

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

Potvrzení, osvědčení, posudky a jiné informace podávané správními
orgány

Bakalářská práce

Předkládá: Vlasta Gabrielová

Vedoucí práce: Mgr. Jan Lego, Ph.D.

Prohlašuji, že jsem práci zpracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, březen 2013

.....

podpis

Děkuji Mgr. Janu Legovi, Ph.D. za cenné rady, připomínky a za čas, který mi věnoval při vedení bakalářské práce.

Osnova

1	Úvod	1
2	Obecné vymezení správních činností	3
2.1	Dělení forem správních činností	3
2.2	Zásady správních činností	5
3	Charakteristika jiných správních úkonů a jejich vlastnosti	8
3.1	Dělení jiných správních úkonů	9
4	Jiné informace vydávané správními orgány	15
5	Právní úprava jiných správních úkonů	17
5.1	Právní úprava podle z. č. 71/1967 Sb., o správním řízení	17
5.2	Současná právní úprava	18
5.2.1	Podpůrná aplikovatelnost	18
5.2.2	Příslušnost správních orgánů při postupu jiných správních úkonů.....	20
5.2.3	Konverze jiného správního úkonu	20
5.2.4	Opravy a zrušení jiných správních úkonů	21
6	Přezkum jiných správních úkonů	23
6.1	Ochrana před nečinností	25
7	Problematika povahy jiných správních úkonů	28
8	Užití části čtvrté správního řádu v praxi	31
8.1	Úprava podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.....	31
8.2	Povaha vysokoškolského diplomu	32
8.3	Postup podle správního řádu.....	33
8.4	Otázka statusu osoby po zrušení diplomu	34
8.5	Možnost soudní ochrany.....	35
8.6	Návrh na řešení	36
8.7	Odnímání akademických titulů v mezinárodním kontextu.....	36
8.7.1	Německo	37
8.7.2	Spojené státy americké	38
8.8	Shrnutí	38
9	Závěr	41
10	Resumé	43
11	Seznam použitých zdrojů	45

1 Úvod

Bakalářskou práci na dané téma jsem si vybrala především proto, abych přiblížila činnost veřejné správy. Veřejná správa, jakožto účelově zaměřený systém, zabezpečuje činnost výkonné moci a především její realizaci vnějšího projevu – tedy činnost, která směřuje vůči adresátům veřejné správy. K této realizaci používá příslušné právně upravené prostředky a právě některými z nich se budu ve své práci zabývat. Zaměřím se zejména na procedurální postupy při vydávání nejrůznějších osvědčení, posudků, potvrzení aj., které jsou upraveny v části čtvrté správního řádu, kde se jim dostalo o trochu více pozornosti, než tomu bylo v předešlém zákoně upravujícím tuto formu činnosti, ačkoli se nadále jedná o velmi krátkou část. I tak ale bezesporu s sebou nese mnoho možností k debatě o jejích zvláštnotech nebo vazbách. Zde mám na mysli zejména vztah jiných správních úkonů ke správním rozhodnutím.

Jelikož se v práci zmiňuji několikrát o veřejné správě a formách její činnosti, na začátku se budu snažit vymezit tento pojem a budu se zabývat klasifikací správních činností a potažmo také zásadami, kterými se správní orgány při své činnosti řídí. Dále se přesunu k pojmu tzv. jiného správního úkonu, který budu charakterizovat a poukážu na jeho specifické vlastnosti, zejména na jeho rozdílnou povahu od správního rozhodnutí. V práci také vymezím ještě další pojmy pojící se s informacemi, které jsou vydávány správními orgány, jakožto právo žádat informace o řízení aj. Dále se budu zabývat právní úpravou jiných správních úkonů a srovnám současnou podobu s předchozím správním řádem. Pozornost věnuji také možnosti soudní ochrany a budu se zabývat problematikou povahy správního aktu, neboli vymezením, kdy se jedná o rozhodnutí vydané ve správním řízení podléhající zejména části druhé správního řádu a případy, kdy sice daný úkon může být formálně označen rozhodnutím, ale bude se jednat vlastně o propůjčení formy finálního aktu v podobě správního rozhodnutí a v takovém případě je nutné aplikovat část čtvrtou správního řádu s přiměřeným použitím části druhé správního řádu (dále jen SpŘ).

Bakalářskou práci bych ráda vedla také praktickým směrem při využití poznatků ze správního řádu a soudního řádu správního, a proto jsem se rozhodla pro nastínění

problému rušení vysokoškolských diplomů, kde vyvstává mnoho otazníků a tomuto tématu byla také věnována zvýšená pozornost ze strany médií a veřejnosti. O tomto tématu se také rozepíšu v mezinárodním kontextu. V práci uvádím příklady odnímání titulů v zahraničí, kde se dané problematice věnovali už dříve, a srovnám podmínky, za jakých je možno titul odebrat.

Budu hovořit zejména o příkladech odnímání titulů v Německu a USA a porovnáám je se současnou situací u nás. V závěru práce své poznatky vyhodnotím, provedu shrnutí a pokusím se o naznačení řešení dané problematiky.

2 Obecné vymezení správních činností

Veřejná správa, jakožto základní pojem práva správního, je činností, jejímž nositelem je stát a souhrn těchto činností nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.¹ Nositelé veřejné správy vykonávají tuto činnost na základě zákona realizací obsahu norem správního práva hmotného, zahrnující specifikaci práv a povinností adresátů veřejné správy při současném využití obsahu organizačních, kompetenčních i procesních norem správního práva.²

Správní činnost směřuje k plnění jednotlivých úkonů a je vykonávána v určitých formách. Podle P. Průchy a R. Pomahače³ formami činnosti veřejné správy jsou cílená zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy, která se projevují navenek a zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do výsledku.

2.1 Dělení forem správních činností

Formy činnosti veřejné správy lze rozdělit podle různých kritérií. E. Horzinková a Z. Fiala⁴ klasifikují správní činnosti následovně:

a) vnější akty a vnitřní akty

Vnější akty směřují vně systému veřejné správy vůči jejím nepodřízeným subjektům tj. adresátům. Jedná se zejména o správní rozhodnutí. Naproti tomu vnitřní akty se pohybují uvnitř organizačního systému veřejné správy a ve vztahu k vnějším formám činnosti je jejich postavení podpůrné⁵. Rozhodující je vztah nadřízenosti a podřízenosti. V případě vnitřních aktů se hovoří například o interních předpisech.

¹ HENDRYCH, D. aj., *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 6

² SKULOVÁ S., PRŮCHA P., HAVLAN P., KADEČKA S., *Správní právo procesní*, Praha : Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, str. 15

³ PRŮCHA P., POMAHAČ R., *Lexikon, správní právo*. 1. vyd.. Ostrava : Sagit, 2002. str. 114

⁴ HORZINKOVÁ E., FIALA Z., *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha : Leges, s. r. o., 2010, str. 56 – 58

⁵ PRŮCHA P., POMAHAČ R., *Lexikon, správní právo*. 1. vyd.. Ostrava : Sagit, 2002. str. 114

b) jednostranné a vícestranné právní úkony

Jednostranným právním úkonem se rozumí projev vůle fyzické či právnické osoby, který má za následek vznik, změnu nebo zánik subjektivních práv nebo povinností.⁶

Vícestranné právní úkony vznikají souhlasným projevem dvou či více účastníků konkrétního úkonu. Ve správním právu se jedná hlavně o veřejnoprávní smlouvy.

c) abstraktní akty a konkrétní akty

Abstraktnost aktu může být vyjádřena druhově pro okruh osob a věcí, na které se akt vztahuje nebo může spočívat v neurčitém počtu adresátů nebo současně v obou uvedených znacích.⁷ Konkrétní akty směřují vůči určitým subjektům, okruh osob je konkrétně vymezen.

d) právotvorné a neprávitvorné

Právotvorná činnost veřejné správy způsobuje právní následky oproti neprávitvorné, která takovou vlastnost nemá – tedy vydáním neprávitvorného aktu se nezakládají, neruší ani nemění práva a povinnosti subjektu, vůči němuž akt směřuje.

Zejména tento bod je důležitý pro moji práci, jakožto jeden ze základních možných typů dělení a to, zda daná forma způsobuje právní následky nebo nikoli. V tomto případě hovoříme o právní závaznosti. V práci se zaměřuji na formy činnosti neprávitvorné – tedy především osvědčovací nebo ověřovací úkony.⁸

⁶ GERLOCH A., *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, str. 146

⁷ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 191

⁸ HORZINKOVÁ E., FIALA Z., *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha : Leges, s. r. o., 2010, str. 58

2.2 Zásady správních činností

Dále je nutno podotknout, že veřejná správa se při své činnosti musí řídit obecně danými zásadami. Tyto zásady jsou zahrnuty v celém správním řádu a správní orgány jsou jimi při své činnosti vázány. Jejich význam tkví také v pravidlech interpretace při uplatňování správního řádu a z jejich porušení vyplývají příslušné právní následky.⁹

J. Vedral¹⁰ zmiňuje rozdíl s předchozím správním řádem, kdy se základní procesní zásady vztahovaly pouze na formální správní řízení. Spolu s platností správního řádu č. 500/2004 Sb., přešly tyto zásady i na neformální řízení, tedy právě vydávání osvědčení, sdělení, vyjádření aj. podle části čtvrté SpŘ. Dále také poukazuje na odlišnosti zásad nejen v oblasti rozsahu jejich působnosti, ale i co se samotného obsahu jednotlivých zásad týče.

V následujících bodech shrnu vybrané zásady a ty, které můžeme spatřovat v části čtvrté SpŘ, která upravuje procesní stránku jiných správních úkonů.

a) Zásada zákonnosti

Jedná se asi o nejpodstatnější a nejklassičtější zásadu, která stanovuje postup správních orgánů pouze podle právního řádu, tedy uplatňování státní moci jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.¹¹

V SpŘ je tato zásada stanovena hned v § 2 odst. 1. Pokud budu nahlížet na srovnání s částí čtvrtou SpŘ mohu zmínit např. § 156 odst. 2, který představuje podpůrnou aplikovatelnost části druhé SpŘ pro případy, kdy je vydáváno zrušující usnesení a je nutné tento proces s ohledem na zásadu zákonnosti blíže specifikovat.¹²

b) Zásada písemnosti správního řízení

Tato zásada je důležitá zejména pro správní řízení, kdy je potřeba rozhodovat na základě písemných podkladů, ale i záznamy o řízení jsou vedeny písemně a jsou zaznamenávány do protokolu. Jako příklad zásady písemnosti v části čtvrté SpŘ

⁹ MATES, P., Základy správního práva procesního. In: Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, str. 362

¹⁰ VEDRAL, J., Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu I., *Deník veřejné správy*, 2006, dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6218190>

¹¹ čl. 2 odst. 2 LZPS

¹² JEMELKA L., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 536

mohu uvést § 155 odst. 3, kdy v případě, že správní orgán nemůže vydat patřičné osvědčení, musí to dotčené osobě sdělit.¹³

c) Zásada rychlosti a hospodárnosti

Zde je vyjádřena povinnost správního orgánu vyřizovat věci bez zbytečných průtahů¹⁴ a upravuje postup správního orgánu tak, aby nevznikaly zbytečné náklady a aby dotčené osoby nebyly příliš zatěžovány.¹⁵ Správní orgán by dle této zásady měl zvolit postupy způsobující co nejmenší náklady. Zásadou rychlosti se nepochybně řídí např. v § 155 odst. 2, který stanovuje, že při splnění podmínek pro vydání určitého osvědčení či ověření, správní orgán tento úkon bez dalšího provede.¹⁶

Co se týče zásady hospodárnosti, tu bych mohla spatřovat např. v ustanovení § 156 odst. 1 SpŘ, které poukazuje na opravu jiného správního úkonu trpícím opravitelnými vadami, aniž by tím byla způsobena újma některé z dotčených osob. Tato oprava se provádí usnesením, které stačí pouze zaznamenat do spisu. Není tedy zapotřebí započít nový proces pro vydání opraveného jiného správního úkonu.

d) Zásada dispoziční a oficiality

Na základě této zásady se správní řízení zahajuje z podnětu účastníka. Zásada dispoziční se výrazně uplatňuje právě v části čtvrté SpŘ při vydávání osvědčení, sdělení aj. Konkrétně mohu uvést § 155 odst. 2, kdy správní orgán při splnění podmínek vydá osvědčení nebo sdělení, pokud je o to požádán.

¹³ Pozn. „*Toto sdělení nemá z povahy věci charakter správního rozhodnutí, musí však být učiněno písemně.*“ podle JEMELKA L., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád. Komentář.* 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 534

¹⁴ § 6 odst. 1 SpŘ

¹⁵ § 6 odst. 2 SpŘ

¹⁶ Srov. JEMELKA L., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád. Komentář.* 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 534 podle něj „*Ustanovení tohoto odstavce vychází obecně z principu rychlosti řízení podle § 6 odst. 1, podle kterého správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. I když na provádění úkonů podle části čtvrté nejsou výslovně vztažena ustanovení o lhůtách pro vydání rozhodnutí, je nutno tyto úkony s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů (které se podle § 154 použijí plně) provádět pokud možno co nejrychleji.*“

Naproti tomu stojí zásada oficiality, tedy zahájení řízení z moci úřední. To se týká například zrušování jiných správních úkonů, které jsou v rozporu s právními předpisy.¹⁷

¹⁷ Srov. ONDRUŠ R., *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, vyd. Linde Praha, 2005, str. 456, kde uvádí „prokáže-li se, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení je navíc v rozporu s obecně závazným právním předpisem, nemá správní úřad prostor pro správní uvážení, zda napadené rozhodnutí zruší či nikoliv a je povinen tak učinit z úřední povinnosti.“

3 Charakteristika jiných správních úkonů a jejich vlastnosti

Skupina jiných správních úkonů, jež má společné to, že nemá povahu správního rozhodnutí, se od rozhodnutí odlišuje zejména ve své závaznosti pro osoby, vůči nimž jsou směřována. Na rozdíl od rozhodnutí, se jedná o úkony informativního charakteru, při nichž nedochází k zásahu do ničích práv a nejsou vydávány ve správním řízení. Jejich vydáním se nikterak nemění, nezakládají či nezanikají právní vztahy – vykazují nižší intenzitu právních účinků.¹⁸ Jde o úkony, jimiž veřejná správa plní své úkoly.

Podle L. Jemelky¹⁹ jsou to „*úkony s určitou nižší intenzitou jejich právních účinků, než mají správní rozhodnutí, protože se jimi nezakládají, nemění ani neruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo se jimi neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Přestože tyto úkony nezasahují přímo do práv adresátů veřejné správy, mohou mít poměrně velký význam pro vykonavatele veřejné správy, neboť mohou sloužit jako podklady pro vydání správních rozhodnutí.*“

Dále například J. Vedral²⁰ poukazuje na skupinu jiných správních úkonů jakožto na vnitřně nesourodou skupinu, která v sobě nese úkony, ke kterým se váží různá pojmenování a lze je těžko charakterizovat. Nicméně, i když tyto úkony nezasahují do ničích práv a povinností, více či méně se jich přinejmenším dotýkají.

D. Hendrych²¹ vymezuje jiné správní úkony též negativně, kdy uvádí, že pro takové úkony je nepřipustné, aby ohrožovaly plnění jiných úkolů veřejné správy, znamenaly plýtvání veřejnými prostředky nebo ohrožovaly rovný přístup k výkonům veřejné správy či nestrannost veřejné správy. Uvádí také jejich význam v kvalifikovaných účincích pro ostatní vykonavatele veřejné správy, kdy tyto úkony mohou být formálním předpokladem realizace jiného úředního postupu.

Tyto úkony mají dopad jak na vykonavatele veřejné správy, tak i na soukromé nebo právnické osoby pohybující se mimo správu. Jsou často podkladem pro další vydávání

¹⁸ PRŮCHA, P. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné správní úkony). In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II.* Brno : Masarykova univerzita, 2007. str. 108

¹⁹ JEMELKA Ľ., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád. Komentář.* 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 529

²⁰ VEDRAL, J., *Správní řád, komentář*, 2. vydání, vyd. Praha : Bova Polygon, 2012. str. 1218

²¹ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část.* 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 285

správních aktů, ovšem příslušný orgán k nim pouze přihlíží, bere v úvahu při hodnocení. Úkon jako takový je nezávazný.

K povaze jiných správních úkonů se vyjádřil i Ústavní soud²², který má za to, že „posudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tito vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi tzv. jiné správní úkony, které nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy.“

Úkony směřují zpravidla vůči konkrétním adresátům. To vyplývá zejména z toho, že se v případě jiných správních úkonů uplatňuje zásada dispoziční – tedy zahájení správního řízení na žádost dotyčné osoby. Při splnění podmínek má každý žadatel právo získat určitý úkon.²³ V případě, že adresátem je příslušný správní orgán, který vyžaduje daný úkon pro posouzení určité problematiky, ustupuje osobní aspekt do pozadí kvůli odbornosti a specializovanosti řešení věci tím konkrétním úkonem. I tak ale tyto úkony nemají přímý vliv na práva a povinnosti.²⁴

3.1 Dělení jiných správních úkonů

Jiné správní úkony lze rozdělit jak pojmově, tak podle své povahy, právního zaměření a účinků. D. Hendrych²⁵ ve výše zmiňované knize diferencuje tyto úkony spíše pojmově, kdy mezi jiné správní úkony řadí:

- Osvědčení

Osvědčení je úkonem, který úředně potvrzuje skutečnosti v něm uvedené a jsou nesporné. Není tedy třeba autoritativního zjištění. Povahu osvědčení vymezil také Ústavní soud²⁶, podle kterého osvědčení²⁷ „osvědčuje existenci nebo neexistenci určité, známé skutečnosti nebo stavu, který nastal nebo trvá. Vydání osvědčení nepředchází

²² usnesení Ústavního soudu ze dne 25. května 1999 sp. zn. IV. ÚS 158/99, [40/1999 USu.]

²³ podle § 155 odst. 2 SpŘ

²⁴ POTĚŠIL, Lukáš. *Individuální správní akty*. Brno 2009/2010 Disertační práce. Masarykova univerzita. Fakulta právnická

²⁵ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 287 – 296

²⁶ usnesení Ústavního soudu ze dne 30. května 1994 sp. zn. II. ÚS 1/93, [12/1993 USu.]

²⁷ osvědčení vydané podle z. č. 451/1991 Sb., zákon, kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky

správní řízení, a proto není rozhodnutím správního orgánu.“ Jakožto pro veřejnou listinu, kterou osvědčení je, platí pro ni presumpce správnosti a bránit se lze proti ní pouze dokázáním opaku.

- **Ověření**

Po formální stránce se jedná o jednodušší úkon než osvědčení. D. Hendrych²⁸ rozlišuje dvě formy ověření a to vidimaci a legalizaci. Vidimací se rozumí úřední výkon ověřující shodu opisu nebo kopie s listinou. Nezáleží na tom, zda je obsah či pravdivost údajů správná. Nepotvrzuje se ani pravost listiny. Někdy vidimace nelze provést. Stává se tak v případech, které stanoví zákon²⁹ a jedná se například o ověřování občanských průkazů, cestovních dokladů, průkazů o povolení k pobytu cizince, vkladních knížek, směnek a dále také v případě, kdy se vidimovaná listina doslovně neshoduje s originálem. Legalizace slouží k ověření pravosti podpisu (opět se tedy neověřuje správnost ani úplnost údajů, které jsou uvedeny v listině). Oba úkony se provádějí na žádost a jsou vyznačeny ověřovací doložkou.

- **Posudky, stanoviska, vyjádření**

Tyto úkony slouží k vyjádření odborného názoru vykonavatelů veřejné správy. Pro správní orgány a osoby, kterým jsou určeny, nejsou závazné. Možnost bránit se proti takovému úkonu je například domáhání se zpracování posudku jinou autorizovanou osobou, popřípadě mu oponovat důkazy. D. Hendrych³⁰ dále uvádí, že „*posudky, stanoviska a vyjádření nezasahují autoritativním způsobem do subjektivních práv nebo povinností fyzických a právnických osob,*“ a také poukazuje na případy, které je třeba odlišit od řetězení správních aktů nebo jejich subsumpcí.³¹

- **Informační úkony**

Informačními úkony, ať už jsou potřebné pro veřejnou správu nebo pro sdělování informací navenek fyzickým či právnickým osobám, se rozumí nakládání

²⁸ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 288

²⁹ § 9 zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování)

³⁰ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 291

³¹ viz tamtéž

s informacemi, tedy jejich vytváření, zpracování, předávání nebo využívání. Zákonem je vymezeno, kdy musí správní orgán informace poskytnout.³² D. Hendrych³³ mezi informační úkony řadí zejména úkony evidenční, ke kterým uvádí jako typický příklad zápisy narození, uzavření manželství, úmrtí apod., dále úkony dokumentační, statistické nebo komunikační.

- Registrace

Registraci D. Hendrych³⁴ přirovnává k evidenčním úkonům, avšak zároveň poukazuje na to, že registrace je předpokladem pro jinou právní skutečnost. O jejím odmítnutí se vydává správní akt, naopak o registraci pouze osvědčení. Na diferenci mezi registrací a evidenčním úkonem poukazuje i J. Vedral,³⁵ který vysvětluje, že *„zatímco evidenčním úkonem se pouze zachycuje již nastalá právní skutečnost nebo právní stav, registrační úkon bývá zpravidla podmínkou výkonu určité právem regulované činnosti.*

Jako příklad registrace mohou uvést registrace podnikatelské činnosti³⁶, registrace občanských sdružení³⁷ či registrace vnitřních předpisů vysokých škol.³⁸

- Programovací úkony

Do této skupiny D. Hendrych³⁹ řadí správní úkony předpovídající budoucí stav a jedná se především o koncepce, plány, prognózy nebo programy. Vypomáhají při plánování činnosti vykonavatelů veřejné správy, ale mohou směřovat i navenek. Přestože nemají závazný charakter, pro další právní jednání subjektů veřejné správy je zapotřebí je brát v úvahu.⁴⁰ D. Hendrych⁴¹ mezi programovací úkony řadí například Národní program vzdělávání nebo program rozvoje obce.

- Materiální úkony

³² § 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

³³ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 292 – 293

³⁴ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 293

³⁵ VEDRAL, J., *Správní řád, komentář*, 2. vydání, vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. str. 1222

³⁶ vyplývá např. z § 75 zákona č. 445/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)

³⁷ podle § 6 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů

³⁸ § 36 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

³⁹ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 294

⁴⁰ HORZINKOVÁ E., FIALA Z., *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, s. r. o., 2010, str. 106

⁴¹ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 294

D. Hendrych⁴² materiální úkony považuje za skupinu jiných správních úkonů, která je velice rozmanitá a nepřiliš vyhraněná. Jedná se především o úkony odborného, organizačního, technického a pomocného rázu. Využití nacházejí například na úseku veřejného školství, zdravotnictví, v technické oblasti je to správa úřední desky aj.

- Doporučení a výzvy

Těmito úkony vybízí vykonavatel veřejné správy adresáta ke vhodnému modelu chování a zároveň mu poskytuje návod ke konání určité činnosti nebo naopak vyžaduje zdržení se určité činnosti. S neuposlechnutím nejsou spojeny sankce. Pokud ano, jednalo by se o úkon s vyšší intenzitou právních účinků, např. o faktický úkon.⁴³

- Veřejnoprávní ujednání

Veřejnoprávní ujednání mohou připomínat veřejnoprávní smlouvy. Veřejnoprávní ujednání ovšem představují méně formalizovaný typ, z jehož neplnění nevyplývají žádné sankce. Příkladem mohou být některé dohody o spolupráci mezi vykonavatelem státní správy, ale i ujednání mezi subjekty veřejné správy a jinými fyzickými či právnickými osobami.⁴⁴

Je nutno podotknout, že tento výčet jiných správních úkonů není taxativní. Judikatura⁴⁵ řadí mezi jiné správní úkony např. také souhlasy⁴⁶ vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, při jejichž vydávání se budou správní orgány řídit částí čtvrtou SpŘ.

⁴² HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 294

⁴³ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 295

⁴⁴ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 295-296

⁴⁵ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9. 2012, č.j. 2 As 86/2010-76, [2725/2013 Sb. NSS]

⁴⁶ zejména podle § 96 z. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), kdy místo územního rozhodnutí vydá stavební úřad územní souhlas, nebo např. podle § 122 téhož zákona, který hovoří o užívání stavby na základě kolaudačního souhlasu

Naproti tomu P. Průcha v knize *Nový správní řád a místní samospráva II.* v kapitole 11. se zaměřuje na rozdělení jiných správních úkonů spíše podle jejich povahy, zaměření a účinků. Jiné správní úkony zde vymezuje následovně:

- Úkony hmotněprávní povahy a procesněprávní úpravy
P. Průcha⁴⁷ zde poukazuje, že rozlišení se týká úkonů závazných i nezávazných a dodává příklad úkonu hmotněprávní povahy sdělení o podmínkách determinující vznik či trvání oprávnění, naproti tomu např. výzva k doplnění podání se může považovat za úkon procesněprávní povahy.
- Samostatné a nesamostatné
Rozlišení spočívá v povaze úkonu, který buďto může obstát sám o sobě, nebo je podmiňuje pokračování v postupu správních orgánů v určité věci. Za samostatné úkony se považuje např. osvědčení, za nesamostatné to jsou podkladová vyjádření, stanoviska apod.⁴⁸
- Vnější a vnitřní
Zde se rozlišuje adresát, vůči kterému úkon směřuje. Může to být adresát stojící mimo veřejnou správu, v tom případě hovoříme o vnějších úkonech, nebo úkony vnitřní, které jsou určeny adresátům pohybujícím se ve veřejné správě. Vnitřní úkony jsou často vyžádány správním orgánem od jiného orgánu a jedná se např. o vyjádření nebo stanoviska. Oproti tomu vnější úkony jsou vystaveny často na požádání adresáta a jsou to osvědčení, sdělení atd.⁴⁹
- Úkony realizované na žádost a z moci úřední
Toto rozlišení se zakládá na způsobu zahájení řízení, resp. subjektu, který řízení zahájil. Většina jiných správních úkonů (ověření nebo osvědčení) je spojena se zásadou

⁴⁷ PRŮCHA, P. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné správní úkony). In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II.* Brno : Masarykova univerzita, 2007. str. 109

⁴⁸ viz tamtéž

⁴⁹ viz tamtéž

dispoziční, tedy zahájení řízení na žádost účastníka, která vyplývá z § 155 odst. 2 SpŘ. Pokud žadatel splní předpoklady k provedení požadovaného úkonu, správní orgán jeho žádosti vyhová.⁵⁰ Pokud požadovaný úkon provést nelze, správní orgán má povinnosti dotčenou osobu o této skutečnosti vyrozumět a písemně sdělit důvody, pro které nemohl žádosti vyhovět.⁵¹ Podmínkami v těchto případech mohou být například nesplnění ať už věcné, či místní příslušnosti nebo situace, kdy je třeba zkoumat skutkový stav nebo čerpat z evidence vedené určitým správním orgánem.⁵²

Samozřejmě existují i případy, kdy je úkon třeba provést ze zákona, pokud tak stanoví v jednotlivých případech právní úprava. Tehdy o provedení takového úkonu není nutno žádat.⁵³ Jednalo by se například o prohlášení nicotnosti podle § 78 SpŘ.⁵⁴

⁵⁰ § 155 odst. 2 SpŘ

⁵¹ § 155 odst. 3 SpŘ

⁵² § 155 odst. 1 SpŘ

⁵³ PRŮCHA, P. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné správní úkony). In KADĚČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II.* Brno : Masarykova univerzita, 2007. str. 113

⁵⁴ ONDRUŠ R., *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, vyd. Linde Praha, 2005, str. 254 podle něj „Zákon výslovně stanoví, kdo je oprávněn dát podnět k zahájení řízení o nicotnosti. To však neznamená, že správní úřad je oprávněn ignorovat podněty jiných osob k zahájení řízení o nicotnosti jen proto, že je podaly osoby neuvedené v zákoně.“

4 Jiné informace vydávané správními orgány

Tato skupina informačních úkonů je opět velmi rozmanitá a pojmově nesourodá. Jedná se o informace, které jsou podávány ze strany veřejné správy. Veřejná správa je chápána jako služba veřejnosti a s tímto je tedy mj. spojena povinnost přiměřeným způsobem informovat občany o své činnosti.⁵⁵

Často zmíněné jsou například informace o stavu řízení a s tím spojené právo na informace. Za jiné informační úkony správních orgánů považuje J. Vedral⁵⁶ také sdělení, zmíněna v § 154 SpŘ, dále předběžné informace, které jsou upraveny § 139 SpŘ, sdělení o vyřízení podnětu k řízení z moci úřední (§ 42 SpŘ) mající povahu sdělení. Za informační úkony se dají označit i vyrozumění o vyřízení stížnosti (§ 175 Spř)⁵⁷ nebo vydávání závazných stanovisek podle § 149 SpŘ.⁵⁸

Právo vydávat informace v tomto směru upravuje hned několik zákonů. Jakožto nejzákladnější pramen pro právo na informace můžeme považovat Listinu základních práv a svobod (dále jen LZPS), která toto právo právu zajišťuje ve článku 17. O tomto právu se zmiňují i další zákony nižší síly, což poukazuje na možnost jistého omezení. Okolnosti, za kterých bude možné takové právo omezit je také upraveno v LZPS,⁵⁹ kde stojí, že právo vyhledávat informace lze omezit zákonem, pokud se jedná o opatření pro ochranu práv a svobod druhých.

Podle P. Průchy a R. Pomahače⁶⁰ „*má každý právo žádat, aby získal informace, jimiž disponují správní úřady, v rozumné lhůtě, za týchž podmínek jako kdokoli jiný (...)*“ Toto je vlastně upraveno velmi důležitým zákonem ochraňující právo na informace je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím upravující pravidla pro poskytování informací. § 2 stanoví subjekty povinné poskytovat informace, kterými jsou například státní

⁵⁵ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 671

⁵⁶ VEDRAL, J., *Správní řád, komentář*, 2. vydání, vyd. Praha : Bova Polygon, 2012. str. 1222

⁵⁷ viz tamtéž

⁵⁸ JEMELKA L., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 529

⁵⁹ čl. 17 odst. 4 LZPS

⁶⁰ PRŮCHA P., POMAHAČ R., *Lexikon, správní právo*. 1. vyd.. Ostrava: Sagit, 2002. str. 332

orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.⁶¹ Zákon také obsahuje negativní výčet informací, na které se tato právní úprava nevztahuje. Může jít například o informaci spojenou s obchodním tajemstvím,⁶² nebo informaci, která je předmětem průmyslového vlastnictví.⁶³ D. Hendrych⁶⁴ se k omezení práva na informace vyjadřuje ještě v souvislosti s povinností mlčenlivosti pracovníků veřejné správy, kteří v případech, kdy tak stanoví zákon, nesmějí podávat informace o skutečnostech, o kterých se dozvěděli.

V případě lhůty pro získání informace má správní orgán 15 dnů na její poskytnutí. Zákonem se lhůty mohou prodlužovat.⁶⁵ Pokud v žádosti o informaci vyhoví, považuje se věc za vyřízenou.⁶⁶

Pokud správní orgán odmítne informaci podat, sdělí tuto skutečnost s uvedenými důvody žadateli a vydá o odmítnutí žádosti rozhodnutí.⁶⁷ Proti takovému rozhodnutí je možné podat odvolání. Zároveň toto rozhodnutí bude možné přezkoumat ve správním soudnictví.⁶⁸ D. Hendrych⁶⁹ upozorňuje také na to, že před změnou provedenou zákonem č. 61/2006 existovala vlastně fikce vydání rozhodnutí, kterým bylo poskytnutí informace zamítnuto. Ta nastávala v případě, neposkytl-li správní orgán informaci ve stanovené lhůtě a ani nevydal zamítavé rozhodnutí. Dále hovoří, že, „zákon č. 61/2006 Sb., však institut fiktivních rozhodnutí odstranil, při rozhodování o odmítnutí žádosti se proto postupuje podle správního řádu.“⁷⁰

P. Průcha a R. Pohamač⁷¹ mimo klíčové role zmiňovaného zákona o svobodném přístupu k informacím uvádí také „svébytný režim“ o poskytování informací v oblasti životního prostředí podle zákona. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

⁶¹ Dále se může jednat podle § 2 odst. 2 o 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.

⁶² § 9 odst. 1 z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

⁶³ § 2 odst. 3 z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

⁶⁴ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část. 7.* vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 672

⁶⁵ viz např. § 14 odst. 7 z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

⁶⁶ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část. 7.* vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 679

⁶⁷ § 15 odst. 1 z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

⁶⁸ § 16 z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

⁶⁹ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část. 7.* vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 680

⁷⁰ viz tamtéž

⁷¹ PRŮCHA P., POMAHAČ R., *Lexikon, správní právo.* 1. vyd.. Ostrava: Sagit, 2002. str. 139

5 Právní úprava jiných správních úkonů

Pojem „jiný správní úkon“ je legislativně vymezen v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, kde je mu věnována část čtvrtá. Jsou to úkony, které jsou někdy velmi blízké správnímu rozhodnutí, a proto vyžadovaly svoji specifickou úpravu, která by je od závazných rozhodnutí odlišovala. V minulosti se jim totiž toliko pozornosti nedostávalo. Z. č. 71/1967 Sb., o správním řízení se jimi zabýval jen velmi krátce a zmiňoval se pouze o přiměřeném⁷² použití základních pravidlech řízení při vydávání osvědčení, vyjádření apod.

Vyvístávala tedy nutnost přijmout nový zákon, který by oblast úkonů vykazující méně formální znaky než je proces rozhodování legislativně upravil a sjednotil. Podle J. Kauckého a J. Kulhánka⁷³ „nešlo však jen o realizaci ústavního požadavku legality výkonu veřejné správy, ale také o odstranění pro správní proces tradiční, nicméně oprávněně kritizované roztržité právní úpravy.“

Přijetím z. č. 500/2004 Sb., správní řád byl vlastně vytvořen nový legislativní rámec, který s sebou nesl předpoklady pro odstranění mimoprávních postupů z důvodu nedostatečné úpravy zmíněných úkonů.

5.1 Právní úprava podle z. č. 71/1967 Sb., o správním řízení

Jak jsem již výše nastínila, úprava jiných správních úkonů v tomto zákoně byla opravdu velmi stručná. Této problematice se věnoval pouze v § 3 odst. 5, který nabádá k užití procedurálního režimu vyjádření, osvědčení a posudků přiměřeně podle předchozích odstavců. Ty se zaměřují zejména na základní pravidla správního řízení, které je zakončeno

⁷² Formulace obdobného a přiměřeného užití přešla i do nového správního řádu, který se o tom zmiňuje v § 154, což podle P. Průchy znamená „že lze sice použít prakticky každé další ustanovení správního řádu, jehož či jejichž užití není s ohledem na obsah výslovné úpravy u těchto tzv. jiných úkonů správních orgánů z povahy věci vyloučeno, avšak takové či taková ustanovení správního řádu se neužijí „bezezbytku“, ale jen v míře odpovídající potřebě jejich užití.“ (PRŮCHA, P. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné správní úkony). In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, str. 112)

⁷³ KAUCKÝ, J., KULHÁNEK, J. Postupy podle části čtvrté správního řádu. In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, str. 125

správním rozhodnutím. Mezerovost této úpravy vedla v praxi například k problému se zrušením nezákonného úkonu a následné využívání mimoprávních postupů.⁷⁴

Kromě osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření se tato úprava vztahovala také na provádění faktických úkonů, operativně organizačních činností, materiálně technických operací aj.⁷⁵

5.2 Současná právní úprava

Nový správní řád, který byl přijat v červnu roku 2004 pod číslem 500/2004 nahradil výše zmíněný zákon o správním řízení a otázce jiných správních úkonů se v porovnání s ním věnuje podstatně (i když ne příliš) detailněji. Jiné správní úkony jsou v něm upraveny v části čtvrté, obsahující pět paragrafů.

5.2.1 Podpůrná aplikovatelnost

I přesto, že v názvu čtvrté části SpŘ jsou uvedena pouze vyjádření, osvědčení a posudky, neznamená to, že tímto jsou úkony, na které se část čtvrtá vztahuje, pojmově vyčerpána. J. Vedral⁷⁶ také naznačuje problematiku terminologie a faktických právních účinků, který úkon vyvolává, přičemž právě právní účinky jsou rozhodujícím faktorem, který určuje, zda se v daném případě bude postupovat podle části čtvrté SpŘ či nikoli. J. Vedral⁷⁷ zde také obecně vymezuje, které úkony se řídí částí čtvrtou SpŘ. Jedná se o „*veškeré ostatní úkony správních orgánů ..., které nejsou rozhodnutími nebo opatřeními obecné povahy ani nesměřují k uzavírání veřejnoprávních smluv.*“ Z § 177 odst. 2 vyplývá užití části čtvrté SpŘ i pro jiné úkony prováděné správními orgány, na něž se nevztahuje část druhá, ani část třetí SpŘ. Z tohoto paragrafu mimo jiné také vyplývá použití obdobného postupu podle části čtvrté SpŘ pro vyřizování stížností podle § 175 SpŘ.

⁷⁴ KAUCKÝ, J., KULHÁNEK, J. Postupy podle části čtvrté správního řádu. In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II.* Brno: Masarykova univerzita, 2007, str. 129

⁷⁵ SKULOVÁ S., PRŮCHA P., HAVLAN P., KADEČKA S., *Správní právo procesní*, Praha : Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, str. 15

⁷⁶ VEDRAL, J., *Správní řád, komentář*, 2. vydání, vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 1219

⁷⁷ viz tamtéž

R. Ondruš⁷⁸ dodává k tématice, že „*zákon výslovně nestanoví pozitivní definici, o jaké právní úkony se jedná, z povahy lze však takové úkony vymezit negativně tak, že jsou jimi veškeré nepojmenované úkony, které nejsou v citovaných ustanoveních výslovně uvedeny,*“ a naráží na prostor pro správní uvážení, o jaké úkony se jedná, který ale nepřipisuje kognitně přesné negativní definici.

Tato podpůrná aplikovatelnost je vlastně naznačena v § 154 SpŘ, který říká, že se při vydávání jiných správních úkonů použije obdobně podle taxativně vymezených ustanovení a paragrafů. To znamená, že se pasáže, na které odkazuje, použijí v plném rozsahu. To kritizuje Mgr. Jiří Kaucký a Mgr. Jan Kulhánek,⁷⁹ kteří hovoří o tom, že v zájmu zestručnění části čtvrté právě kvůli těmto odkazům, musí každý dobře znát celý formální správní proces, i když se bude jednat i o velmi jednoduché úkony. § 154 se zmiňuje nejen o užití jiných ustanovení v plném rozsahu, ale také o přiměřeném použití i jiných ustanovení správního řádu, pokud jsou přitom potřebná, tedy s přihlédnutím k určitému typu toho procesu.

Zmíním také § 158 SpŘ, na jehož základě, se ustanovení části čtvrté obdobně použijí i pro případy, kdy správní orgán provádí jiné úkony neupravené v části první, třetí, páté nebo šesté anebo čtvrté SpŘ. Jedná se tedy o další úkony, pro něž neexistuje jiná úprava procesního postupu správních orgánů. J. Vedral⁸⁰ opět naráží na vzájemné doplnění s § 177 odst. 2, který uvádí, že pokud se na prováděné úkony správních orgánů nevztahuje část druhá a část třetí, obdobně se použije část čtvrtá. J. Vedral⁸¹ i L. Jemelka⁸² shodně uvádějí jako příklad chybné vyznačení doložky právní moci nebo vykonatelnosti, která je upravena v § 75 upravující pouze oznámení o chybném označení této doložky, pozbývá ale vlastní nápravu chybné doložky. Tehdy je zapotřebí aplikovat část čtvrtou, resp. § 158 odst. 2 a přiměřené užití § 156 odst. 2.

⁷⁸ ONDRUŠ R., *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, vyd. Linde Praha, 2005, str. 458

⁷⁹ KAUCKÝ, J., KULHÁNEK, J. Postupy podle části čtvrté správního řádu. In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. str. 124

⁸⁰ VEDRAL, J., *Správní řád, komentář*, 2. vydání, vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. str. 1239

⁸¹ VEDRAL, J., *Správní řád, komentář*, 2. vydání, vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. str. 1240

⁸² JEMELKA L., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 539

M. Chmelík⁸³ k otázce přiměřeného a obdobného užití dává za příklad § 20 SpŘ o doručování fyzickým osobám, který by se použil obdobně, naproti tomu § 43 SpŘ o odložení věci vyžaduje pouze přiměřené užití. Dále také odkazuje na problematiku výkladu slova „přiměřeně“ při aplikační činnosti soudů.

5.2.2 Příslušnost správních orgánů při postupu jiných správních úkonů

Pokud se přesunu k otázce příslušnosti správních orgánů při postupu jiných správních úkonů, musí se dbát na ustanovení § 155 odst. 1 SpŘ, který určuje věcnou příslušnost. To v praxi jednoduše znamená, že například ověření listiny nám může provést jak příslušný správní orgán v Praze, tak v Plzni atd. Neplatí to ale vždy, například při stanovení zvláštním předpisem místně příslušného orgánu (př. osvědčení o státním občanství ČR může vydat pouze úřad příslušný podle místa trvalého pobytu)⁸⁴ nebo v případě podání stížnosti u správního orgánu, který vede řízení.⁸⁵

Dále zde také platí, že věcná příslušnost se uplatňuje v případech, kdy to nevylučuje povaha vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Úkony, u nichž to jejich povaha vylučuje, mohou být např. závazná stanoviska, kdy „*místně příslušný orgán je jako dotčený orgán nejlépe obeznámen s místními poměry, které tak může nejlépe promítnout do obsahu závazného stanoviska.*“⁸⁶

5.2.3 Konverze jiného správního úkonu

Další aspekt, který s sebou nový správní řád přinesl, je konverze úkonu, tedy zvláštní způsob náhrady, kdy je určitý správní úkon vadný, ale bude se na něj nahlížet jako na jiný úkon, který vadný nebude a splňuje formální náležitosti toho jiného úkonu. A to za předpokladu, že tím nebude způsobena újma žádné z dotčených osob a správní orgán je příslušný oba předmětné úkony vydat.⁸⁷ Další podmínkou bude, že úkon, který vzešel jako výsledek konverze, může být pouze úkonem podle části čtvrté, nikoli rozhodnutím. To znamená, že správní orgán může vydat rozhodnutí a následně podle § 157 prohlásit, že

⁸³ CHMELÍK M., Stížnosti a správní orgány. *Právní rozhledy*, 19/2006, s. 709

⁸⁴ JEMELKA L., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 533

⁸⁵ § 177 odst. 4 SpŘ

⁸⁶ VEDRAL, J., *Správní řád, komentář*, 2. vydání, vyd. Praha : Bova Polygon, 2012. str. 1228

⁸⁷ § 157 SpŘ

se jedná o osvědčení. Toto nelze provést opačně.⁸⁸ Na tento problém navazuje i J. Vedral,⁸⁹ který říká, že ačkoli to není z § 157 zřejmé, konverzi správního úkonu v jiný správní úkon je možné uskutečnit pouze mezi takovými úkony, na které se vztahuje část čtvrtá SpŘ. Dále také odkazuje na § 142, který by ztratil smysl, kdyby se v případě konverze postupovalo také obráceně, tedy například při vydání osvědčení podle § 155, který by byl změněn na správní rozhodnutí ve smyslu § 142.

Správní orgán provádí konverzi správního úkonu usnesením a konverzi je možné provést i za určitých podmínek v případě nicotného aktu. Učinit konverzi nicotného aktu lze jen v případě absolutní věcné nepřislusnosti. K tomuto úkonu je příslušný správní orgán nadřízený tomu správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.⁹⁰

Upravením konverze úkonu ve správním řádu se vlastně uplatňuje zásada legality a formalizuje se postup při změně správních úkonů, jelikož jakožto pro úkony správních orgánů platí pro ně presumpce správnosti. Možnost konverze úkonu může v jistých případech chránit před přílišnou byrokratizací, formalismem a ohrožením právních jistot třetích osob.⁹¹

5.2.4 Opravy a zrušení jiných správních úkonů

Správní řád počítá také s možným přezkoumáním úkonů, resp. jejich opravami nebo zrušením. Tento postup upravuje speciálně § 156 SpŘ. Zde se řeší potenciální chyby, které mohou vzniknout při provádění úkonů. Tyto chyby jsou rozděleny na chyby opravitelné, tedy drobné, a chyby závažnějšího rázu, které opravit nelze. V případě, že daný správní úkon trpící vadami lze opravit (za předpokladu, že tím nebude způsobena újma některé z dotčených osob), opravuje tyto úkony správní orgán vydáním usnesení. Toto usnesení se musí poté zaznamenat do spisu. Pokud správní úkon trpí takovými vadami, které se odstranit nedají, správní orgán úkon zruší opět usnesením.⁹² Jelikož jiné správní úkony jsou povahově odlišné od správního rozhodnutí, nemůže se na ně vztahovat obecná ustanovení o opravných prostředcích proti správnímu rozhodnutí. Usnesení v tomto případě nelze

⁸⁸ JEMELKA L., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 537

⁸⁹ VEDRAL, J., *Správní řád, komentář*, 2. vydání, vyd. Praha : Bova Polygon, 2012. str. 1237

⁹⁰ viz tamtéž

⁹¹ ONDRUŠ R., *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, vyd. Linde Praha, 2005, str. 457

⁹² § 156 SpŘ

pouze zaznamenat do spisu, ale musí být oznámeno podle § 72 SpŘ, proti kterému je možno se odvolat s přiměřeným ustanovení o přezkumném řízení.⁹³

J. Vedral⁹⁴ připomíná, že proti jinému správnímu úkonu, který trpí vadami, se dá bránit také důkazem opaku. Nicméně dodává, že „*samotný argument důkazem opaku neumožňuje formálním způsobem zasáhnout do obsahu takového úkonu správního orgánu nebo takový úkon zcela odstranit (...), pokud by se ukázalo, že změna či odstranění takového úkonu je nezbytná.*“ Možnost zrušení vydaného osvědčení důkazem opaku je potvrzena i v nálezů Ústavního soudu.⁹⁵

§ 156 se stal také například oporou pro rušení vysokoškolských diplomů, o kterém se budu podrobněji rozepisovat v jedné z následujících kapitol.

⁹³ JEMELKA L., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 536

⁹⁴ VEDRAL, J., *Správní řád, komentář*, 2. vydání, vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. str. 1231

⁹⁵ nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2009 sp. zn. I.ÚS 385/07 -1, [Výběr ÚS 3249/2009]

6 Přezkum jiných správních úkonů

Jak již bylo uvedeno v jedné z předchozích kapitol, jiné správní úkony jsou povahově diferencované od správních rozhodnutí a jejich procesní stránka je upravena taktéž odlišně. Stejně tak je tomu i v případech přezkumu těchto jiných správních úkonů, což je oblast, která s sebou nese jisté rozdíly a specifika.

Výslovnou formou pro případ opravy je usnesení, pokud nevznikne újma některé z dotčených osob. Proti takovému usnesení nebude možnost odvolání (podle § 76 odst. 5 SpŘ⁹⁶). Pokud je vydaný jiný správní úkon v rozporu s právními předpisy, nepřipouští se žádných opravných prostředků, tedy ani rozkladu nebo obnovy řízení.⁹⁷ Jedinou možnost můžeme spatřit v § 156 odst. 2, který odkazuje na přiměřené užití části druhé, třetí, páté nebo šesté SpŘ. Z toho můžeme dovodit přiměřenou aplikaci přezkumného řízení. Pokud by se postupovalo v souladu režimu přezkumného řízení, bude možné daný jiný správní úkon, který je v rozporu s právními předpisy, zrušit opět usnesením. Proti tomuto usnesení se už odvolat lze.⁹⁸ P. Průcha⁹⁹ poukazuje ještě na jedno specifikum spočívající v příslušnosti orgánu, který bude oprávněný k přezkumnému řízení. Zatímco v obecné úpravě o přezkumném řízení je k němu příslušný nadřízený správní orgán, naopak je tomu v případě jiných správních úkonů, kdy je k němu příslušný orgán, který daný správní úkon vydal.¹⁰⁰

Přípustnost odvolání proti usnesení vydanému podle § 156 odst. 2 řešil také Městský soud v Praze,¹⁰¹ který uvádí, že správní řád sice v této části výslovně neupravuje možnosti opravných prostředků proti takovýmto usnesením, nicméně „*oprávnění domáhat se revokace rozhodnutí orgánu I. stupně cestou podání opravného prostředku je obecně*

⁹⁶ „*Proti usnesení se může odvolat účastník, jemuž se usnesení oznamuje. Odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek. Proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a proti usnesení, o němž to stanoví zákon, se nelze odvolat.*“ Pozn.: Zmíněné usnesení je takovým usnesením, které se zaznamená pouze do spisu podle § 156 odst. 1. SpŘ.

⁹⁷ PRŮCHA, P. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné správní úkony). In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, str. 115

⁹⁸ viz tamtéž

⁹⁹ viz tamtéž

¹⁰⁰ Pozn.: Usnesení o zrušení jiného správního úkonu bude mít účinky ode dne, kdy byl daný úkon učiněn (ex tunc) (podle SKULOVA S. a kol., *Správní právo procesní*, Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2008, str. 364)

¹⁰¹ rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. června 2009, č.j. 11 Ca 159/2008-60, [1979/2010 Sb. NSS]

v jakémkoliv typu soudního či správního řízení umožněno toliko jeho účastníkům, popřípadě subjektům, které jsou adresáty tohoto rozhodnutí.“

Když se budu zabývat soudním přezkumem, v § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního je stanoveno, že je možné domáhat se zrušení rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti. Podle P. Průchy¹⁰² se rozhodnutí ale v tomto případě vnímá především v materiálním slova smyslu (nikoli ve formálním). Z toho můžeme vyvodit, že i jiné správní úkony mohou podléhat soudnímu přezkumu, pokud to umožňuje materiální stránka povahy úkonu. Naopak bude také platit, že úkony správních orgánů, ačkoli budou splňovat formální stránku rozhodnutí, v materiálním slova smyslu o rozhodnutí nepůjde a soudnímu přezkumu tedy nepodléhají.

Je nutno podotknout, že podle § 75 soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.). lze jiné správní úkony přezkoumat ve správním soudnictví také v případě, byly-li tyto úkony podkladem předmětného rozhodnutí. Otázce, za jakých okolností je možné podkladová rozhodnutí soudně přezkoumat, se věnoval i Nejvyšší správní soud¹⁰³, který stanovil podmínky pro takovýto přezkum a dospěl k závěru, že „§ 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku.“.

Úkony, které jsou podkladem takovýchto rozhodnutí, mohou být zejména závazná stanoviska. Závazná stanoviska nemají povahu správního rozhodnutí a se svou formou řadí do skupiny jiných správních úkonů a jde o tzv. nesamostatné úkony.

¹⁰² PRŮCHA, P. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné správní úkony). In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II.* Brno : Masarykova univerzita, 2007, str. 117

¹⁰³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, sp. zn. 4 As 37/2005, publikovaný pod č. 1324/2007 Sb. NSS

6.1 Ochrana před nečinností

I když jiné správní úkony nedisponují stejnými znaky jako správní akty vydané ve správním řízení, představují úkony správních orgánů na nižším stupni formality apod., i v takovém případě je nutné, aby byla zajištěna ochrana před případnou nečinností dotyčného správního orgánu, který měl takový úkon vydat.

S tímto tématem souvisí hlavně zásada rychlosti, která vyplývá z § 6 odst. 1, jenž nabádá správní orgány, aby vyřizovaly věci bez zbytečných průtahů. Ačkoliv se toto ustanovení vztahuje zejména na zákonem dané lhůty,¹⁰⁴ je možné jej aplikovat i právě na případy vydávání jiných správních úkonů.¹⁰⁵ V tomto směru se jedná o jeden z rozdílů, kterým se současný správní řád odlišuje od správního řádu č. 71/1967, který takovou možnost neuváděl,¹⁰⁶ resp. připouštěl pouze přiměřenou aplikaci podle § 3 odst. 5. Další rozdíl uvádí J. Vedral¹⁰⁷, a to, že „ochrana před nečinností již není vázána jen na zásah nadřízeného správního orgánu prováděný z úřední povinnosti, ale o ochraně před nečinností je třeba rozhodovat též na základě žádostí osob dotčených nečinností správního orgánu.“

Obecně se tedy v případě ochrany před nečinností správního orgánu postupuje podle § 80 SpŘ. Existují ale případy, kdy je ochrana před nečinností v souvislosti s vydáváním jiných správních úkonů upravena zvláštním právním předpisem, a tudíž toto vylučuje použití správního řádu. Může se jednat např. o informační úkony, které jsou upraveny zákonem o svobodném přístupu k informacím.¹⁰⁸ Ten umožňuje stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace žadateli, kterému nebyla informace poskytnuta.¹⁰⁹ O takové stížnosti bude rozhodovat nadřízený orgán, který může podřízenému orgánu nařídít vydání informace nebo žádost vyřídí sám.¹¹⁰

¹⁰⁴ např. § 71 SpŘ o lhůtách pro vydání rozhodnutí

¹⁰⁵ JEMELKA L., PONĎELÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 24

¹⁰⁶ viz tamtéž

¹⁰⁷ VEDRAL, J., *Správní řád, komentář*, 2. vydání, vyd. Praha : Bova Polygon, 2012. str. 132

¹⁰⁸ FRUMAROVÁ K., Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů, *Právní rozhledy* 16/2011, s. 575

¹⁰⁹ podle § 16 písm. a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

¹¹⁰ FRUMAROVÁ K., Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů, *Právní rozhledy* 16/2011, s. 575

Na žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti může navazovat i soudní řád správní¹¹¹ (dále jen s. ř. s.). Děje se tak v případě, pokud i podání takové žádosti dotčenou osobou proběhlo bezvýsledně. Dotčená osoba může podat žalobu podle § 79 s. ř. s. a domáhat se svého práva soudní cestou. Problémem v této oblasti může být fakt, že jediným zmíněným jiným úkonem, který měl správní orgán povinnost vydat, je pouze osvědčení. Ten je ale podle V. Vopálky aj.¹¹² vysvětlen tak, že osvědčení, sic není zákonem definováno, má povahově nejbližší k deklaratorním správním aktům. Dále podle něj „*V řadě správních řízení jsou různá osvědčení vyžadovaným podkladem pro budoucí rozhodnutí, a to byl také jeden z důvodů, proč je zákon, vzhledem k jejich významu, spolu s rozhodnutími učinil předmětem žaloby (...). Nezáleží na tom, jestli je zákony nazývají povolení, souhlas, koncesi, stanovisko, potvrzení, vyjádření, výpis apod. Důležité jsou účinky, které s nimi právní úprava spojuje.*“ Naproti tomu zmiňuje K. Frumarová¹¹³ jeden z rozsudků Nejvyššího správního soudu, který striktně určil, že při jiných formách nečinnosti než osvědčení, žalobu by v takovém případě nebylo možné podat, což sama zároveň velmi kritizuje. Východisko spatřuje v § 82 s. ř. s., který hovoří o zásahové žalobě, která se vztahuje i na jiné úkony správních orgánů.

Dalším možným prostředkem proti ochraně před nečinností správních orgánů je podání ústavní stížnosti. Tu je možné podat ve chvíli, kdy byly vyčerpány všechny zákonem dané procesní prostředky. Tím je tedy výše zmíněná žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti a dále žaloba nečinnostní a zásahová, resp. kasační stížnost proti rozhodnutí o těchto žalobách.¹¹⁴ Ústavní stížnost v této věci dnes již není tak častým ochranným prostředkem. Avšak do přijetí stávajícího soudního řádu správního, tomu tak ne vždy bývalo vinou absence právní úpravy správního soudnictví.¹¹⁵

Z případné nečinnosti správního orgánu plynou postiženým osobám další právní nároky, jako např. nárok na náhradu způsobenou nečinností. Uplatnění takového práva se

¹¹¹ zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

¹¹² VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V. aj., *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. 2004, str. 186

¹¹³ FRUMAROVÁ K., *Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů*, *Právní rozhledy* 16/2011, s. 575

¹¹⁴ viz tamtéž

¹¹⁵ viz tamtéž

řídí zákonem o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.¹¹⁶

¹¹⁶ FRUMAROVÁ K., Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů, *Právní rozhledy* 16/2011, s. 575

7 Problematika povahy jiných správních úkonů

Jak jsem se již zmiňovala výše, jiné správní úkony jsou zvláštní skupinou forem činnosti veřejné správy. Nezakládají se, nemění se, ani se jimi neruší práva či povinnosti a svou povahou nejsou správními rozhodnutími ve smyslu § 67 a násl. SpŘ. V této kapitole bych ale ráda poukázala na fakt, že mnohdy správní orgány vydávají úkony, které nesou označení podle části čtvrté SpŘ, ale povahově se blíží spíše k rozhodnutím nebo naopak. Někdy se může jednat o správní akt ve smyslu rozhodnutí a bude třeba použít jiná ustanovení správního řádu¹¹⁷ a jindy půjde pouze o jiný správní úkon a bude se postupovat právě podle části čtvrté. Je tedy nezbytné zkoumat především povahu, obsah a právní účinky daného úkonu, protože formální označení není podstatné.¹¹⁸ P. Průcha¹¹⁹ pro případy, kdy je daný akt pojmově blízký jiným správním úkonům a nemá účinky rozhodnutí, označil tyto akty tzv. „nonrozhodnutími.“

Dané problematice se P. Průcha,¹²⁰ věnuje dále a výslovně uvádí, že „*v ojedinělých případech se lze setkat i s označením souhlas, stanovisko či osvědčení apod. i tam, kde je pro daný úkon z právní úpravy odvoditelné, že se jedná o rozhodnutí podle správního řádu (...). V takových případech potom viditelněji než jinde platí, že není rozhodující označení daného úkonu či aktu, které by mohlo vést k jeho podřaditelnosti části čtvrté správního řádu, ale rozhodující je jeho právní povaha.*“

V praxi se prokázalo, že je někdy velmi těžké určit povahu aktu („rozhodnutí“ či „nonrozhodnutí“). Pokud to zcela jasně nevyplývá z právní úpravy, řeší tyto spory judikatura.¹²¹ Typickým příkladem může být rozsudek Vrchního soudu v Praze¹²², který řešil problém žaloby, při níž byl zrušen živnostenský list. Soud se tehdy zabýval především právním charakterem živnostenského listu a otázkou, podle kterých ustanovení se

¹¹⁷ zejména část druhá a třetí SpŘ

¹¹⁸ FRUMAROVÁ K., Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů, *Právní rozhledy* 16/2011, s. 575

¹¹⁹ PRŮCHA, P. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné správní úkony). In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, str. 108

¹²⁰ PRŮCHA, P. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné správní úkony). In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, str. 107-108

¹²¹ viz tamtéž

¹²² rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. listopadu 1995, č.j. 6A 188/94-23 [SJS 163/1997]

při zrušení má postupovat. Soud dospěl k závěru, že „živnostenský list je ryzím osvědčovacím aktem dokládajícím, že osobě vzniklo ohlášením živnostenské oprávnění. Nejde o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ustanovení § 244 odst. 2 o. s. ř. a nelze jej zrušit v řízení podle části čtvrté (§ 53 a násl., zejména § 65 a násl.) správního řádu.

L. Jemelka¹²³ připomíná u jiných správních úkonů také deklaratorní a konstitutivní charakter. Zatímco osvědčení prokazující státní občanství České republiky je povahově deklaratorní akt a v jeho případě se na něj bude vztahovat část čtvrtá SpŘ, osvědčení o nabytí státního občanství České republiky je aktem konstitutivním, zakládající nová práva a povinnosti, a tudíž se v jeho případě podle části čtvrté SpŘ postupovat nebude.

L. Potěšil¹²⁴ nastiňuje otázku, která z této problematiky vyvstává a to, že pokud finálnímu vydanému aktu byla propůjčena forma správního rozhodnutí, nebylo by v tomto směru vhodné, aby se celý proces vydání jiného správního úkonu řídil správním řízením? I když se zde přiklání k eventualitě, že by to tomu odpovídalo, přiznává, že s ohledem na dikci § 9 SpŘ, který správní rozhodnutí pevně spojuje se správním řízením a rovněž se změnou, zánikem nebo vznikem práv a povinností, tomu tak nebude a půjde pouze o propůjčenou finální formu úkonu.

Dle mého názoru je tato problematika vyřešena vcelku odpovídajícím způsobem s ohledem na celkovou právní úpravu jiných správních úkonů. I když toto může být někdy matoucí a může vést právě k nejasnostem, zda má správní orgán v dané věci vydat rozhodnutí, osvědčení, usnesení či jiné akty. To může souviset s tím, že hranice mezi správním řízením a postupem podle čtvrté části správního řádu je velmi tenká vzhledem k tomu, že i když se bude jednat o jiný správní úkon s postupem podle čtvrté části, přiměřeně se použijí i ustanovení, která upravují formální procesy, tedy postupy zakončené vydáním rozhodnutí.¹²⁵

Jako příklad propůjčení formy rozhodnutí mohu uvést registraci zájmového sdružení právnických osob,¹²⁶ která by podle své formy měla podléhat části čtvrté SpŘ. Avšak

¹²³ JEMELKA L., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 530

¹²⁴ POTĚŠIL, Lukáš. *Individuální správní akty*. Brno 2009/2010 Disertační práce. Masarykova univerzita. Fakulta právnická str. 135

¹²⁵ KAUCKÝ, J., KULHÁNEK, J. Postupy podle části čtvrté správního řádu. In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, str. 132

¹²⁶ podle § 20i zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

při nesplnění podmínek pro registraci vydává správní orgán rozhodnutí.¹²⁷ D. Hendrych¹²⁸ upozorňuje, že se tak děje z důvodu zvýšení ochrany adresáta takového rozhodnutí. Proti vydanému rozhodnutí o odmítnutí či zrušení registrace je tedy možné se odvolat.¹²⁹

Na to samé odkazuje i J. Vedral¹³⁰, který rovněž potvrzuje, že není podstatné, jak je úkon označen, ať už jako „rozhodnutí“ nebo jiným způsobem, který stanoví zákon. Musí se hledět především na obsah správního aktu. O rozhodnutí se musí jednat z materiálního hlediska, ne podle názvu úkonu.

¹²⁷ KAUCKÝ, J., KULHÁNEK, J. Postupy podle části čtvrté správního řádu. In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, str. 133

¹²⁸ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 297

¹²⁹ podle § 81 odst. 1 SpŘ

¹³⁰ VEDRAL, J., *Správní řád, komentář*, 2. vydání, vyd. Praha : Bova Polygon, 2012. str. 706-707

8 Užití části čtvrté správního řádu v praxi

Část čtvrtá má jistě ve správním řádu svoje specifické postavení. O jejím významu jsem se již ve své práci zmiňovala. V této kapitole bych ráda poukázala na příklady z praxe, které se právě o tuto část správního řádu opírají. Nepochybně bychom mohli najít spousty příkladů, které by si zasloužily nemálo pozornosti, ať už jimi jsou například vydávání občanských průkazů, živnostenských listů, ověřování kopií apod.

Já jsem se rozhodla podrobněji věnovat problematice, o které je v poslední době velmi polemizováno jak ze strany akademických kruhů, tak ze strany veřejnosti a médií. Jedná se o možnosti odebrání akademických titulů. Jakými způsoby se dá zrušit vysokoškolský diplom? A je to vůbec možné? Jak se proti tomu může dotčená osoba bránit a jaké to bude vyvolávat důsledky pro obě strany? Na tyto všechny otázky se pokusím odpovědět v této kapitole.

8.1 Úprava podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

Zákon o vysokých školách upravuje studium a akademické vzdělání. Je zde stanoveno, že vysokoškolského vzdělání může být dosaženo pouze v rámci akreditovaného studijního programu, jehož součástí je udělování akademických titulů.¹³¹ Při řádném ukončení studia v daném studijním programu je vydáván doklad o ukončení studia. Tímto dokladem je vysokoškolský diplom,¹³² který je veřejnou listinou.¹³³ Tento zákon však už nepočítá s možnostmi, jak takovýto diplom zrušit. V tomto směru odkazuje na § 105, který stanoví, že *„nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení.“* Toto ustanovení nám vlastně napovídá, že se při postupu při rušení akademického titulu budeme přesouvat zpět do správního řádu. Použití správního řádu je ale vyloučeno, jednalo by se o právech a povinnostech studenta.¹³⁴ Zde se poukazuje mj. na disciplinární přestupky a vyloučení

¹³¹ § 44 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

¹³² § 55 tamtéž

¹³³ § 57 odst. 7 tamtéž

¹³⁴ § 68 odst. 1 tamtéž

ze studia.¹³⁵ Z § 69 odst. 2 vyplývá, že disciplinární řízení nemůže být zahájeno a udělovat sankce, pokud dotyčná osoba již ztratila status studenta.

8.2 Povaha vysokoškolského diplomu

Co se týče povahy vysokoškolského diplomu, obecně se má za to, že patří do skupiny jiných správních úkonů, kam jej zařazuje například i D. Hendrych.¹³⁶ Ten také dodává, že *„vysokoškolský diplom je standardním průkazem toho, že občan absolvoval vysokou školu, připojuje se k žádostem o vydání správních aktů, jejichž hmotněprávní podmínkou je vysokoškolská kvalifikace a uchazeč o zaměstnání jím prokazuje své vzdělání potencionálnímu zaměstnavateli.“* Speciálně bychom mohli hovořit o osvědčení, které může vyplývat např. z § 99 zákona o vysokých školách. I když názor na povahu vysokoškolského diplomu jako na osvědčení převládá, ne každý se s takovýmto úsudkem ztotožňuje.

Například I. Pavelka¹³⁷ ve svém článku „Možnosti odebrání akademických titulů za platné právní úpravy“ silně polemizuje o vysokoškolském diplomu jakožto o pouhém osvědčení, na který by se vztahovala čtvrtá část SpŘ. Svůj názor hájí faktem, že osvědčení se vydává v případech, aniž by k tomu bylo zapotřebí autoritativního zjištění a jeho předmětem je věc, o které není pochyby.¹³⁸ Dále také řeší otázku zásahu do práv a povinností dotčené osoby. Povahově jiné správní úkony takovou moc nemají, ale jak se tedy postavit k otázce, nakolik vydání diplomu zasahuje do práv absolventa? Při případném zrušení diplomu by dle mého názoru pozbyl minimálně právo se prokazovat nabytým akademickým titulem. Z tohoto úhlu pohledu je otázka vysokoškolského diplomu jako osvědčení, které nemá zasahovat do práv a povinností, sporná.

I. Pavelka se dále domnívá, že vydání vysokoškolského diplomu je v podstatě vydání dokladu o přiznání práva. Pokud by tomu tak skutečně bylo, takový doklad o ukončení studia by byl vlastně správním rozhodnutím a *„podobně jako jiná správní rozhodnutí, rušena orgány, které je vydaly v přezkumném řízení dle hlavy IX. části druhé*

¹³⁵ § 68 odst. 3 z. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

¹³⁶ HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. str. 286

¹³⁷ publikováno dne 24. 6. 2010 dostupné z <http://www.epravo.cz/top/clanky/moznosti-odebirani-akademickych-titulu-za-platne-pravni-upravy-63172.html>

¹³⁸ podle HÖRZINKOVÁ Ě., NOVOTNÝ V., *Správní právo procesní*. 3. vyd. Praha : Leges, 2010, str. 322

*správního řádu. Rovněž by taková rozhodnutí mohla být rušena z moci úřední v obnoveném řízení dle ustanovení správního řádu o obnově řízení.*¹³⁹

8.3 Postup podle správního řádu

Aplikace správního řádu na zrušení vysokoškolského diplomu vyplývá ze zákona o vysokých školách, který stanoví postup v řízení ve věcech neupravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení.¹⁴⁰ Jelikož zákon o vysokých školách zrušení diplomu nijak neupravuje, můžeme se domnívat, že správní řád se na danou tematiku bude vztahovat.

Zajímavým bodem pro uplatnění správního řádu může být § 68 ve spojení např. s § 46 odst. 4. První zmíněný sice říká, že na rozhodování o právech a povinnostech studenta se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, ale podle § 46 odst. 4 se akademické tituly neudělují studentům, nýbrž absolventům. Rozhodování o právech a povinnostech studentů spadá do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy.¹⁴¹ Jak již bylo naznačeno výše, § 105 zákona o vysokých školách dovoluje aplikaci správního řádu.

Pokud se podržíme názoru, že vysokoškolský diplom je osvědčením podle části čtvrté SpŘ, vyplývá z toho upravení procesní stránky při jeho zrušení. Zde bych připomněla § 156, který říká, že zrušení takového osvědčení lze, pokud je v rozporu s právními předpisy. Rozpor s právními předpisy v takovém případě mohou spatřovat např. v nedodržení standardní délky studia,¹⁴² což bylo vyjádřeno i jako jeden z důvodů pro zrušení konkrétního diplomu ve vydaném usnesení.¹⁴³

¹³⁹ publikováno dne 24. 6. 2010 dostupné z <http://www.epravo.cz/top/clanky/moznosti-odebirani-akademickych-titulu-za-platne-pravni-upravy-63172.html>

¹⁴⁰ § 105 z. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

¹⁴¹ podle § 68 a § 6 z. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

¹⁴² § 46 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

¹⁴³ V šetření bylo zjištěno, že celková doba magisterského studia dotyčného studenta/studentky dosahovala 2,5 roku zatímco „*pro studium na Fakultě právnické je stanovena standardní doba studia vnitřními předpisy vysoké školy v trvání 5 let.*“ V dokumentu jsou dále uvedeny i jiné důvody, jež vedly k usnesení rektora o zrušení diplomu, mj. např. absence diplomové práce absolventa v univerzitní knihovně nebo nestandardní postup při studiu od samého počátku. Konkrétně v odůvodnění se uvádí rozpor s § 44, § 46, § 55, § 57 odst. 4 a § 63 odst. 2 zákona o vysokých školách. Dokument dostupný z http://www.zcu.cz/media/press-release/tiskove-zpravy2011/zruseni_diplomu_Mgr_070111.pdf

Zrušení osvědčení provede správní orgán, které takové osvědčení vydal, usnesením. Toto usnesení bude mít účinky ex tunc, nestanoví-li zákon jiný postup. Dále se použije přiměřeně ustanovení hlavy IX části druhé SpŘ o přezkumném řízení.

Je zřejmé, že tento postup podle § 156 odst. 2 SpŘ zvolil sám rektor univerzity, který započal tento složitý proces při odnímání akademických titulů. Zmíněným usnesením zrušil titul "magistr" dotyčnému absolventovi/absolventce a dále rozhodl o účincích tohoto usnesení nastávajících podle zmíněného paragrafu dnem vydání zrušovaného diplomu.

8.4 Otázka statusu osoby po zrušení diplomu

Podle § 55 odst. 2 zákona o vysokých školách je diplom dokladem o ukončení studia a o získání příslušného akademického titulu. V případě zrušení takového diplomu se dá tvrdit, že studium v podstatě ukončeno nebylo.¹⁴⁴ Podle názoru J. Nantla¹⁴⁵ dotyčná osoba znovu nabyde status studenta, který by měl být znovu zapsán ke studiu. Toto stanovisko je vyjádřeno i ve výše zmíněném usnesení, i když s malým odlišením a to, že status studenta se nabyde jaksí automaticky a pokud dotyčná osoba nemá o další studium zájem, má tuto skutečnost sdělit příslušnému studijnímu oddělení.

I. Pavelka¹⁴⁶ (který tento názor sdílí) také připomíná, že spolu se statusem studenta dotyčná osoba získá také studijní povinnosti vyplývající ze studijního programu a vysoká škola bude mít opět možnost projednávat její disciplinární delikty. Ovšem dále odkazuje na § 66 zákona o vysokých školách, „*podle něž disciplinární přestupek sice nelze projednat, jestliže uplynula lhůta jednoho roku od jeho spáchání nebo od pravomocného odsuzujícího rozsudku v trestní věci, avšak zároveň se do lhůty jednoho roku nezapočítává doba, kdy osoba není studentem.*“

¹⁴⁴ Pokud nebylo ukončeno z jiných důvodů uvedených v § 56 téhož zákona, tedy zanecháním studia, zanecháním studia, nesplní-li student požadavky vyplývající ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu, odnětím akreditace studijního programu, zánikem akreditace studijního programu podle § 80 odst. 4, vyloučením ze studia podle § 65 odst. 1 písm. c) nebo podle § 67.

¹⁴⁵ NANTL, J., Možnosti a podmínky odnětí akademického titulu. In Radovan Dávid, David Sehnálek, Jiří Valdhans. *Dny práva - 2010 - Days of Law*. 1. ed. Brno: Masarykova univerzita, 2010.

¹⁴⁶ publikováno dne 24. 6. 2010 dostupné z <http://www.epravo.cz/top/clanky/moznosti-odebirani-akademickyh-titulu-za-platne-pravni-upravy-63172.html>

8.5 Možnost soudní ochrany

Jak jsem již zmínila výše, možnost pro vydání usnesení o zrušení vysokoškolského diplomu musí vznést správní orgán, který tento diplom vydal, tedy samotná univerzita, resp. rektor univerzity. Toto vyplývá i z analýzy k problematice odnímání akademických titulů¹⁴⁷, která navíc obsahuje tvrzení, že „*iniciativa musí vzejít od dané vysoké školy či ministerstva školství.*“

Pokud budu zkoumat, zda je proti usnesení o zrušení vysokoškolského diplomu přípustné odvolání, musím se zaměřit zejména na § 156 odst. 2. O možnosti odvolání v takovém případě jsem se již zmiňovala v kapitole 7, proto zde shrnu jen základní fakta. Tím je možnost odvolání proti usnesení za přiměřeného užití zejména části druhé SpŘ. Nicméně např. na uvedeném usnesení¹⁴⁸ se výslovně uvádí, že „*proti tomuto usnesení se nelze odvolat.*“ Otázkou také zůstává, k jakému příslušnému orgánu se bude dotyčná osoba odvolávat. P. Průcha¹⁴⁹ hovoří o specifiku takového přezkumného řízení, které spočívá v tom, že na rozdíl od obecné úpravy přezkumného řízení „*je nepřisluší provádět tzv. nadřízenému správnímu orgánu (jak je tomu v obecné úpravě přezkumného řízení), ale příslušný k němu je orgán, který daný správní úkon uskutečnil či vydal.*“

Naproti tomu např. F. Korbel¹⁵⁰ v jednom z rozhovorů uvedl, že „*proti rozhodnutí o zrušení diplomu přišlo jedno odvolání, které jsme postoupili ministerstvu školství. Podle našeho názoru odvolání v těchto případech možné není.*“ Z toho může vyplývat, že pro posouzení o odvolání může být příslušný nadřízený správní orgán, tedy právě ministerstvo školství.

K možnosti o odvolání bych ještě připomněla příklad propůjčování formy správního rozhodnutí finálnímu vydanému aktu, o kterém jsem psala v jedné z předchozích kapitol. Pokud se má za to, že např. zrušení registrace zájmového sdružení právnických osob zásadním způsobem zasahuje do jeho práv a vydaný akt je rozhodnutím i po materiální

¹⁴⁷ <http://www.beck-online.cz/ministryne-spravedlnosti-k-zaverum-analyzy-o-moznem-odejmuti-titulu/>

¹⁴⁸ http://www.zcu.cz/media/press-release/tiskove-zpravy2011/zruseni_diplomu_Mgr_070111.pdf

¹⁴⁹ PRŮCHA, P. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné správní úkony). In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II.* Brno : Masarykova univerzita, 2007, str. 115

¹⁵⁰ <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/129052-pravnicka-fakulta-v-plzni-zrusila-12-diplomu/>

stránce a je možné se proti takovému rozhodnutí odvolat, nelze si nepoložit otázku, proč tomu v případě zrušení vydaného diplomu není.

8.6 Návrh na řešení

Případné spory popsané výše by mohla vyřešit změna zákona o vysokých školách navržená poslanci I. Ohlídalem, B. Sobotkou, J. Tejcem a dalšími. Tato změna je reakcí na nejasnosti panující okolo odnímání akademických titulů a je snahou tyto nejasnosti eliminovat díky přidanému paragrafu v zákoně o vysokých školách, který výslovně uvádí možnost odnětí titulu, pokud byl získán podvodně. Dále se zde také uvádí, že o zrušení titulu rozhoduje rektor vysoké školy, přičemž takové řízení může zahájit nejpozději pět let od udělení akademického titulu. Dalším důležitým bodem navrhované změny zákona je nepochybně ustanovení o možnosti odvolání. To v tomto případě není možné, ale proti rozhodnutí rektora je možné podat žalobu ve správním soudnictví.¹⁵¹

Tento návrh na změnu zákona kritizuje např. J. Nantl,¹⁵² který se domnívá, že tato změna by způsobila ještě více interpretačních a aplikačních potíží. A i přesto, že uznává nedokonalost současné právní úpravy pro odnímání akademických titulů, ji považuje za dostačující, ba dokonce lepší než zmíněnou změnu zákona.

Osobně takovýto názor nesdílím. Jak se již ukázalo, problematika rušení akademických titulů není dostatečně vyjasněna v zákoně, ani v judikatuře. Nejsem si úplně jistá, zda by se dalo hovořit o mezeře v zákoně, spíše chybí zejména judikatura, která by mohla tyto nedostatky odstranit. V tomto směru považuji návrh na změnu zákona o vysokých školách za logický krok, který se v dané situaci nabízí.

8.7 Odnímání akademických titulů v mezinárodním kontextu.

Existuje mnoho příčin pro odnímání akademických titulů a ty jsou souzeny velmi rozdílně v každé zemi. Nejviditelnějším důvodem bývá plagiátorství, které je většinou

¹⁵¹ § 47c návrhu změny zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

¹⁵² NANTL, J., Možnosti a podmínky odnětí akademického titulu. In Radovan Dávid, David Sehnálek, Jiří Valdhans. *Dny práva - 2010 - Days of Law*. 1. ed. Brno: Masarykova univerzita, 2010.

odhaleno až poté, co už byl dotyčné osobě titul udělen. Tento důvod se zdá být opodstatněný ve většině zemí. Ale třeba v případě titulů Ph.D. se kritéria pro zrušení poněkud liší.

8.7.1 Německo

Jako příklad bych mohla uvést Německo, kde pravidla pro zneplatnění a odnětí titulů závisí na procesu rozhodnutí jednotlivé univerzity. Nicméně se zdá, že většina se stále řídí díkci zákona, který byl publikován v roce 1939 pod názvem „Zákon pro udržení akademických titulů.“¹⁵³

Jako jeden z dalších důvodů pro odnětí doktorského titulu se uvádí příklad, kdy se „*nositel titulu představil svým jednáním jako nehodný udržení takového akademického titulu.*“¹⁵⁴ Obvykle podle několika německých univerzit například v Bonnu nebo v Kolíně je toto ustanovení zákona naplněno odsouzením dotyčné osoby k odnětí svobody v délce trvající minimálně dvanácti měsíci.¹⁵⁵

Jiné univerzity v Německu se do problematiky ponořují ještě hlouběji. Například zákony týkající se vysokoškolského vzdělání v Bavorsku a Bádensku-Würtenbersku za termínem „nehodný“ nespátřují pouze spáchání trestného činu. To můžeme vidět na příkladu, kdy Jan-Hendrik Schön, doktor fyziky, byl zbaven svého titulu Ph.D., aniž by spáchal trestný čin nebo byl usvědčen z plagiátorství. Zde stačila pouze manipulace s daty shromažďovanými při výzkumu pro jeho zaměstnavatele „Bell Laboratories“ a titul mu byl odňat. Pro univerzitu byl tento důvod dostačující, aby byl zmíněný „nehodný“ svého titulu.¹⁵⁶ Kromě ztráty svých titulů v některých situacích proces na tomto bodě nekončí. V případě Andrease Kaspera, politika za stranu CDU, mu za plagiátorství (v jeho diplomové práci a v dalších odborných článcích) byla vyměřena navíc pokuta celkem 19 000 €.¹⁵⁷

¹⁵³ Gesetz über die Führung akademischer Grade ze dne 7. června 1939 Reichsgesetzblatt I Seite 985

¹⁵⁴ podle § 4 odst. 1 zákona Gesetz über die Führung akademischer Grade

¹⁵⁵ HORSTKOTTE, Hermann, 2011. Nach der Haftentlassung ohne Dokortitel. *Die Zeit* dostupné z <http://www.zeit.de/studium/hochschule/2011-10/aberkennung-doktor>

¹⁵⁶ HORSTKOTTE, Hermann, 2011. ‘Dokortitel wegen "Unwürdigkeit" aberkannt’. *Die Zeit* dostupné z <http://www.zeit.de/studium/hochschule/2011-09/schoen-plagiat-doktor>

¹⁵⁷ <http://www.hna.de/lokales/goettingen/noch-eine-geldbusse-ex-bueroleiter-820300.html>

8.7.2 Spojené státy americké

Situace se zdá být podobná i v USA. Zde univerzity provádí často interní slyšení, které se neliší výrazně od soudního slyšení. Obviněný se v mnoha případech rozhodne být zastoupen advokátem. Typickým příkladem pro zrušení akademického titulu může být případ z roku 1986, kdy Wilson W. Crook byl obviněn ze zpracování vymyšlených údajů v jeho diplomové práci a následně byl předvolán ke slyšení před disciplinární komisí michiganské univerzity, aby obhájil, zda toto obvinění je pravdivé, či nikoli. Když se zmíněný dostavil před disciplinární komisí, snažil se o vysvětlení a dokázání své pravdy. Nicméně disciplinární komise ho uznala vinným z podvodu a přednesla svůj výrok orgánu vyššího stupně univerzity složeného z tamních profesorů, který navrhl zrušení jeho titulu (Master of Science / M.S.). Než mu byl titul odňat, zmíněný W. Crook podal žalobu k oblastnímu soudu s návrhem na předběžné opatření, ale soud tento návrh odmítl a přiklonil se k názoru univerzity a W. Crook byl svého titulu zbaven.¹⁵⁸

V jiné soudním sporu¹⁵⁹ byla vyznačena definice důvodů pro zbavení osoby jejího titulu a to: „*Pro odnětí nesprávně uděleného titulu mohou vést důvody jako podvod, klam nebo je prokázána jiná chyba a držitel takového titulu je poskytnuto spravedlivé slyšení, kde je mu umožněno předkládat důkazy a chránit jeho zájmy.*“

8.8 Shrnutí

Otázka odebrání akademických titulů je závažným tématem, kterému se možná v minulosti nedostávalo toliko pozornosti. Okolnosti v poslední době však ukázaly, že je třeba tuto sféru začít řešit.

Ze skutečností uvedených v této kapitole bych se otázkám ohledně způsobu rušení vysokoškolských diplomů, možnosti odvolání a důsledků, mohla vyjádřit následovně: Český právní řád (resp. správní řád) umožňuje zrušení vydaného osvědčení pouze pokud byl vydán v rozporu s právními předpisy. To nás tedy vede k zákonu o vysokých školách a těmito důvody mohou být zejména nedodržení standartní délky studia nebo porušení

¹⁵⁸CROOK v. BAKER/ 813 F.2d 88 (1987) dostupné z <https://bulk.resource.org/courts.gov/c/F2/813/813.F2d.88.84-1372.85-1118.html>

¹⁵⁹WALIGA v. Bd. of Trustees of Kent State Univ./ 22 Ohio St. 3d 55 488 N.E. 2d 850 (1986) dostupné z <http://www.ahcuah.com/lawsuit/newsuit/ohio/waliga.htm>

vnitřních předpisů vysoké školy. Jak se ukázalo, některé zahraniční univerzity řešily problém razantněji, kdy jim dostačujícím důvodem pro odnětí titulu bylo například prokázání podvodu nebo odsouzení dotyčné osoby k odnětí svobody (viz výše). S takovými příklady bych spíše nesouhlasila. Zastávám názor, že akademické tituly by měly být zrušeny pouze v případech, kdy se prokáže, že takový titul byl udělen neprávem a nikoli v případech, které nejsou v úzké souvislosti s nabytím akademického titulu.

Co se týče postupu při zrušování diplomů, je nutné použití správního řádu, konkrétně § 156 odst. 2.,¹⁶⁰ ačkoli tuto otázku zde výslovně nereguluje. Spolu s tímto ustanovením se také přiměřeně použije hlava IX. části druhé SpŘ o přezkumném řízení. Nicméně kvůli absenci judikatury v této sféře je velmi těžké zaujmout jasné stanovisko na zkoumaný problém. Na rizikovost takového postupu poukazuje také právní stanovisko.¹⁶¹

Dalším faktem, který může takovýto postup velmi zkomplikovat, je nepřipustnost přezkumného řízení, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi udělen souhlas k pracovněprávnímu úkonu.¹⁶² Tato myšlenka je vyjádřena i ve zmíněném právním stanovisku, kde jako příklad pracovněprávního úkonu je uvedeno uzavření pracovní smlouvy u některých povolání – justiční čekatel, advokátní a notářský koncipient. Také je zde ještě připomenut další atribut, který vede k právní rizikovosti přezkumu a to v souvislosti § 94 odst. 4 SpŘ, který nabádá k posouzení přiměřenosti újmy, která vznikne oběma stranám. To vše nás ale vede zpět k formulaci přiměřeného užití hlavy IX. části druhé o přezkumném řízení.

Pokud se zaměřím na následky, které odnímání akademických titulů může způsobovat, již výše jsem se zmiňovala o otázce statusu osoby, které byl diplom zrušen. Ta se teoreticky stává znovu studentem a z toho mu vyplývají jeho studijní povinnosti. Je ale nutné se také zaměřit na to, jaké následky budou plynout druhé straně, tedy vysoké škole. Ve zmíněném

¹⁶⁰ Pozn. § 156 odst. 1 SpŘ nelze aplikovat pro konsekvence pro dotčenou osobu, které vyplývají z odnětí jejího titulu.

¹⁶¹ Právní stanovisko vydané JUDr. T. Sokolem a JUDr. P. Utěšeným, dokument dostupný z https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:6RYXvMNY_jYJ:fpr.zcu.cz/media/Press/pravni_stanovisko_Sokol.pdf+&hl=en&gl=cz&pid=bl&srcid=ADGEESjdoCr9KlxAXzC_y9qDR04OdATRet5Pfd1ITGng oJZW7AAaht18dSr6UeCxwVi7N91Bxi5XqzeJ7F2k2tpkxKFMO6ASWWsp_7yvP6jy6Z4GSR0uclAyrok1dFmgKKD5eXAwckeC&sig=AHIEtbSGl3UZpz5PNQnZzUPIeuDWigHazQ

¹⁶² podle § 94 odst. 2 SpŘ. Dále k tomu např. VEDRAL, J., *Správní řád, komentář*, 2. vydání, vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. str. 811, kde říká, že „předmětem přezkumného řízení jsou zásadně taková rozhodnutí, která již nabyla právní moci a může jít často o rozhodnutí, z nichž vyplývají jejich adresátům práva k uskutečnění určitých záměrů či výkonu určitých činností. Zákon proto předpokládá ohledně možnosti jejich přezkumu v přezkumném řízení určitá omezení vycházející zejména ze zásady ochrany práv nabytých v dobré víře (...).“

právním stanovisku se poukazuje zejména na příklad, kdy soud bude rozhodovat o nezákonnosti potenciálně vydaného usnesení o odnětí titulu a posoudí tuto nezákonnost jak tzv. předběžnou otázku soudního řízení. Z uvedeného mohou vyplývat především ekonomické důsledky pro vysokou školu v podobě uplatnění nároků na náhradu škody nebo nárok z titulu ochrany osobnosti.

Zaujmout jasné stanovisko k otázce odnímání akademických titulů je velmi těžké. Dle mého názoru aplikace správního řádu je možná a v současné době je to asi jediný způsob, jak vzniklé problémy řešit. Je ale zřejmé, že se nejedná o ideální způsob. Možné řešení by se dalo spatřovat například v prohlášení povahy akademického titulu nikoli jako osvědčení, ale jako deklaratorního správního aktu. V tom případě by takovému vydání předcházelo správní řízení např. v podobě skládání státních závěrečných zkoušek. Toto řešení se mi jeví ale jako velmi komplikované a ne zcela reálné. Z tohoto pohledu vnímám navrhovanou změnu zákona o vysokých školách (viz výše) jako za adekvátní řešení.

9 Závěr

Práce byla zaměřena na jiné správní úkony jakožto jiné formy činnosti veřejné správy. Před tím, než jsem se začala zabývat přímo těmito jinými úkony, považovala jsem za důležité vymezit pojem správních činností. V té části jsem se zmínila například o dělení správních činností a o zásadách správního práva, kterými se správní orgány musejí řídit, a jejich provázanost správním řádem, hlavně s částí čtvrtou SpŘ.

Poté jsem se přesunula k pojmu jiného správního úkonu, kde jsem poukázala na jeho specifické znaky, zejména tedy na odlišnosti od správních aktů. Dále jsem se zabývala faktem, že ačkoli správní řád výslovně mezi jiné správní úkony zařazuje osvědčení, sdělení a vyjádření, není tento výčet taxativní a za jiné správní úkony se považují i další úkony, jejichž rozdělení jsem popsala i podle jejich povahy, zaměření a účinků.

Je nepochybné, že dané téma, potvrzení, osvědčení, posudky a jiné informace podávané správními orgány, je jistě oblast, která je svými specificky zajímavá a zvláštní. Zajímavou se stala především po přijetí správního řádu č. 500/2004 Sb., který tyto jiné správní úkony právně reguluje mnohem jasněji než předchozí právní úprava. O této právní úpravě jsem se zmiňovala v další části své práce.

Dalším důležitým bodem byla nepochybně možnost oprav a přezkumů těchto jiných správních úkonů, potažmo možnost soudní ochrany a ochrany před nečinností správního orgánu. Zde se ukázalo, že ačkoli nový správní řád zahrnuje právní úpravu těchto jiných správních úkonů, pochybnosti (zejména kvůli formulaci přiměřeného užití) vyvstávají nadále. Zde mám na mysli zejména nejasnosti okolo určování povahy jiných správních úkonů, které jsou někdy zaměněny za správní rozhodnutí vydané ve správním řízení nebo jim je propůjčena pouze podoba správního rozhodnutí pro finální akt. Dopady to může mít hlavně na případnou možnost odvolání nebo soudní přezkum. V práci jsem ale několikrát zmiňovala, že v takových případech je nutné hledět zejména na materiální povahu aktu, nikoli na formální označení.

Pokud se pokusím zhodnotit současnou právní úpravu jiných správních úkonů, není pochyb o tom, že přijetí nového správního řádu bylo správným krokem, poněvadž úprava jiných forem činností správních orgánů byla ve dřívějším správním řádu skutečně

nedostačující. Avšak i zde je možné spatřovat určité formulace, které jsou ne vždy zřetelné. Jak už jsem zmínila výše, může to být zapříčiněno tím, že opět využívá přiměřeného užití formálního správního řízení a také to, že osvědčení jsou úkony povahově velmi blízké deklaratorním správním aktům. Mohli bychom si položit otázku, zda kvůli této podobnosti byla vůbec nutnost zařazení samostatné právní úpravy těchto jiných správních úkonů do správního řádu. Jak už jsem se vyjádřila výše, vzhledem k jejich charakteristice (nejen osvědčení, ale i dalších úkonů) je zapotřebí odlišit formální správní řízení od řízení v případě jiných forem činnosti správních orgánů.

V praktické části práce jsem se podrobně snažila přiblížit problematiku odnímání akademických titulů. I zde jsem poukazovala na mnoho nejasností, které toto téma doprovázejí. Nemyslím si ale, že by to zde byl konkrétně problém právní úpravy jiných správních úkonů ve správním řádu, nýbrž bych se přikláněla k názoru potřeby změny zvláštního předpisu, tedy zákona o vysokých školách.

Závěrem mohu konstatovat, že ačkoli se při vydávání jiných úkonů řídí správní orgány správním řádem už několik let, praxe ukazuje, že je v této oblasti mnoho otázek k doplnění.

10 Resumé

This thesis was focused on additional administrative tasks which are part of the ordinary activities of our public administration. Before dealing directly with these additional acts, it was important to consider and define the concept of these administrative activities. In the part of the thesis which dealt with such administrative activities, these activities were defined and the division of these administrative activities and the principles of administrative law were discussed. Particularly which administrative agencies have to follow these laws and the interaction of these principles (especially with keeping the fourth part of the administrative code in mind) were dealt with.

The concept of these additional administrative tasks was then discussed and their specific characteristics were pointed out in order to highlight the differences in comparison to other existing administrative acts. In the administrative code the administrative tasks mentioned include only issuing certificates, giving notices and assessments. Additional points which are not explicitly mentioned but actively carried out by administrative agencies are then listed and described. This thesis continues to define certain other existing acts which also affect administrative agencies and defines their nature, focus and legal effects.

There is no doubt that the topic “Confirmations, Certificates, Reports and Other Information Given by Administrative Agencies“ is certainly an area that is unusual due to the countless specifications which exists for these above listed areas. This became primarily apparent after law nr. 500/2004 was published. This law regulates these additional administrative acts much more clearly than the legal regulation which was in place before.

Another important point of this thesis were the findings regarding the possibility of rectification, court reviews and protection against administrative agencies who are not performing their legal duties. It was demonstrated that despite of the new administrative code including the regulation of the mentioned additional administrative actions, many areas still remain unclear and are not explicitly defined. This includes problems concerning the nature of other administrative acts which frequently interfere with administrative

decisions which are taken in accordance with the new administrative code. This thesis establishes that in such cases of interference it is important to consider the material nature of the act and not only its form.

Even though the approval of the new administrative code by parliament has had a positive effect, a large proportion of the new regulations wording leaves too much room for interpretation. In addition to this, problems can specifically be caused by the new administrative code stating that more than one section may apply when it comes to defining formal regulations and applications of administrative acts. A valid question to pose is whether it was necessary to include these similar and dually applicable acts instead of clearly differentiating them. In order for formal administrative procedure to be conducted effectively it is imperative that it is stated unequivocally how exactly the mentioned additional administrative tasks are supposed to be carried out.

The practical part of this thesis focused on the issues of revoking academic degrees. It was shown that the handling of this matter is quiet uncertain and that no national standards or procedures exist. The reason for this problem does not seem to lie with the legal regulations of additional administrative actions but it appears that the laws for secondary education require to be changed.

Even though administrative agencies have had to follow the new administrative code for several years, experience shows that many questions in this area remain to be answered.

11 Seznam použitých zdrojů

A. odborné publikace a učebnice:

GERLOCH A., *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 308 s. ISBN 978-80-7380-233-2.

HENDRYCH, D. aj. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

HORZINKOVÁ E., FIALA Z., *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha : Leges, 2010. 208 s. ISBN 978-80-87212-55-4.

HORZINKOVÁ E., NOVOTNÝ V., *Správní právo procesní*. 3. vyd. Praha : Leges, 2010. 360 s. ISBN 978-80-87212-34-9.

JEMELKA L., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha : C.H. Beck, 2009. 640 s. ISBN 978-80-7400-157-4.

KAUCKÝ, J., KULHÁNEK, J. Postupy podle části čtvrté správního řádu. In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 119 – 133. ISBN 978-80-210-4489-0.

MATES, P., *Základy správního práva procesního*. In: Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 455 s. ISBN 978-80-7380-086-4

NANTL, J., Možnosti a podmínky odnětí akademického titulu. In Radovan Dávid, David Sehnálek, Jiří Valdhans. *Dny práva - 2010 - Days of Law*. 1. ed. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5305-2.

ONDRUŠ R., *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, vyd. Linde Praha, 2005. 515 s. ISBN 80-7201-523-0.

POTĚŠIL, L. *Individuální správní akty*. Brno 2009/2010 Disertační práce. Masarykova univerzita. Fakulta právnická

PRŮCHA, P. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné správní úkony). In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. *Nový správní*

řád a místní samospráva II. Brno : Masarykova univerzita, 2007. s. 105 – 118. ISBN 978-80-210-4489-0.

PRŮCHA P., POMAHAČ R., *Lexikon, správní právo.* 1. vyd.. Ostrava : Sagit, 2002. 683 s. ISBN 80-7208-314-7.

SKULOVÁ S., PRŮCHA P., HAVLAN P., KADEČKA S., *Správní právo procesní,* Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., 2005. 279 s. ISBN 80-86861-54-6.

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

VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V. aj. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha : C. H. Beck, 2004. 338 s. ISBN 80-7179-864-9.

B. Časopisecké články

FRUMAROVÁ K., Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů, *Právní rozhledy* 16/2011, s. 575

CHMELÍK M., Stížnosti a správní orgány. *Právní rozhledy,* 19/2006, s. 709

C. Seznam judikatury

Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. května 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99, [40/1999 Usu.]

Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. května 1994 sp. zn. II. ÚS 1/93, [12/1993 USu.]

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září. 2012, č.j. 2 As 86/2010-76, [2725/2013 Sb. NSS]

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června. 2007, sp. zn. 4 As 37/2005, [1324/2007 Sb. NSS]

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. listopadu 1995, č.j. 6A 188/94-23 [SJS 163/1997]

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. června 2009, č.j. 11 Ca 159/2008-60, [1979/2010 Sb. NSS]

D. Právní předpisy

Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, vyhlášená usnesením Předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení

Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů

Zákon č. 445/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování)

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

Gesetz über die Führung akademischer Grade ze dne 7. června 1939 Reichsgesetzblatt I S. 985

E. Internetové zdroje

CROOK v. BAKER/ 813 F.2d 88 (1987) dostupné z: <https://bulk.resource.org/courts.gov/c/F2/813/813.F2d.88.84-1372.85-1118.html>

WALIGA v. Bd. of Trustees of Kent State Univ./ 22 Ohio St. 3d 55 488 N.E. 2d 850 (1986) dostupné z: <http://www.ahcuah.com/lawsuit/newsuit/ohio/waliga.htm>

Právní stanovisko vydané JUDr. T. Sokolem a JUDr. P. Utěšeným, dokument dostupný z: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:6RYXvMNY_jYJ:fpr.zcu.cz/media/Press/pravni_stanovisko_Sokol.pdf+&hl=en&gl=cz&pid=bl&srcid=ADGEEsJdoCr9KlxAXzC_y9qDR04OdATRet5Pfd1ITGngoJZW7AAaht18dSr6UeCwxVi7N91Bxi5XqzeJ7F2k2tpkxKFM06ASWWsp_7yvP6jy6Z4GSR0uclAyrok1dFmgKKD5eXAwckeC&sig=AHIEtbSGI3UZpz5PNQnZzUPieuDWigHazQ

HORSTKOTTE, Hermann, 2011. 'Dokortitel wegen "Unwürdigkeit" aberkannt'. *Die Zeit* dostupné z: <http://www.zeit.de/studium/hochschule/2011-09/schoen-plagiat-doktor>

HORSTKOTTE, Hermann, 2011. Nach der Haftentlassung ohne Dokortitel. *Die Zeit* dostupné z: <http://www.zeit.de/studium/hochschule/2011-10/aberkennung-doktor>

Návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) dostupné z: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HGZ0GOFzlxAJ:www.bohuslavsobotka.cz/Downloads/novela+_vysokoskolsky_zakon.doc+&hl=en&gl=cz

<http://www.beck-online.cz/ministryne-spravedlnosti-k-zaverum-analyzy-o-moznem-odejmuti-titulu/>

<http://www.epravo.cz/top/clanky/moznosti-odebirani-akademickych-titulu-za-platne-pravni-upravy-63172.html>

http://www.zcu.cz/media/press-release/tiskove-zpravy2011/zruseni_diplomu_Mgr_070111.pdf

<http://www.hna.de/lokales/goettingen/noch-eine-geldbusse-ex-bueroleiter-820300.html>

