

Z hlediska ústavního práva je odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci zakotvena v čl. 36 odst. 3 a 4 **Listiny základních práv a svobod** - právo na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci je tedy právem ústavním.

V rovině jednoduchého práva pak zákonem č. 82/1998 Sb., **o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem**, jakožto úpravou obecnou, která (přímo nevykonatelné) ustavení Listiny základních práv a svobod provádí do praxe.

Některé zvláštní zákony (např. *zákon č. 273/2007 Sb., o Policii ČR, zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení* apod.) obsahují zvláštní úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou činností těchto nositelů veřejné moci, která pak má před zákonem o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci při aplikaci přednost.

Vzhledem k ústavnímu charakteru odpovědnosti státu nelze zákonná ustanovení, které ji upravují, vykládat tak, aby se tím právo na odškodnění zcela vyprázdnilo.

Za **způsobenou škodu odpovídá stát, právnické či fyzické osoby při výkonu státní správy**, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona (např. *exekutoři, notáři*), a také **územní samosprávné celky**.

- Stát odpovídá za škodu, byla-li způsobena orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy v přenesené působnosti, zatímco územní samosprávné celky odpovídají tehdy, pokud ke škodě došlo při výkonu veřejné správy v samostatné působnosti.
- Ne vše, co státní či samosprávné orgány činí, je ovšem výkonem moci veřejné či moci státní.

Odpovědnost dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci tedy nenastoupí, pokud státní orgán jedná při správě vlastního majetku (a vystupuje tedy jako osoba občanského práva), ale třeba

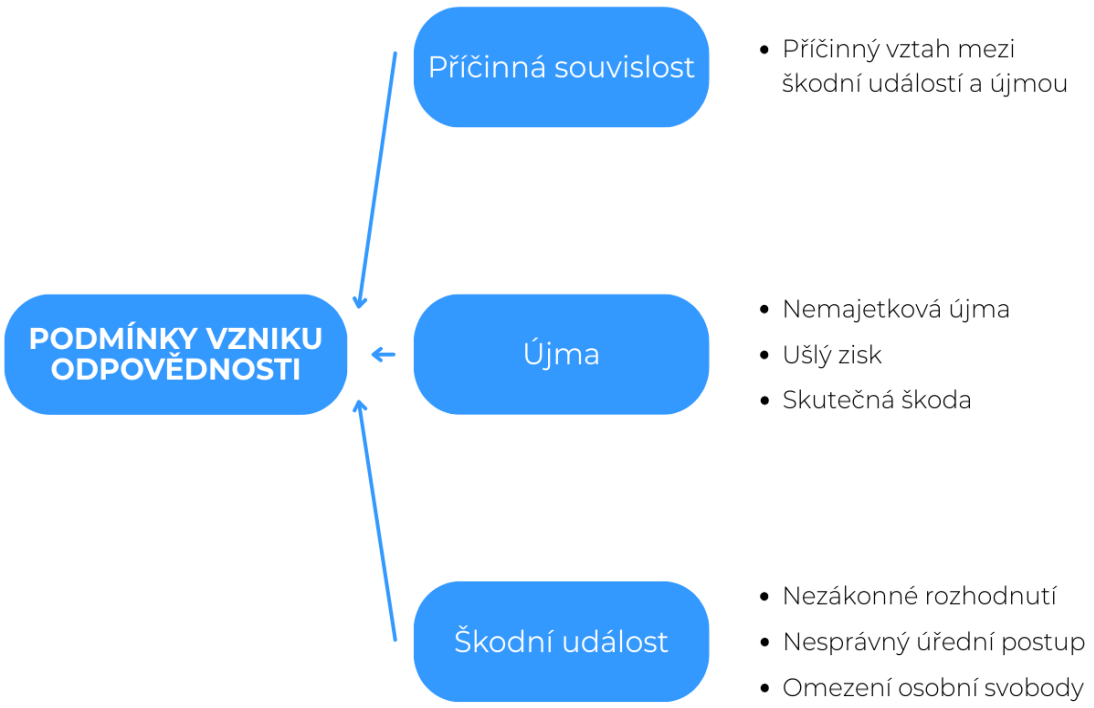
i pokud jde o činnost soudního znalce či rozhodce, při poskytování zdravotní péče osobám ve výkonu trestu odnětí svobody atp.

- Exces úřední osoby vede k tomu, že stát (či územní samosprávný celek) za způsobenou škodu neodpovídá, avšak trvá osobní odpovědnost toho, kdo se excesu dopustil.

  Exces: *Situace, kdy škůdce svou činností sledoval výlučné uspokojení svých zájmů či potřeb, či zájmů a potřeb jiných, jež nesouvisely z hlediska místního, časového a zejména vnitřního účelu s úřední činností (lidově řečeno „souvislost s plněním pracovních úkolů“). Judikatorně dovozeno pro případ policistů, kteří namísto výkonu služby páchali trestnou činnost, oproti tomu judikatorně vyloučeno (tedy odpovědnost státu dovozena) v případě exekutorů, kteří zpronevěřovali plnění vymožená od povinných a dopouštěli se tím trestné činnosti.*

Charakter odpovědnosti dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je **soukromoprávní** (jde o závazkový právní vztah vzniklý z vadného výkonu veřejné moci), neboť vzájemné **postavení žadatele a orgánu vystupujícího za stát/územního samosprávného celku je rovné**, výsledkem projednání uplatněné žádosti není autoritativní rozhodnutí o existenci nároku na odškodnění, ale toliko závěr o tom, zdali stát/samosprávný celek pokládá nárok za nesporý. O případných sporech, které mohou vzniknout, není-li uplatněný nárok mimosoudně uspokojen, poté rozhodují soudy v řízení ve věcech občanskoprávních, což také potvrzuje soukromoprávní povahu nároků dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

Podmínky nutné pro vznik odpovědnosti



Odpovědnost vznikne jen tehdy, pokud současně vedle sebe existuje jak **škodní událost**, tak **újma** a je-li dán **vztah příčiny a následku** mezi škodní událostí a újmou.

- Všechny zmíněné podmínky musí být splněny současně, nestačí existence jen některé z nich, absence, byť jediné pak odpovědnost bez dalšího vylučuje.
- Odpovědnost dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je **objektivní povahy**, tedy jde o odpovědnost „za výsledek“, nastávající bez ohledu na zavinění, a pokud již vznikne, nelze se jí zprostit.
- Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci dále v ustanovení § 12 obsahuje výčet podmínek vylučujících právo na odškodnění, ty však vesměs souvisí se specifickými procesními situacemi, k nimž může dojít v trestním řízení.
- **Škodní událostí**, která může založit odpovědnost dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, je:
    - vydání nezákonného rozhodnutí,
    - nesprávný úřední postup,
    - případně omezení osobní svobody za zvláštních podmínek.

Nezákonné rozhodnutí

Odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí se lze typicky dovolat tehdy, pokud rozhodnutí:

- nabude právní moci a
- je následně pro nezákonnost zrušeno k tomu povolaným orgánem (nejčastěji tedy na základě mimořádných opravných prostředků či ústavní stížnosti).

Závěr o ne/zákonnosti rozhodnutí si v rámci mimosoudního projednání uplatněných nároků nemůže orgán jednající za stát učinit sám, je vázán výsledkem předmětného řízení, v němž mělo být nezákonné rozhodnutí vydáno. Nicméně platí, že **důvodem zrušení rozhodnutí musí být jen a pouze jeho nezákonnost**, nikoliv kupříkladu změna skutkových okolností věci, fakt, že rozhodnutí již není třeba apod.

Pokud je ovšem rozhodnutí, jímž měla být škoda způsobena, vykonatelné bez ohledu na svou právní moc, lze jej pokládat za škodní událost již tehdy, pokud je zrušeno na základě řádného opravného prostředku, ovšem s výjimkou situace, kdy důvodem jeho zrušení či změny byly skutečnosti, jež nastaly až po jeho vydání, či které účastníci až po vydání rozhodnutí začali u soudu uplatňovat.

Ten, jemuž škoda hrozí, je povinen ve stanovených lhůtách využít proti rozhodnutí, jímž by byl poškozen, všech procesních prostředků, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje. **Nevyužití procesních prostředků ochrany práv nárok na náhradu škody způsobené rozhodnutím vylučuje**, pokud nejde o případ hodný zvláštního zřetele.

Nesprávný úřední postup

Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci definici nesprávného úředního postupu neobsahuje, vychází se z toho, jak jej vyložila **judikatura Nejvyššího soudu ČR**.

Za nesprávný úřední postup se tedy pokládá:

- porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání orgánu veřejné moci, nebo
- porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu, poměřovaného hlediskem účelu, k jehož dosažení postup orgánu veřejné moci směřuje.

Není vyloučeno, aby k nesprávnému úřednímu postupu došlo i v rámci činnosti rozhodovací, ale úkony úředního postupu v takovém případě samy o sobě k vydání rozhodnutí vést nemohou, a pokud je ve věci nějaké rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí.

Pokud tedy má namítaná nesprávnost v postupu orgánu veřejné moci přímý dopad do obsahu jím vydaného rozhodnutí, lze otázku vzniku odpovědnosti za rozhodnutím způsobenou újmu poměřovat pouze pravidly pro vznik odpovědnosti za újmu způsobenou rozhodnutím (tedy odpovědnost zde vzniká jen tehdy, je-li rozhodnutí odklizeno pro nezákonnost, jinými slovy, **prošetřování žádostí o náhradu škody** dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci **nemůže být „dalším opravným prostředkem“** proti rozhodnutí orgánů veřejné moci).

Příklady: *Nesprávným úředním postupem může být:*

- *vadné vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí,*
- *poškození věci, kterou orgán veřejné moci opatruje,*
- *nepřiměřená délka řízení,*
- *poskytnutí objektivně nesprávných informací ze strany orgánu veřejné moci třeba o přípustnosti opravného prostředku,*
- *opomenutí sdělit, že se jednání odročuje,*

Nesprávným úředním postupem však není ze subjektivního hlediska žadatele vadné hodnocení důkazů, jež se promítlo v obsahu rozhodnutí, nebo procesní vady, jež vydání rozhodnutí předcházely.

Odpovědnost za omezení osobní svobody

Stát odpovídá dále také za újmu, kterou způsobí omezení osobní svobody výkonem vazby či trestu, a to za předpokladu, že osoba, proti které bylo vazební trestní stíhání vedeno, je podané obžaloby zproštěna, případně pokud odsouzený vykonal trest na základě rozhodnutí, jež bylo později zrušeno, nebo pokud by odsouzen k trestu mírnějšímu, než předtím vykonal.

Existence a výše/intenzita způsobené újmy

Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, jakožto starší právní předpis používá termín „**škoda**“ tak, že v sobě zahrnuje též nemajetkovou újmu.

Je vždy věcí toho, kdo nárok uplatňuje, aby vymezil, čeho se domáhá a aby existenci a výši škody, jakož i intenzitu údajné nemajetkové újmy, tvrdil a doložil.

Újma na jmění se uplatňuje ve formě škody skutečné (tedy toho, oč se majetek poškozeného následkem škodní události zmenšil), nebo **ušlého zisku** (tedy toho, oč by se majetek poškozeného rozmnožil, nebýt škodní události), přičemž při určení výše ušlého zisku se vychází z příslušného nařízení vlády.

***Nařízení vlády č. 116/1998 Sb.**, dle nějž se průměrným výdělkem rozumí průměrný výdělek zjišťovaný dle z.č. 1/1992 Sb. o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, přičemž nelze-li jej zjistit, vychází se z okolností jednotlivého případu, zejména z daňového přiznání. U zaměstnance se tedy jedná o průměrný hrubý výdělek za předchozí kalendářní čtvrtletí, u podnikatelů se bude vycházet z daňových přiznání či účetnictví poškozeného, nelze vyloučit nutnost výši ušlého výdělku stanovit znalecky.*

Poškozený má nárok na **náhradu nákladů řízení**, které vynaložil na zrušení či změnu nezákonného rozhodnutí, avšak pouze ve výši mimosmluvní odměny dle Advokátního tarifu. Zákon výslovně vylučuje právo na náhradu nákladů vynaložených v souvislosti s uplatněním nároku na odškodnění u příslušného úřadu.

Za nemajetkovou újmu poškozený žádá zadostiučinění, jež se poskytuje v penězích (jen) tehdy, pokud nemajetkovou újmu nelze reparovat jinak (například omluvou) a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo dostačujícím. Při stanovení výše a formy přiměřeného zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž ke vzniku újmy došlo.

Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci definici nemajetkové újmy nepodává, chápe se jako **porušení zájmů poškozeného, které nejsou přímo vyjádřitelné v penězích** (ale přesto se v penězích nahrazují), k nimž dochází zejména při zásazích do osobnostní sféry člověka zejména do práva na:

- svobodu,
- zdraví,
- soukromí,
- dobré jméno,
- důstojnost či
- práva na spravedlivý proces, včetně přiměřené délky takového procesu.

Jde-li o nemajetkovou újmu způsobenou porušením práva na vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě, přihlíží se ke konkrétním okolnostem případu, přičemž podrobnější výkladová pravidla předestřel Nejvyšší soud ČR (Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia NS ČR sp. zn. Cpjn 206/2010).

Byla-li nemajetková újma poškozenému způsobena porušením práva na osobní svobodu, lze při určení výše peněžního zadostiučinění a rozhodných kritérií pro modifikaci výsledné částky vyjít také z judikatury Nejvyššího soudu ČR.

Nejvyšší soud ČR své úvahy při stanovení výše satisfakce za porušení práva na osobní svobodu rozvinul zejména v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 2357/2010.

V ostatním případech bude pro určení výše přiměřeného zadostiučinění v penězích potřebné vyjít ze srovnání s případy obdobné povahy, které již byly soudně rozhodnuty.

Příčinná souvislost

Předpoklad příčinné souvislosti je naplněn, **pokud vznikla škoda následkem škodní události**, přičemž nemusí jít o příčinu jedinou, avšak na škodlivém následku se škodní událost musí podílet podstatnou měrou. Bude-li příčin více, je pro konstatování příčinné souvislosti nezbytné, aby postupně vznikající řetězec příčin a následků byl natolik propojen, že již z působení prvotní příčiny lze důvodně dovozovat věcnou souvislost se vznikem škody. Pokud však do tohoto příčinného řetězce vstoupí ještě další skutečnost, jež je na jednání škůdce nezávislá a která je pro vznik škody rozhodující, je vztah příčinné souvislosti vyloučen (dochází k tzv. **přetržení příčinné souvislosti**) a odpovědnost nevznikne.

Promlčení nároku

Nároky na odškodnění se promlčují uplynutím **3 let** ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá. Pokud je podmínkou pro uplatnění práva na odškodnění zrušení rozhodnutí, běží promlčecí doba ode dne doručení (oznámení) zrušovacího rozhodnutí.

Nejpozději se nárok promlčí za **10 let** ode dne, kdy bylo poškozenému doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí, jímž byla způsobena škoda, to neplatí, pokud byla způsobena škoda na zdraví.

Nárok na náhradu škody způsobené rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření se promlčí za **2 roky** ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí, jímž byla odpovědnost založena (tedy rozhodnutí zrušující nebo odsuzující k mírnějšímu trestu).

Pokud jde o **nároky na náhradu nemajetkové újmy**, ty se promlčují za **6 měsíců** ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však za **10 let** ode dne, kdy nastala skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen.

Pokud nemajetková újma vznikla porušením práva na vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě, neskončí promlčecí lhůta dříve, než uplynutím **6 měsíců** od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo.

Kdo může žádat o odškodnění

- **Náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím** se mohou domáhat
  - **jen účastníci řízení**, v němž bylo rozhodnutí vydáno,
  - případně ten, s nímž nebylo jako s účastníkem jednáno, ačkoliv s ním jednáno být mělo.

  Za **účastníky řízení** se pro účely zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci pokládají i osoby zúčastněné či ti, kterým procesní předpisy v rámci řízení svěřují některá dílčí práva (například obstarat jinému právní zastoupení), vždy však jen ve vztahu k obsahu dotčených práv.

- **Náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem** se naopak může domáhat **každý, jemuž tím byla způsobena škoda**.

Proces projednání žádostí o odškodnění, lhůta k vydání stanoviska o uplatněném nároku

Nároky dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je třeba **nejprve uplatnit u příslušného orgánu**, teprve pokud není uplatněný nárok uspokojen, nebo pokud marně uplyne 6 měsíců ode dne podání žádosti, může se žadatel svého tvrzeného nároku domáhat **podáním žaloby u soudu**.

Je-li u soudu podána žaloba týkající se nároku, jenž nebyl mimosoudně projednán, představuje to překážku pro rozhodnutí soudu ve věci samé a soud by měl řízení přerušit s výzvou žalobci, aby překážku odstranil.

Nárok se uplatňuje **u ústředních správních úřadů** vždy **dle působnosti oblasti veřejné správy**, v níž mělo ke škodě dojít (pokud nejde příslušný úřad určit, uplatňuje se nárok u Ministerstva financí), což platí i pro případy, kdy bylo vydáno nezákonné rozhodnutí územním samosprávným celkem v přenesené působnosti. Pokud jde naopak o škodu způsobenou územním celkem v samostatné působnosti, uplatňuje se nárok na odškodnění přímo u něj.

Je-li nárok na odškodnění uplatněn u **nepříslušného ústředního správního úřadu**, je tento povinen jej **postoupit** úřadu příslušnému, přičemž účinky podání žádosti (běh promlčecích lhůt) jsou zachovány.

Pokud je však nárok uplatněn u úřadu, jenž nemá povahu ústředního správního úřadu, není stanoveno, jak postupovat. Podatele lze v takové situaci **poučit**, že nárok neuplatnil řádně, případně jej lze z vlastní iniciativy postoupit, v každém případě však pro podatele nenastávají účinky uplatnění žádosti (až do doby, kdy podání dojde některému z ústředních správních úřadů).

Povaha projednání nároků na odškodnění s příslušným orgánem **je neformální**, **není vedeno žádné řízení** ve formálním smyslu slova, **výsledkem** projednání **je stanovisko příslušného orgánu o tom, zdali uplatněný nárok zcela, nebo zčásti uznává**.

Je věcí osoby, která o odškodnění žádá, aby splnění všech předpokladů vzniku nároku na odškodnění tvrdila a prokázala. Posuzující orgán přitom nemůže usuzovat na chybějící tvrzení z obsahu listin, které žadatel ke svému podání připojil.

*Pro **postup při mimosoudním projednání nároků na odškodnění** platí zásady tzv. Desatera dobré správy Veřejného ochránce práv, které svým usnesením č. 593 ze dne 15.8.2012 doporučila vláda ČR přiměřeně dodržovat.*

Regresní náhrada

Stát či územní samosprávné celky, které hradily škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, mají právo požadovat **tzv. regresní náhradu po úředních osobách** (a také územních celcích v přenesené působnosti), které se na škodní události podílely. Tu však **nelze žádat po těch, kteří se podíleli na škodní události na příkaz nadřízeného**, leda by se uposlechnutím příkazu dopustili trestného činu. Pokud jde o regresní odpovědnost územního samosprávného celku v přenesené působnosti za nezákonné rozhodnutí, nemůže nastat, pokud se celek, který jej vydal, řídil nesprávným právním názorem nadřízeného orgánu.

Pokud je uplatněn nárok na regresní náhradu po osobách, u níž účast na škodní události náležela k povinnostem plynoucím z pracovního nebo služebního poměru, je maximální výše regresní náhrady omezena (§ 179 zákoníku práce - *na 4,5násobek průměrného měsíčního výdělku odpovědné úřední osoby*).

Zatímco však odpovědnost za výkon veřejné moci je povahy objektivní, **odpovědnost úřední osoby**, jež se na škodní události podílela, **má subjektivní povahu**, tedy nastává jen tehdy, pokud odpovědná úřední osoba škodu zavinila. **Zavinění** přitom **prokazuje ten, kdo regresní náhradu žádá**.

Nárok na regresní náhradu **se promlčuje ve lhůtě 1 roku** od okamžiku, kdy byla proplacena náhrada škody způsobená výkonem veřejné moci.

Právní předpisy:

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Doporučená literatura:

MATES Pavel, Severa Jakub: *Odpovědnost státu za výkon veřejné moci*, Leges 2014

SIMON Pavel: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*, C.H. Beck 2019

Desatero dobré správy při vyřizování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup
Dostupné na: www.msp.gov.cz

19. Boj proti korupci

- Vymezení korupce (včetně korupčních trestných činů)
- Ochrana oznamovatelů
- Zákon o střetu zájmů
- Pravidla etiky státních zaměstnanců

Vymezení korupčních trestných činů je upraveno v zákoně č. 40/2009 Sb., **trestní zákoník**. Komplexní úpravu ochrany oznamovatelů protiprávního jednání v pracovním prostředí představuje zákon č. 171/2023 Sb., **o ochraně oznamovatelů**. Pravidla regulace střetu zájmů veřejných funkcionářů jsou obsažena v zákoně č. 159/2006 Sb., **o střetu zájmů**.

Vymezení korupce (včetně korupčních trestných činů)

Korupce je komplexním sociálním, politickým a ekonomickým fenoménem, který je mimo jiné jednou z příčin ekonomické stagnace, podílí se na oslabování institucí či podkopává důvěru v demokratický právní stát.

Vymezení korupce

Korupce není právním pojmem, a tudíž nemá ani zákonnou definici. Trestní zákoník používá pojem **úplatkářství**, který je v zásadě synonymem pojmu korupce. Korupci **v užším smyslu** je třeba vnímat jako **aktivní či pasivní úplatkářství podle trestního zákoníku.** Korupce **v širším smyslu** zahrnuje například:

- nepotismus (dosazování svých příbuzných do vlivných pozic),
- klientelismus (upřednostňování na základě přátelských vztahů) či
- stranickou patronáž (prosazování spolustraníků).

Základem korupčního jednání (úplatkářství) je:

- vztah uplácejícího a podplaceného (na jedné straně může být více subjektů),
- ve kterém podplacený poruší své povinnosti, především pak zneužije určitou pravomoc v souvislosti s obstaráváním záležitosti obecného (veřejného) zájmu,
- za což získá neoprávněné zvýhodnění pro sebe nebo jiného (úplatek),
- přičemž uplácející žádá určité neoprávněné zvýhodnění pro sebe nebo jiného.

Úplatek

Definice úplatku podle § 334 odst. 1 trestního zákoníku:

Úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.

Podoba samotného úplatku definována není, může se jednat o různé druhy **obohacení**. Předmětem úplatku jsou nejčastěji **peníze či věcné dary**, jedná se tedy o **prospěch majetkový**. Může jít ale i o **prospěch nemajetkový**.

Příklady nemajetkového prospěchu: *získání lukrativního postu, protislužbu, zajištění rekreace, slib lepší kariéry, upřednostnění v pořadníku, přímluvu u vlivné osoby nebo získání veřejně nedostupných informací.*

Korupční trestní činy

Jde především o trestné činy uvedené v hlavě desáté trestního zákoníku, třetím dílu, označené jako „Úplatkářství". Jsou zde obsaženy skutkové podstaty trestných činů, jež v sobě nesou typické znaky korupce. Patří mezi ně:

- **přijetí úplatku** (§ 331 trestního zákoníku) – trestného činu přijetí úplatku se dopustí ten, kdo:
    - sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek,
    - sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek,
    - za stejných podmínek o úplatek žádá, v takovém případě se jedná o **tzv. pasivní úplatkářství**,
- **podplacení** (§ 332 trestního zákoníku) – trestného činu podplacení se dopustí ten, kdo sám nebo prostřednictvím jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek jinému nebo pro jiného v souvislosti obstaráváním věcí obecného zájmu nebo podnikáním. V tomto případě se jedná o **tzv. aktivní úplatkářství**, kdy úplatkem disponuje pachatel tohoto trestného činu. U nabídky či slibu úplatku není třeba, aby k předání neoprávněné výhody opravdu došlo,
- **nepřímé úplatkářství** (§ 333 trestního zákoníku) – trestného činu se dopustí ten, kdo sám nebo prostřednictvím jiného žádá, dá si slíbit nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil. Tento trestný čin spojuje aspekty pasivního a aktivního úplatkářství, hovoříme o **tzv. úplatné intervenci (obchodování s vlivem)**, kdy dochází k působení výlučně na výkon pravomoci úřední osoby, a nestačí tak pouze působit na osobu obstarávající věci obecného zájmu či podnikatele.

Mezi **další trestné činy vymezené v trestním zákoníku související s korupcí** lze zařadit zejména tyto:

- porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220),
- pletichy v insolvenčním řízení (§ 226),
- zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256),
- pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257),
- pletichy při veřejné dražbě (§ 258),
- zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329).

Ochrana oznamovatelů

Dne 1. 8. 2023 vstoupil v účinnost zákon o ochraně oznamovatelů, který přinesl nový rámec pro ochranu oznamovatelů protiprávního jednání v pracovním kontextu. Jedná se o zákon, který transponuje do českého právního řádu evropskou směrnici. Hlavním smyslem a účelem zákona je umožnit **efektivní řešení situací, kdy (zejména) zaměstnanec poukáže na protiprávní jednání na pracovišti, což může umožnit zaměstnavatelům snáze odhalit nezákonné jednání a včas na něj zareagovat účinnými nápravnými a preventivními opatřeními**. Tím lze dalšímu nežádoucímu jednání zabránit a uchránit zaměstnavatele rovněž před majetkovou a reputační újmou. Ochrana oznamovatelů přitom může mít zásadní pozitivní společenské dopady nejen v oblasti prevence korupce a protiprávního jednání obecně, ale rovněž v podobě ochrany životů a zdraví či životního prostředí.

Oznamovateli je jednak **poskytnuta ochrana** (zajištění ochrany totožnosti, zákaz odvetných opatření) a dále je zákonem stanoveno:

- jak má být **s oznámením naloženo**,
- jak ho **prošetřit** a
- povinnost zaměstnavatele přijmout **opatření k nápravě**.

Ochrana se nicméně vztahuje pouze na oznamovatele ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů.

Aby se jednalo o oznámení (a tedy oznamovatele) ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů, musí být **současně splněny tři podmínky**:

- musí se jednat o **oznámení zákonem vymezeného protiprávního jednání**,
- musí ho **podat fyzická osoba**, kterou zákon za oznamovatele považuje,
- musí být **podáno** jedním ze **zákonem vymezených způsobů**.

Protiprávní jednání

Ve vztahu k oznamovanému protiprávnímu jednání hovoříme o **tzv. věcné působnosti** zákona o ochraně oznamovatelů (§ 2 odst. 1 zákona o ochraně oznamovatelů).

***Věcná působnost zákona** určuje, na jaké věci nebo situace se zákon vztahuje. Jinými slovy ne každé oznámení kohokoliv bude zákonem regulováno.*

Pomocí znaků oznamovaného jednání tak vymezujeme, které oznámení lze považovat za oznámení ve smyslu zákona. Oznámení dle zákona o ochraně oznamovatelů obsahuje informace o **možném protiprávním jednání**, k němuž došlo nebo má dojít:

- **u osoby, pro niž oznamovatel**, byť zprostředkovaně, **vykonával nebo vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost**, nebo
- **u osoby, se kterou oznamovatel byl nebo je v kontaktu v souvislosti s výkonem práce nebo jiné obdobné činnosti**,

a které:

- má znaky **trestného činu**,

- má znaky **přestupku**, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč,
- **porušuje zákon o ochraně oznamovatelů**, nebo
- **porušuje jiný právní předpis nebo předpis Evropské unie** ve vybraných oblastech.

Pro posouzení toho, zda oznámení spadá do věcné působnosti zákona o ochraně oznamovatelů není rozhodná následná právní kvalifikace ze strany příslušného orgánu. Postačí, že oznamované jednání má „na první pohled" znaky jednoho ze zákonem vymezených protiprávních jednání a informace v oznámení uvedené nejsou vědomě nepravdivé.

Příklad: *Oznámením dle zákona o ochraně oznamovatelů bude např. oznámení zaměstnance, který oznámí braní úplatků ze strany svého nadřízeného. Bude se totiž jednat o protiprávní jednání, ke kterému dochází na pracovišti oznamovatele a toto jednání má znaky trestného činu.*

Oznámením naopak nebude situace, kdy je oznamováno např. to, že kolega v práci omylem upustil na zem služební mobilní telefon, čímž vznikla škoda zaměstnavateli. Oznámením nebude ani nedodržování povolené rychlosti ředitelem v jeho soukromém vozidle mimo služební dobu.

Osoba oznamovatele

Oznamovatelem může být pouze **fyzická osoba, která vykonává práci nebo obdobnou činnost** (dopadá na ni osobní působnost zákona o ochraně oznamovatelů). Prací nebo jinou obdobnou činností se rozumí typicky výkon práce ve služebním nebo pracovním poměru, ale i další činnosti, jako je např. odborná praxe nebo dobrovolnická činnost (výčet je v § 2 odst. 3 zákona o ochraně oznamovatelů). **Oznamovatelem** přitom může být **i bývalý pracovník** nebo **uchazeč o práci**.

Oznamovatel je v souladu s § 2 odst. 2 zákona o ochraně oznamovatelů povinen se identifikovat. **Anonymní oznámení není oznámením ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů.**

Příklad: *Zaměstnanec úklidové firmy při úklidu v nemocnici vyslechne, jak si lékař od pacienta vyžádal úplatek, a tuto skutečnost nahlásí policii. Takové oznámení bude spadat do osobní působnosti zákona, neboť k jednání došlo u osoby, se kterou byl oznamovatel v kontaktu v souvislosti s výkonem práce nebo jiné obdobné činnosti. Oznámení bude spadat i do věcné působnosti zákona, neboť jeho předmětem je jednání mající znaky trestného činu.*

Naopak o oznámení ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů se jednat nebude v případě, že by takové oznámení podal pacient nemocnice. Ten totiž není ve vztahu k osobě, u které mělo dojít k protiprávnímu jednání (nemocnice), v žádném pracovním nebo obdobném vztahu.

Rovněž nebude oznámením ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů, pokud oznámím na policii, že můj soused ublížil na zdraví svému otci. Takové jednání sice má znaky trestného činu (a tedy spadá do věcné působnosti zákona o ochraně oznamovatelů), zcela zde však chybí pracovní kontext ve vztahu k oznamovateli. Nedojde tedy k naplnění požadavku osobní působnosti.

Způsoby podání oznámení

Třetí (a poslední) podmínkou pro to, abychom mohli hovořit o oznámení dle zákona o ochraně oznamovatelů, je, že je podáno způsobem, který zákon předpokládá. Tyto způsoby jsou upraveny v § 7 zákona o ochraně oznamovatelů.

Oznámení dle zákona o ochraně oznamovatelů lze podat:

- prostřednictvím **vnitřního oznamovacího systému** u povinného subjektu, který je vymezen v § 8 odst. 1 zákona o ochrana oznamovatelů,

  Jedná se např. o vybrané veřejné zadavatele nebo zaměstnavatele zaměstnávající nejméně 50 zaměstnanců.

- **Ministerstvu spravedlnosti**,
- v zákonem stanovených případech lze **oznámení uveřejnit** při splnění specifických požadavků; v případě jejich nesplnění se nebude jednat o oznámení ve smyslu zákona a ochrana před odvetnými opatřeními nevznikne; v případě nezákonného zveřejnění některých informací vzniká nebezpečí jiné veřejnoprávní či soukromoprávní odpovědnosti.

  Je možné dopustit se např. pomluvy nebo porušení obchodního tajemství.

- přímo **příslušnému orgánu veřejné moci** (typicky podání trestního oznámení, podnětu pro přestupek správnímu orgánu apod.).

Oznamovatel může mezi oznamovacími kanály libovolně volit (s výjimkou uveřejnění oznámení), přičemž ochrana před odvetným opatřením mu náleží vždy v plném rozsahu zákona (tedy i když nepracuje u povinného subjektu, který musí mít vnitřní oznamovací systém zřízen).

Z oznamování jsou obecně (tedy i v případě oznámení vnitřním oznamovacím systémem nebo Ministerstvu spravedlnosti) vyloučeny některé skutečnosti.

***Například** informace podléhající advokátní nebo lékařské mlčenlivosti nebo utajované informace.*

Postup po podání oznámení

Je-li oznámení podáno **vnitřním oznamovacím systémem** u povinného subjektu, má povinnost se jím zabývat **tzv. příslušná osoba**. Příslušná osoba je fyzická osoba, která byla povinným subjektem určena k přijímání a vyřizování oznámení dle zákona o ochraně oznamovatelů. S přijetím oznámení a posouzením jeho důvodnosti zákon spojuje řadu povinností příslušné osoby *(§ 11 a § 12 zákona o ochraně oznamovatelů)*. Příslušná osoba je dále v souladu s § 20 zákona o ochraně oznamovatelů povinna:

- chránit informace uvedené v oznámení a
- bez písemného souhlasu oznamovatele nikomu nesdělovat jeho totožnost.

Pokud není řádné prošetření informací obsažených v oznámení možné bez prozrazení totožnosti oznamovatele, nesmí k němu příslušná osoba bez souhlasu oznamovatele přistoupit.

Příslušná osoba musí při posuzování oznámení **postupovat nestranně**. Povinný subjekt nesmí příslušnou osobu nijak postihnout za řádný výkon jejích činností. Není tak např. možné uplatňovat personální opatření vůči příslušné osobě, která odmítne sdělit totožnost oznamovatele svému nadřízenému.

Odvetná opatření

Oznamovatel ani osoby oznamovateli blízké *(výčet je uveden v § 4 odst. 2)* nesmí být vystaveny odvetnému opatření. Odvetným opatřením se rozumí **jednání nebo jeho opomenutí v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností oznamovatele**, které:

- **bylo vyvoláno učiněním oznámení** a které
- **oznamovateli nebo osobě oznamovateli blízké může způsobit újmu**.

Dojde-li k odvetnému opatření, může takové jednání naplnit skutkovou podstatu **přestupku**, který projednává Ministerstvo spravedlnosti. Přestože oznamovatel není účastníkem řízení o přestupku, **proti odvetnému opatření se může** obvykle **bránit u soudu v závislosti na povaze odvetného opatření**.

Nejtypičtějším odvetným opatřením je rozvázání pracovního poměru s oznamovatelem. Bude-li se oznamovatel proti takovému odvetnému opatření bránit u soudu, je mu k dispozici institut tzv. obrácení důkazního břemene. Původce odvetného opatření (zaměstnavatel) tak bude povinen prokázat, že přijetí tvrzeného opatření bylo objektivně odůvodněno legitimním cílem a představovalo k tomuto cíli přiměřený a nezbytný prostředek (jinými slovy – že zde existovaly jiné důvody pro např. výpověď z pracovního poměru).

Klíčovým aspektem odvetného opatření je skutečnost, že bylo vyvoláno učiněním oznámení. Odvetným opatřením tak nemůže být například jednání, které:

- předcházelo podání oznámení (např. *bossing*),
- bylo motivováno jinými skutečnostmi (např. *výpověď z pracovního poměru z důvodu porušení pracovní kázně*).

Ochranu před odvetným opatřením nemá ten, kdo podá vědomě nepravdivé oznámení.

Zákon o střetu zájmů

Střet zájmů nastává, když má nějaká **osoba více zájmů** (např. rodinné či osobní vazby), které **mohou ovlivnit její rozhodování nebo jednání**, často **na úkor objektivity nebo nezávislosti**. Na rozdíl od korupce nemusí střet zájmů být vždy spojen s nelegálním jednáním (zákony zpravidla řeší až potenciálně problematické situace, které ze střetu zájmů vyplývají).

Střet zájmů je řešen ve více typech právních předpisů (např. v oblasti veřejných zakázek, u obchodních korporací), ale např. i v Ústavě, kde jsou zakázány souběhy některých ústavních funkcí.

Střet zájmů je vhodné **odlišit od podjatosti** (upravené zpravidla v procesních předpisech), která se často týká nějakého řízení, kdy není ten, kdo rozhoduje, nestranný (s ohledem na svůj poměr k věci nebo účastníkům). Zároveň **nelze plně zaměňovat s klientelismem** jakožto systémem, kde se výhody poskytují na základě

osobních vztahů nebo loajality. Střet zájmů je tedy širší koncept, který může zahrnovat prvky podjatosti a klientelismu i korupce, ale není jejich synonymem.

Zákon o střetu zájmů obsahuje **komplexní pravidla předcházení i řešení nastalého střetu zájmů pro množinu osob**, které nazývá **veřejní funkcionáři** (osobní působnost zákona je tedy omezena jen na ně, jejich výčet je v § 2). Jedná se zejména o vysoce postavené politiky a představitele exekutivy, kterými jsou např. členové vlády, poslanci a senátoři, vedoucí představitelé úřadů s celostátní působností, ale i lokální politici (např. členové zastupitelstev krajů nebo starostové obcí). Vedle toho se zákon vztahuje i na tzv. nepolitické veřejné funkcionáře, jakými jsou např. ředitelé odborů na ministerstvech, soudci či státní zástupci.

Věcná působnost zákona pak zahrnuje regulaci či předcházení konkrétním situacím střetu zájmů, omezení některých činností a oznamovací povinnosti.

Všichni **veřejní funkcionáři** dle zákona o střetu zájmů jsou povinni:

- dle § 3 tohoto zákona o střetu zájmů **zdržet se každého jednání, při kterém mohou jejich osobní zájmy ovlivnit výkon jejich funkce**,
- dle § 8 zákona o střetu zájmů **při jednání orgánu**, ve kterém vystoupí v rozpravě, předloží návrh nebo jsou oprávněni hlasovat, **oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže** se zřetelem k výsledku projednání věci **by jim mohla vzniknout osobní výhoda** nebo **újma** anebo **mají-li na věci jiný osobní zájem**.

  To se týká například situací, kdy rada obce jedná o poskytnutí dotace místnímu sportovnímu klubu, jehož členem je starosta dané obce.

Na vybrané veřejné funkcionáře se dále vztahují některé **zákazy a omezení** týkající se vedlejších činností převážně ekonomické povahy, jako je např. podnikání, členství v orgánech podnikajících právnických osob, vlastnictví médií, pobírání dotací či účast v zadávacích řízení. Tyto zákazy a omezení jsou upraveny v § 4 až 6 zákona o střetu zájmů.

Dalším významným požadavkem plynoucím ze zákona o střetu zájmů je **povinnost vybraných veřejných funkcionářů podávat oznámení o činnostech, majetku, příjmech a závazcích** (dále jen „majetková přiznání“). Majetková přiznání se podávají prostřednictvím Centrálního registru oznámení spravovaného Ministerstvem spravedlnosti (www.cro.justice.cz/), a to při vstupu do funkce, jednou ročně v průběhu výkonu funkce a při skončení funkce. Veřejnost má možnost na majetková přiznání nahlížet na základě podané žádosti. **Zajištění transparentnosti ve vztahu k majetku, který veřejný funkcionář nabyl v průběhu výkonu funkce, a navazující veřejná kontrola** jsou jedním **z hlavních účelů zákona o střetu zájmů**.

Nesplnění povinností dle zákona o střetu zájmů je spojeno **s přestupkovou odpovědností**. Výjimku tvoří porušení § 3 zákona o střetu zájmů upravujícího povinnost zdržet se jednání, při kterém mohou osobní zájmy veřejného funkcionáře

ovlivnit výkon jeho funkce. Jednání porušující toto ustanovení tak má zpravidla pouze **politicko-morální důsledky**. Drtivá většina spáchaných přestupků dle zákona o střetu zájmů spočívá v nesplnění povinnosti podat majetkové přiznání do Centrálního registru oznámení. Plnění oznamovací povinnosti kontroluje Ministerstvo spravedlnosti, přestupky projednávají úřady obcí s rozšířenou působností.

Pravidla etiky státních zaměstnanců

S postavením státních zaměstnanců jakožto vykonavatelů státní služby ve služebních úřadech se pojí specifické etické normy, neboť státní služba je správou veřejných záležitostí, která sleduje naplňování veřejných cílů a je vykonávána ve veřejném zájmu a ku prospěchu společnosti uspořádané ve stát.

Zákonem stanovené povinnosti státních zaměstnanců jsou podstatně doplněny **pravidly služební etiky státních zaměstnanců** (služební předpis nejvyššího státního tajemníka č. 3/2023 o pravidlech etiky státních zaměstnanců), a to ve vazbě na specifické cíle, úkoly, nároky a morální rizika spojené s veřejnoprávním statutem a rolí státního zaměstnance. **Neetické chování státních zaměstnanců**, tedy chování, které je v rozporu s hodnotami řádného výkonu státní služby, jakkoli nemusí být nutně v rozporu se zákonem, je významným faktorem působícím zhoršení kvality výkonu státní služby a ztrátu důvěry veřejnosti ve státní správu.

Mezi klíčové hodnoty kodifikované výše citovanými pravidly služební etiky státních zaměstnanců patří: veřejný zájem, zákonnost, nestrannost, politická neutralita, odbornost, vstřícnost, profesionalita, otevřenost, čestnost, hospodárnost, loajalita, objektivita, mlčenlivost (kolegialita).

Dodržování pravidel služební etiky je pro státního zaměstnance závazné a jejich porušení pro něj může mít negativní důsledky, jakkoliv bude záležet na intenzitě a četnosti takového nežádoucího jednání.

Právní předpisy

Zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů

Zákona č. 40/2009 Sb. trestní zákoník

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

Služební předpis nejvyššího státního tajemníka ze dne 3. října 2023 č. 3/2023 o pravidlech etiky státních zaměstnanců

Doporučená literatura

Web www.oznamovatel.justice.cz, zejména záložka „Právní úprava a metodická doporučení“

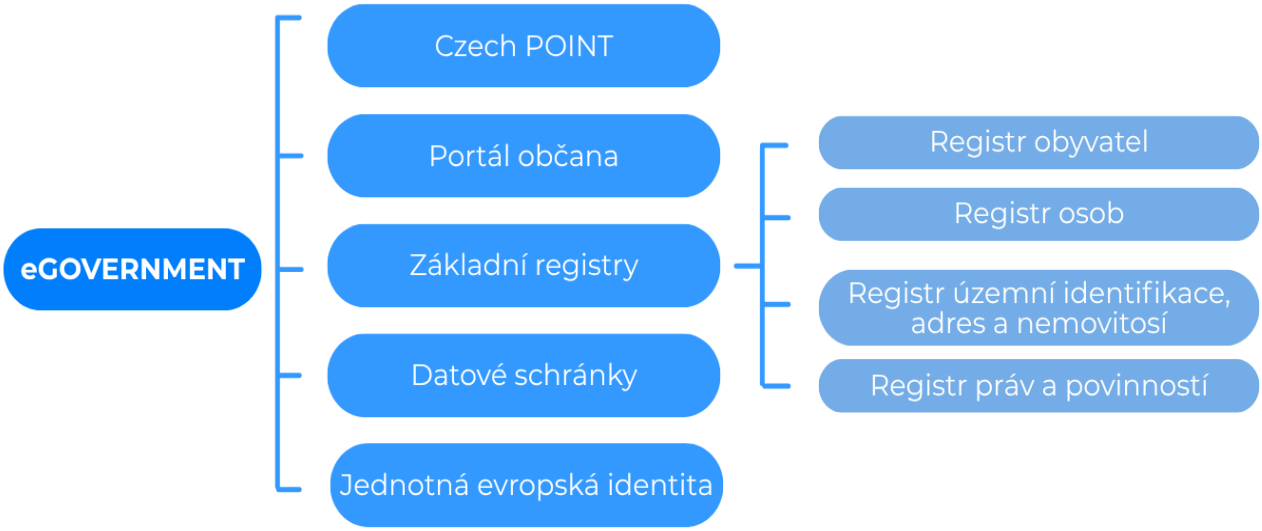
Příručka pro příslušné osoby podle zákona č.171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, dostupná na webu www.oznamovatel.justice.cz

Základní právní úprava ke střetu zájmů dostupná na webu www.msp.gov.cz

20. eGovernment

- eGovernment
- Elektronická komunikace s orgány veřejné moci
- Typy veřejnoprávní elektronické komunikace
- Datová schránka
- Nástroje pro zjištění autenticity
- Prostředky elektronické identifikace
- Identifikace adresáta
- Digitální ústava
- Veřejné rejstříky a seznamy

eGovernment je soubor technických, systémových a legislativních opatření vedoucích ke zkvalitnění komunikace mezi orgány veřejné správy a adresáty veřejné správy (fyzické a právnické osoby) její elektronizací.



Mezi základní pilíře eGovernmentu patří:

- **Síť kontaktních míst veřejné správy Czech POINT** (Český Podací Ověřovací Informační Národní Terminál) - garantovaná služba pro komunikaci se státem prostřednictvím jednoho univerzálního místa, kde je možné:
  - získat a ověřit data z veřejných i neveřejných informačních systémů veřejné správy,
  - úředně ověřit dokumenty a listiny,
  - převést písemné dokumenty do elektronické podoby a naopak,
  - získat informace o průběhu správních řízení ve vztahu k občanovi a
  - podat podání pro zahájení řízení správních orgánů.

- **Portál občana** – informační systém veřejné správy plnící roli elektronické brány k jednotlivým elektronickým službám státu. Portál občana zajišťuje komunikaci s veřejnými orgány prostřednictvím:
    - datových schránek,
    - přístupu se zaručenou identitou do informačních systémů veřejné správy nebo elektronických aplikací spravovaných těmito veřejnými orgány a
    - prostřednictvím kontaktních míst veřejné správy.

    *Prostřednictvím portálu občana lze například získat **ověřené výpisy z informačních systémů veřejné správy** (např. potvrzení o studiu, výpis bodového hodnocení řidiče, výpis z Rejstříku trestů, výpis z živnostenského rejstříku, informace z katastru nemovitostí, informace z registru silničních vozidel, informace z registru řidičů, informace z živnostenského rejstříku, notifikace platnosti dokladů, výpis z registru obyvatel, přístup k podání daňového přiznání na portálu MOJE daně apod).*

- **Základní registry** – jsou základním (referenčním) datovým zdrojem údajů o subjektech a objektech práva a o výkonu veřejné správy. Účelem základních registrů je založení infrastruktury pro vzájemné sdílení dat mezi orgány veřejné správy s minimálním zatížením dotčených subjektů pod mottem „**Obíhat mají data, nikoliv občané**.“ Referenčními údaji v základních registrech jsou údaje o:
    - fyzických osobách,
    - právnických osobách,
    - adresách a územních prvcích a nemovitostech,
    - orgánech veřejné moci a soukromoprávních uživatelích údajů,
    - agendách a působnosti výkonu veřejné správy,
    - některých rozhodnutí měnících referenční údaje.

  V současné době existují 4 základní registry:

    - **registr obyvatel** (**ROB**) – eviduje a sdílí údaje o fyzických osobách (státních občanech ČR, občanech jiného státu EU či prostoru EHS nebo cizincích ze třetích zemí). Správcem Registru obyvatel je Digitální a informační agentura,
    - **registr osob** (**ROS**) – eviduje a sdílí údaje o podnikajících fyzických osobách a právnických osobách. Správcem registru je Digitální a informační agentura; **subjekty údajů v registru osob** jsou např. právnické osoby, organizační složky státu nebo právnické osoby, pokud jsou zapsány do evidence podle zákona o základních registrech nebo jiného právního předpisu,

      Evidencemi podle jiného právního předpisu pro potřeby vedení registru osob se rozumí obchodní rejstřík, rejstřík živnostenského podnikání, evidence nebo informační systémy vybraných ministerstev a ústředních orgánů státní správy, profesních komor, obcí, krajů apod.

    - **registr územní identifikace, adres a nemovitostí** (**RÚIAN**) – eviduje a sdílí informace o základních územních prvcích, evidenčních jednotkách a adresách. Správcem registru je Český úřad katastrální a zeměměřičský,

Územními prvky jsou např. území státu, vyššího územního samosprávného celku, okresu, obce, obvodu a městské části v hl. m. Praze, městského obvodu a městské části územně členěného statutárního města.

- **registr práv a povinností** (**RPP**) - obsahuje jednak informace pro řízení přístupu k údajům ostatních základních registrů a současně tento registr představuje základní přehled o agendách, které orgány veřejné moci (a oprávnění soukromoprávní uživatelé údajů) provádějí a k nimž jsou příslušné. V zásadě platí, že pouze na základě zde registrovaných agend má konkrétní orgán veřejné moci (a oprávněný soukromoprávní uživatel údajů) přístup k ostatním registrům a zápisu či změně údajů. Správcem registru práv a povinností je Digitální a informační agentura.

Komunikaci mezi registry a jednotlivými orgány státní správy a samosprávy pak zajišťuje **Informační systém základních registrů** (**ISZR**).

- **Datové schránky** – nástroj pro elektronickou komunikaci s orgány veřejné moci, nahrazující analogové listinné dokumenty odesílané a doručované zpravidla prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.

- **Jednotná evropská elektronická identita** – právní rámec pro digitální identitu a autentizaci. Jejím cílem je vytvořit důvěryhodnou elektronickou interakci a podporovat bezproblémové digitální služby v EU včetně doručování elektronických zpráv, dat nebo dokumentů a s důkazy o době odeslání, přijetí a integrity obsahu. Mezi jeho nástroje patří:

  - elektronické podpisy,
  - nástroje elektronické identifikace a
  - nástroje zabezpečení elektronických dokumentů.

  Digitální identita je jakýkoliv osobní údaj v on-line prostředí, kterým lze vysledovat faktickou identitu. Autentizace je proces ověření skutečné identity subjektu.

Elektronická komunikace s orgány veřejné moci

Typy veřejnoprávní elektronické komunikace

Datová schránka

Průkopníkem elektronické komunikace s orgány veřejné moci je zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi, který zavedl institut datové schránky.

Informační systém datových schránek je informačním systémem státní správy, jehož správcem je Digitální a informační agentura. Je současně zásadní součástí výkonu veřejné moci, neboť každé řízení je zahájeno okamžikem doručení podání orgánu

veřejné moci a každé rozhodnutí či výzva ze strany orgánu veřejné moci musí být účastníku řízení řádně doručeny.

Datová schránka je elektronickým úložištěm, kde je datový prostor vyhrazen jednotlivým uživatelům datových schránek, tedy orgánům veřejné moci a soukromým osobám, kterým je datová schránka zřizována povinně ze zákona nebo na žádost. Datová schránka je určena především k doručování a k provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci, existuje i možnost vzájemné soukromoprávní komunikace mezi subjekty soukromého práva (právnické a fyzické osoby).

Základní účely a funkce datové schránky:

- doručování orgány veřejné moci,
- provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci, tedy k podávání podání a návrhů vůči orgánům veřejné moci elektronickou formou,
- dodávání dokumentů fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob,
- soukromoprávní komunikace fyzických a právnických osob (za poplatek).

Účinky úkonů učiněných prostřednictvím datové schránky shrnuje výstižně Stanovisko Nejvyššího soudu k podáním činěným v elektronické podobě a k doručování elektronicky vyhotovených písemností soudem, prováděnému prostřednictvím veřejné datové sítě (Plsn 1/2015) publikovaného pod č. 1/2017 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek:

*Procesní úkon, učiněný prostřednictvím datové schránky za podmínek uvedených v § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi, osobou tam označenou, má **stejné účinky** jako procesní úkon učiněný písemně a podepsaný osobou, pro kterou byla zřízena datová schránka za podmínky, že osoba, pro níž byla datová schránka zřízena, je shodná s podatelem určeným z textu vlastního podání.*

Komu je datová schránka zřizována

Ze zákona byli dosud povinni mít zřízenu a používat datovou schránku tyto subjekty:

- právnická osoba zapsaná v registru osob,
- podnikající fyzická osoba,
- advokát, daňový poradce,
- statutární auditor,
- insolvenční správce,
- znalec, soudní tlumočník a soudní překladatel,
- orgány veřejné moci.

Od 1. 1. 2023 platí, že zřízení datové schránky je nabídnuto též fyzické osobě, je-li taková osoba zapsána v základním registru obyvatel a plně svéprávná, a použije-li poprvé prostředek elektronické identifikace vůči tomu, kdo umožňuje prokázání totožnosti podle zákona o elektronické identifikaci.

Procesní účinky doručení datovou schránkou

Základní pravidla doručování prostřednictvím datové schránky orgány výkonné moci stanoví § 17 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi. Zásadním pravidlem je **prioritizace způsobu doručování do datové schránky před jinými**, přičemž v rámci zvláštních procesních předpisů ponechává volbu pořadí doručovacích způsobů na těchto předpisech. Zvláštní procesní předpisy na tuto úpravu reagovaly tím, že jako první prostředek volby zvolily doručování do datové schránky.

Například *§ 19 odst. 1 správního řádu, § 45 odst. 2 občanského soudního řádu, § 39 odst. 1 písm. b) a § 42 daňového řádu, § 42 soudního řádu správního.*

Významným prvkem eliminujícím mnohdy složité spory o účinnost doručení při zapojení provozovatele poštovních služeb je pevně stanovený **okamžik doručení**. Podle § 17 odst. 3 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi **dokument**, který byl dodán do datové schránky, **je doručen okamžikem, kdy se do datové schránky přihlásí osoba**, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu.

Podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi **nepřihlásí-li se** do datové schránky oprávněná osoba **ve lhůtě 10 dnů** ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za **doručený posledním dnem této lhůty**; to neplatí, vylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení.

Například *§ 64 odst. 4 trestního řádu – zásadní písemnosti trestního řízení jako např. usnesení o zahájení trestního stíhání, rozsudek, trestní příkaz apod.*

Toto ustanovení zavádí tzv. **elektronickou fikci doručení**.

V případě doručování dokumentu orgánu veřejné moci platí, že dokument je orgánu veřejné moci doručen v okamžiku dodání do datové schránky.

Komunikace prostřednictvím elektronické pošty (e-mailu)

Procesní předpisy správní řád, občanský soudní řád a soudní řád správní umožňují i tento způsob komunikace, zpravidla **na přímou žádost** adresáta výkonu státní moci. Vlastní text zprávy může být uložen v těle e-mailu nebo přiložen jako příloha a podepsán elektronickým podpisem k potvrzení vůle jednající osoby. Nejlepším řešením je připojit tento podpis přímo na přílohy – vložené elektronické dokumenty. Nicméně soudní praxe dovodila, že elektronické podepsání pouhého mailu (a nikoliv příloh) není důvodem pro odmítnutí soudní ochrany odesilateli.

Nález Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 1829/13 dne 12. února 2014 k tomu uvádí:
Městský soud chybně zhodnotil dosah zaručeného elektronického podpisu, když dospěl k závěru, že se tento nevztahuje na přílohu elektronické zprávy. Při výkladu ustanovení § 43 odst. 5 o. s. ř. ve spojení s ustanovením § 42 odst. 3 věta druhá o. s. ř. nerespektoval, že smyslem a účelem příslušných ustanovení je záruka identifikace účastníka řízení a autenticity podání. Důvodem, proč mají být elektronická podání doplňována (ustanovení § 42 odst. 3 věta druhá o. s. ř.) je snaha o odstranění pochybností ohledně totožnosti osoby, která podání učinila, tj. zabránit tomu, aby jménem podatele činil bez jeho vědomí či proti jeho vůli podání někdo jiný. Elektronické podání odeslané e-mailem a opatřené zaručeným elektronickým podpisem s přílohou,

která je součástí tohoto elektronického podání a obsahuje rozvedený text námitek proti příkazu k úhradě nákladů exekuce, i když není samostatně opatřena zaručeným elektronickým podpisem, splňuje podmínky ustanovení § 42 odst. 5 o. s. ř.

K problematice nedodržení předpokládaných standardů elektronického podepisování ve zprávě zaslané elektronickou poštou Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu – známé jako eIDAS v čl. 25 odst. 1 uvádí:

Elektronickému podpisu nesmějí být upírány právní účinky a nesmí být odmítán jako důkaz v soudním a správním řízení pouze z toho důvodu, že má elektronickou podobu nebo že nesplňuje požadavky na kvalifikované elektronické podpisy.

V případě komunikace orgánů veřejné moci vůči adresátům veřejné moci lze jednoznačně trvat na tom, aby v případě tohoto způsobu předávání zpráv byly elektronicky podepsány i přílohy e-mailu.

Problémem tohoto způsobu komunikace z pohledu orgánů veřejné moci je negarantované doručení a negarantovaný čas (okamžik) doručení v rámci veřejné datové sítě, což po praktické stránce přináší nejistotu pro stanovení doby účinků doručení. K tomu si například správní řád vypomáhá institutem potvrzení doručení dle § 19 odst. 9 následovně:

Písemnosti určené do vlastních rukou se na požádání adresáta doručují jiným způsobem podle tohoto zákona; v takovém případě platí, že písemnost je doručena třetím dnem ode dne, kdy byla odeslána. **V případě doručování na elektronickou adresu platí, že písemnost je doručena v okamžiku, kdy převzetí doručované písemnosti potvrdí adresát datovou zprávou podepsanou adresátem**. **Nepotvrdí-li adresát převzetí písemnosti** nejpozději následující pracovní den po odeslání zprávy, která se nevrátila jako nedoručitelná, **doručí správní orgán písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal**.

V případě občanského soudního řádu tento mechanismus platí obdobně; pouze lhůta na potvrzení je delší a činí 3 dny.

Podání prostřednictvím informačních systémů veřejné správy – právo na digitální službu

Tento způsob komunikace naplňuje požadavek ustanovení zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů. Digitalizaci postupů orgánů veřejné moci pak upravil zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci.

Podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona o právu na digitální služby *má uživatel služby právo činit digitální úkon vůči orgánu veřejné moci prostřednictvím informačního systému veřejné správy umožňujícího prokázání totožnosti uživatele služby s využitím elektronické identifikace, autorizaci digitálního úkonu uživatelem služby a zpětné prokázání projevu vůle uživatele služby učinit digitální úkon.*

Tento způsob elektronické komunikace současně předpokládá využití elektronických formulářů, které po prokázání totožnosti žadatele elektronickou identifikací vygenerují ve formulářích veškeré údaje ze základních registrů a agendových informačních systémů, čímž výrazně zjednoduší výstupní formát dokumentu a jeho následné zpracování.

Nástroje pro zajištění autenticity elektronického projevu vůle adresáta výkonu státní moci a pro jeho elektronickou identifikaci

Základním právní předpisem pro tuto oblast je nařízení eIDAS a české adaptační předpisy – zákon č, 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce a zákon č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci.

Tyto nástroje slouží k zajištění **autenticity elektronických dokumentů a tím i jejich důkazní spolehlivosti**.

Podpis dokumentu je historickým reliktem stvrzení jeho autenticity původcem (autorem) - jednoznačně spojuje dokument s podepisující osobou a připojení podpisu vyjadřuje její vůli a srozumění s obsahem dokumentu.

U vlastnoručního podpisu rozeznáváme dvě úrovně:

- podpis prostý (bez přívlastku) a
- podpis úředně ověřený.

Nařízení eIDAS rozlišuje čtyři úrovně **elektronického podpisu**:

- **elektronický podpis prostý** (**bez přívlastku**) – jeho důvěryhodnost nedosahuje úrovně vlastnoručního podpisu. Příkladem může být naskenovaný vlastnoruční podpis nebo biometrický podpis (např. při změně osobních dokladů či v bance). Přesto mu jeho právní účinky podle eIDAS nemohou být upírány a posuzují se v kontextu. Zpravidla se uplatní v soukromoprávních vztazích,
- **zaručený elektronický podpis** – u něj je již vyžadováno technické zabezpečení důvěryhodnosti, avšak stále ještě není požadována důvěryhodnost údajů uvedených v připojeném certifikátu. Technické zabezpečení důvěryhodnosti garantuje, že obsah dokumentu nemůže být po podepsání změněn například vložením jiného textu či stránek a to, že podpis nemůže být zkopírován a vložen do jiného dokumentu. Zpravidla se používá v obchodním styku,
- **zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu** – zaručuje nejen technické zabezpečení důvěryhodnosti, ale přináší důvěryhodnost i v údajích uvedených v certifikátu přiloženém k podpisu. Tato důvěryhodnost spočívá v tom, že tento typ elektronického podpisu je založen na tzv. kvalifikovaném certifikátu, před jehož vydáním musí být ověřena totožnost podepisující osoby. V českém prostředí a pro komunikaci s českými

orgány veřejné moci je uznáván naroveň vlastnoručnímu podpisu, proto v české právní terminologii získal přídomek **uznávaný.**

- **kvalifikovaný elektronický podpis** – představuje v současnosti nejvyšší formu elektronického podpisu. Oproti zaručenému elektronickému podpisu založenému na kvalifikovaném certifikátu je důvěryhodnost v údajích uvedených v certifikátu přiloženém k podpisu posílena tím, že část kvalifikovaného certifikátu je uložena přímo na čipovou kartu nebo USB token. Pokud je podepisováno kvalifikovaným elektronickým podpisem, musí mít podepisující osoba tento čip či token fyzicky u sebe a jeho použitím z něj načíst certifikát prostřednictvím čtečky a/nebo příslušného softwaru. Tento postup zaručuje co možná nejvyšší míru ochrany proti zneužití. Rovněž tento podpis spadá v rámci českého prostředí pod skupinu **uznávaných** podpisů, oproti předchozímu **je však uznáván i v rámci EU**. Tímto podpisem mají za povinnost podepisovat dokumenty veřejnoprávní podepisující (stát, územní samosprávný celek, právnická osoba zřízená zákonem nebo právnická osoba zřízená nebo založená státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou zřízenou zákonem nebo jejich orgán anebo jiná jejich součást a osoba při výkonu své působnosti – např. soudní exekutor).

Vedle elektronických podpisů lze zmínit ještě následující elektronické zabezpečovací prvky:

Elektronická pečeť – je velmi volně řečeno obdoba elektronického podpisu u právnické osoby, prokazující původ dokumentu, nikoliv její projev vůle jako u podpisu. Jedná se o data v elektronické podobě (pečeť), připojená k jiným datům (dokumenty) v elektronické podobě s cílem zaručit jejich pravost a neměnnost. Slouží jako důkaz toho, že dokument vydala určitá právnická osoba a poskytuje jistotu o jeho původu. Vydává se právnickým osobám a lze ji použít jako doplnění elektronického podpisu. Obdobně jako elektronický podpis má čtyři úrovně.

Elektronické časové razítko potvrzuje, že jím zabezpečený elektronický dokument v daném okamžiku existoval a nebyl později změněn. Elektronické časové razítko spojuje dokument s reálným časem tak, že jakákoli následná změna zabezpečeného dokumentu nebo uvedeného času bude patrná. Základní rolí tohoto instrumentu je **ochrana integrity** a při současném použití elektronického podpisu či pečetě rovněž prokazuje existenci těchto prvků v daném časovém okamžiku.

Prostředky elektronické identifikace adresáta státní správy vzdáleným přístupem

Elektronická identifikace fyzických a právnických osob má primárně za cíl využívat online služby veřejné správy bez nutnosti prokazovat svoji totožnost (a tím i oprávnění využívat tyto služby) analogovými doklady – veřejnými listinami – a tím se za tímto účelem nutně někam dostavit.

Právní základ elektronické identifikace stanoví eIDAS, který v čl. 3 definuje jednotlivé **prostředky elektronické identifikace** následovně:

- **elektronickou identifikací** se rozumí postup používání osobních identifikačních údajů v elektronické podobě, které jedinečně identifikují určitou fyzickou či právnickou osobu nebo fyzickou osobu zastupující právnickou osobu,
- **systémem elektronické identifikace** se rozumí systém pro elektronickou identifikaci, na jehož základě jsou fyzickým či právnickým osobám nebo fyzickým osobám zastupujícím právnické osoby vydávány prostředky pro elektronickou identifikaci,
- **prostředkem pro elektronickou identifikaci** je:
  - hmotná (např. USB token) či
  - nehmotná (např. certifikát uložený v počítači nebo přihlašovací údaje)

  jednotka obsahující osobní identifikační údaje, která se používá k autentizaci pro účely online služby,
- **autentizací** se rozumí elektronický postup, který umožňuje potvrdit elektronickou identifikaci fyzické či právnické osoby nebo původ a integritu dat v elektronické podobě.

Pro podporu celého procesu elektronické identifikace prostřednictvím kvalifikovaného systému elektronické identifikace je vytvořena platforma **Národní identitní autority** (**NIA**), která vykonává činnosti národního bodu a národního uzlu eIDAS. Národní bod je informační systém, který cestou základní registrů dokáže ztotožnit žadatele přistupujícího elektronickou cestou.

Nařízení eIDAS v čl. 8 zavádí **tři úrovně záruky (důvěry) identifikačních prostředků**, které určují, do jaké míry může veřejnoprávní poskytovatel online služby (orgán veřejné moci) důvěřovat způsobu ověření totožnosti a tím i připustit přístup ke svým službám. Technické prostředky autentizace se svým nastavením podobají nárokům na elektronický podpis.

- **nízká úroveň** představuje omezenou míru spolehlivosti ověření identity, kdy při identifikaci přihlašovatele došlo pouze k tzv. jedno-faktorové autentizaci,
- **značná úroveň** představuje vyšší úroveň ověření identity, a proto je využívána v rámci přihlášení k většině služeb eGovernmentu. Při této identifikaci dochází ke dvoufaktorové autentizaci, kdy vedle přihlášení pomocí uživatelského jména a hesla je totožnost ověřena ještě dalším způsobem – například zadáním SMS kódu,
- **vysoká úroveň** představuje nejvyšší záruku ověření identity. K ověření identity je kromě identifikačních prostředků z předchozích úrovní využíván i fyzický identifikační prostředek (ve formě tokenu či kontaktního čipu). Pro přihlášení je nutno použít přístupové údaje, totožnost musí být ověřena při vydání tokenu či čipu a ty je nezbytné použít pro přihlášení například prostřednictvím čtečky.

Nástroje elektronické identifikace v českém prostředí nabízí:

- stát
    - **eObčanka** – občanský průkaz vydaný po 1. 7. 2018 obsahuje kontaktní čip, který při využívání online služeb veřejné správy umožňuje po aktivaci čipu vzdálenou identifikaci pomocí připojené čtečky a instalovaného softwaru. Úroveň záruky (a tedy rozsah přístupu do online služeb) spadá do kategorie vysoká,
    - **NIA ID** – aktivuje se po návštěvě Czech POINTU, případně elektronicky prostřednictvím eObčanky či datové schránky. K přihlášení se používá uživatelské jméno a heslo, potvrzené následně SMS kódem zaslaným na mobilní telefon. Úroveň záruky (a tedy rozsah přístupu do online služeb) spadá do kategorie značná,
    - **Mobilní klíč eGovernmentu** – výsostně mobilní aplikace pro systémy Android i iOS prostřednictvím nainstalované aplikace mobilního klíče. Úroveň záruky (a tedy rozsah přístupu do online služeb) spadá do kategorie značná.

- soukromoprávní subjekty
    - **MojeID** – průkopník elektronické identifikace od sdružení CZ.NIC umožňující vstup do eGovernmentu. Úroveň záruky spadá do kategorie značná,
    - **bankovní identita** – způsob přihlášení do portálů státní správy i různých firem, a to prostřednictvím stejných údajů, jakými se subjekt přihlašuje do svého internetového bankovnictví.

      V současnosti tento produkt nabízí Air Bank, Česká spořitelna, Fio banka, ČSOB, Banka Creditas, Komerční banka, mBank, Moneta Money Bank, Partners Bank, Raiffeisen Bank a Unicredit Bank. Úroveň záruky se zpravidla považuje za značnou.

Identifikace adresáta státní správy pomocí elektronických prostředků – digitální stejnopis průkazu – eDoklady

Poslední novinkou v oblasti digitalizace je možnost občana prokázat svoji totožnost nikoliv analogovou veřejnou listinou (občanským průkazem), nýbrž pomocí chytrého zařízení – mobilního telefonu. Tato možnost vychází ze zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby. Počínaje 20. lednem 2024 platila možnost prokázat digitálně totožnost před ústředními správními úřady (všechna ministerstva a vyjmenované další orgány), od 1. července 2024 před dalšími státními orgány (policie, soudy, finanční úřady, úřady práce, ČSSZ, živnostenské úřady, katastrální úřady) a orgány krajů a obce s rozšířenou působností, od 1. 1. 2025 lze pak digitální stejnopis průkazu uplatnit před orgány veřejné moci a takové soukromé osoby, kterým právní předpis stanovuje ověřit něčí totožnost nebo jiný osobní údaj, například u okrskové volební komise, školy, vysoké školy, zdravotní pojišťovny, banky, notáře, exekutora, obce I. a II. stupně, obecní policie obcí I. a II. stupně, pošty, zastupitelského úřadu.

Veřejné rejstříky a seznamy

- **Veřejný rejstřík** - rejstřík osob

  ***Například**: obchodní rejstřík, administrativní registr ekonomických subjektů.*

- **Veřejný seznam** - seznam věcí

  ***Například**: katastr nemovitostí, registr vozidel.*

Princip formální publicity - každý má právo nahlížet do veřejných seznamů a rejstříků a pořizovat z nich opisy.

Princip materiální publicity - proti tomu, kdo jednal s důvěrou ve správnost zápisu, nemůže ten, koho se zápis týká, namítat, že zápis v rejstříku neodpovídá faktickým skutečnostem. Princip materiální publicity v praxi znamená, že subjekt zapsaný v rejstříku má povinnost zajistit, aby v rejstříku byly zapsané aktuální údaje.

***Například**: Pokud dojde ke změně údajů (např. se společnost rozhodne změnit sídlo nebo odvolat jednatele a jmenovat nového), musí bez zbytečných odkladů provést zápis do rejstříku. Pokud odvolaný jednatel v mezičase např. uzavře smlouvu, je tato smlouva pro společnost závazná, i když odvolaný jednatel neměl právo ji uzavřít (pokud druhá smluvní strana nemohla vědět, že dotyčný jednatel byl odvolán).*

Nejdůležitější veřejné rejstříky a seznamy

- **obchodní rejstřík** (dostupný na stránkách www.or.justice.czo): Obsahuje údaje o právnických osobách (obchodní společnosti, spolky, společenství vlastníků jednotek, příspěvkové organizace) a jejich statutárních orgánech;
  - Sbírka listin: ke každému subjektu v obchodním rejstříku je vedena i sbírka listin, která obsahuje některé důležité dokumenty,

    Účetní jednotky mají např. povinnost zveřejňovat ve sbírce listin účetní závěrky.

- **katastr nemovitostí**: obsahuje údaje o nemovitých věcech,
- **evidence skutečných majitelů**: obsahuje údaje o skutečných majitelích právnických osob podle zákona č. 37/2021 Sb. o evidenci skutečných majitelů,
- **registr živnostenského podnikání**: obsahuje údaje o podnikatelích, kteří mají živnostenské oprávnění,
- **administrativní registr ekonomických subjektů** (**ARES**): „rejstřík rejstříků“; propojuje různé jiné rejstříky právnických i fyzických osob podnikajících. Užitečný je zejména odkaz na rejstřík plátců DPH.

Právní předpisy:

Zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob

Zákon č. 37/2021 Sb. o evidenci skutečných majitelů

Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů

Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech

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

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád

Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby

Zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce

Zákon č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci

Zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES – známé jako eIDAS.

Doporučená literatura:

LECHNER Tomáš: *Podání v elektronické podobě podle správního řádu* in Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva. Praha: MV ČR, 2018, číslo 4-5
Dostupné elektronicky na webových stránkách Ministerstva vnitra

POLČÁK, Radim; LOUTOCKÝ, Pavel; KASL, František; MÍŠEK, Jakub; HOSTAŠ, Petr et al. *Právo informačních technologií*. 2. vydání. Právní monografie. Praha: Wolters Kluwer, 2024

Stanovisko Nejvyššího soudu k podáním činěným v elektronické podobě a k doručování elektronicky vyhotovených písemností soudem, prováděnému prostřednictvím veřejné datové sítě (Plsn1/2015)
Dostupné na: www.zakonyprolidi.cz

Nález Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 1829/13 dne 12. února 2014

ww.edoklady.gov.cz

www.zopds.dia.gov.cz

www.portal.gov.cz

www.archi.gov.cz

Doufáme, že Vám tento učební text pomůže lehce zvládnou zvláštní část úřednické zkoušky z oboru specializace Právní činnost.

Uvítáme jakékoli nápady, jak tento učební text dále vylepšit nebo obohatit o další informace.

ODBOR PERSONÁLNÍ A PRÁVNÍ
opp@msp.gov.cz

Ministerstvo spravedlnosti