

VÝZVY SPRÁVNÍHO PRÁVA A SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

pocta k 70. narozeninám
prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.

Soňa Skulová, Alena Kliková, David Hejč (eds.)

MASARYKOVA
UNIVERZITA

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA

MUNI
PRESS

MUNI
LAW

**VÝZVY SPRÁVNÍHO PRÁVA
A SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ:
pocta k 70. narozeninám
prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.**



VÝZVY SPRÁVNÍHO PRÁVA A SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.

Soňa Skulová, Alena Kliková, David Hejč (eds.)



Masarykova univerzita
Brno 2019

Vzor citace

SKULOVÁ, Soňa, Alena KLIKOVÁ a David HEJČ (eds.) *Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, 407 s. Spisy Masarykovy univerzity: řada teoretická, Edice Scientia, 655. ISBN 978-80-210-9360-7 (brož.), 978-80-210-9361-4 (online)

CIP - Katalogizace v knize

Skulová, Soňa

Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc. / Soňa Skulová, Alena Kliková, David Hejč (eds.). --1. vydání. -- Brno: Masarykova univerzita, 2019. 407 stran. -- Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Edice Scientia, č. 655. ISBN 978-80-210-9360-7 (brož.), 978-80-210-9361-4 (online)

342.9* 351.95* 342.95* (082.2)*

- správní právo
- správní soudnictví
- správní právo trestní
- jubilejní publikace

342 – Ústavní právo. Správní právo [16]

Recenzenti:

doc. JUDr. Eva Horzinková, Ph.D., LL.M.

doc. JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.

© 2019 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9360-7

ISBN 978-80-210-9361-4 (online : pdf)

Obsah

Úvodní slovo editorů.....	11
Úvodem – Jan Svatoň.....	13
Výběr z publikační činnosti prof. Petra Průchy.....	21

I. Historické otázky a souvislosti správního práva

František Weyr jako správní právník.....	47
<i>Miloš Večeřa</i>	
Jeden den nezkušeného zákonodárce aneb přijímání zákonů 2. listopadu 1918.....	61
<i>Ladislav Vojáček</i>	

II. Otázky a výzvy soudní kontroly veřejné správy

K počátkům správního soudnictví.....	81
<i>Karel Schelle</i>	
Původ správního soudnictví.....	93
<i>Richard Pomahač</i>	
Minulost, přítomnost a budoucnost českého správního soudnictví	105
<i>Lukáš Potěšil a Stanislav Sedláček</i>	
Správné soudnictvo ako samostatné odvetvie právneho poriadku	113
<i>Juraj Vačok a Ján Škrobák</i>	
Dve kvapky administratívnej vedy do kalicha správneho súdництва.....	123
<i>Tibor Šeman</i>	
Správní soudce: Mezi vševědem a poučeným laikem.....	139
<i>Vojtěch Vomáčka</i>	

Preskúmanie správy z vnútornej kontroly v správnom súdnictve 157
Josef Tekeli

**Možná setkání správních soudů s veřejnoprávními smlouvami
vs. realita**..... 173
Josef Staša

**Vliv názorů veřejného ochránce práv na rozhodování
ve správním soudnictví**..... 189
Anna Chamráthová

**Správnoprávne otázky v konaní pred Ústavným súdom
Slovenskej republiky**..... 199
Ľudmila Gajdošíková

III. Otázky a výzvy správního práva trestního

**O paradoxech, či zákonitostech „malého“, tj. správního práva
trestního, a „velkého“, tj. trestního práva soudního
(aneb, jak je to s jejich vzájemnou prioritou a subsidiaritou?)**..... 219
Vladimír Kratochvíl

**Subjektivní stránka v zákoně o odpovědnosti za přestupky,
záležitost plná otazníků**..... 239
Pavel Mates a Marek Starý

Ke změnám v účastenství v řízení o přestupcích 253
Martin Kopecký

Moderačné oprávnenie správneho orgánu..... 263
Mária Srebalová a Marián Vrabko

Správní sankce netrestní povahy..... 273
Helena Prášková

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a první zkušenosti s jeho aplikací (otázky spojené s vybranými přechodnými ustanoveními).....	287
<i>Vít Štastný</i>	
Zásada nemo tenetur se ipsum accusare v konaní o disciplinárním previnení člena samosprávnéj stavovskej organizácie.....	299
<i>Soňa Košíčiarová</i>	
 IV. Otázky a výzvy správních procesů a veřejné služby	
Dotčené orgány a závazná stanoviska ve světle jednotlivých novelizací stavebního práva.....	313
<i>Alena Klíková*</i>	
Nicotnost rozhodnutí v odvolacím řízení z pohledu správního vs. daňového řádu.....	325
<i>Kateřina Frumarová</i>	
Řešení tzv. systémové podjatosti?	337
<i>Josef Vedral</i>	
Odpovědnost za škodu způsobenou obecně závaznou vyhláškou.....	345
<i>Tomáš Svoboda</i>	
K vymezení veřejné služby a pramenům její úpravy.....	357
<i>Vladimír Sládeček</i>	
K výkladu a koncepci právní úpravy zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.....	369
<i>Zdeněk Fiala</i>	

V. Z dalších oblastí...

Zdanění carsharingu	387
<i>Michal Radvan</i>	
Smluvní podmínky FIDIC a užívané pojmy	395
<i>Karel Marek</i>	

Úvodní slovo editorů

At' již jsou životní jubilea vnímána jubilanty jakkoliv, lze snad jednoznačně pozitivně hodnotit alespoň jednu stránku připomínání životních výročí. Uvedené životní mezníky totiž umožňují lidem, kteří se nacházejí v blízkosti oslavy, at' již fyzické či „pouze“ intelektuální, resp. v optimálním případě obou, uvědomit si plně jeho jedinečnost, přínos, a mnohdy i nenahraditelnost, a eventuálně podat o nich svědectví.

Takové vzácné příležitosti a zároveň poctě se v tomto roce dostalo editorům publikace k životnímu jubileu prof. JUDr. Petra Průchy, CSc., a zejména mnoha odborníkům a kolegům z oboru správního práva, správní vědy a dalších oborů, kteří svými příspěvky v této publikaci skládají jubilantovi svůj hold. Pokud pak jde o editory, je snad až symbolické, že představují zástupce (téměř) tří generací původně studentů (počínaje druhou polovinou sedmdesátých let minulého století), a později kolegů pana profesora na katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty původně Univerzity J. E. Purkyně a poté Masarykovy univerzity.

V této souvislosti by editoři rádi vyslovili zvláštní poděkování panu doc. JUDr. Janu Svatoňovi, CSc., který detailně, s patřičným vhladem kolegy, soupevníka a také akademického funkcionáře, přiblížil působení profesora Průchy na fakultě od samých počátků a také v širších souvislostech a zároveň v osobním pohledu.

Není zajisté nutno připomínat postavení a uznání profesora Průchy jako jedné z vůdčích osobností oboru správního práva, a to jak v rovině vědecké, tak i pedagogické, s významnými dopady, resp. zásluhami v oblasti publikační, konzultační, legislativní i judikatorní. Ojedinelé jsou rovněž jeho zásluhy o udržení a další rozvíjení oboru správní věda na brněnské právnické fakultě. Detailně se k těmto jeho počínům a zásluhám vyjadřuje ve své vzpomínce docent Svatoň.

V užším pohledu katedrovém a také oborové komise doktorského studia správního práva a práva životního prostředí, avšak z dlouhodobé perspektivy, rýsuje se zcela zásadní a nepřehlédnutelné působení profesora Průchy jako autority a vzoru pro ostatní, zejména mladší kolegy a také pro studenty.

Jeho práce a její výsledky se vyznačují hloubkou, promyšleností a precizností obsahu, a zároveň kultivovaností formy, ve spojení s jistou zdrženlivostí a klídem projevu, což mohou stvrdit nejen autoři tohoto úvodního slova (se současnými slovy poděkování za dosavadní setrvalou trpělivost a shovívavost), ale každý, kdo měl to potěšení se s profesorem Průchou setkat osobně.

Obdivuhodné se nám vždy jevily, a je tomu tak neustále, až encyklopedické znalosti pana profesora, a to nejen z oblasti správního práva, ale také přehled o posledních událostech, úpravách, jevech či trendech, ke kterým dokázal zaujímat podložená, uvážlivá stanoviska, přičemž další vývoj mu zpravidla dal za pravdu. V této souvislosti nelze nezmínit také charakteristický nadhled a specifický „suchý“ humor, kterým je projev profesora Průchy prokládán, což posluchači, zejména alespoň ti poněkud zasvěcení do projednávaných otázek, dokáží velmi ocenit.

U příležitosti životního jubilea sluší se nám také vyslovit poděkování panu profesorovi za kvalitně vystavěnou a důsledně uplatňovanou novou koncepci pojetí a výuky správního práva a zároveň správní vědy v období zásadních změn ve společnosti i právu, včetně rozšíření záběru do oblasti programu bakalářského a dalších forem vzdělávání po veřejnou správu. Cítíme odpovědnost v daném díle pokračovat a oceňujeme možnost využívat k tomu zkušeností a životní moudrosti profesora Průchy.

Bylo a je nám velkou ctí, že jsme se spolu s dalšími kolegy mohli stát blízkými „svědky“ působení profesora Petra Průchy na Právnické fakultě MU a členy jeho nejbližšího pracovního týmu na katedře. Spolu s dlouhou řadou gratulantů připojujeme se takto upřímně k přání dalších dlouhých, aktivních let prožitých ve zdraví a spokojenosti.

V Brně dne 16. 9. 2019

Soňa Skulová*, Alena Kliková**, David Hejč***
editoři

* Doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D., Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Email: Sona.Skulova@law.muni.cz

** JUDr. Alena Kliková, Ph.D., Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Email: Alena.Klikova@law.muni.cz

*** JUDr. David Hejč, Ph.D., Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Email: David.Hejc@law.muni.cz

Úvodem – Jan Svatoň*

Jako by to bylo včera, kdy jsem při svých studiích v Brně na právnické fakultě potkával blondáka s bradkou a s lehkým úsměvem, o kterém mně bylo řečeno, že je z vyššího ročníku a že je velmi přátelský.

Od té doby uplynulo drahně let a zdánlivě se nic nezměnilo. S Petrem Průchou se stále setkáváme, on má tutéž jiskru v oku, pro něj typický přátelský úsměv a jemně zarostlou tvář.

Kouzlo je však v onom „zdanlivě“. Nejde jen o to, že se již vídáme v jiné budově fakulty a při dalších příležitostech, především se během let z Petra Průchy stala uznávaná osobnost vědy správního práva a správní vědy.

Kdysi – před čtyřiceti jedna léty, při jednání o mém nástupu na fakultu – jsem jako prvního člena katedry správní vědy a správního práva, který mně vyřizoval vzkaz od jejího tehdejšího vedoucího prof. JUDr. Miloslava Máši, DrSc, potkal právě Petra. Toto setkání však již bylo předznamenáním našich následujících společných let. Ano, stali jsme se kolegy a já nemám ani dnes vůbec žádný důvod měnit to, co jsem v minulosti při podobné příležitosti připomněl, že jsme prožili „období akademických začátků – léta učednická, snad lze říci, že i období akademického dospívání“.¹ Tato léta s sebou přinášela – ostatně jako každé dospívání – řadu situací (dnes by se řeklo „příběhů“), které na nás kladly v prostředí katedry dosti vysoké nároky. Odměnou snad již tehdy byl náš odborný růst a každodenní setkávání. Musím se přiznat, že to byl právě Petr, na něhož jsem mnohdy spoléhal při řešení různých situací (a snad i peripetií), do kterých nás život na katedře tu a tam zavál. Dnes – při ohlédnutí se zpátky – si vybavuji společné příjemné chvíle strávené v naší pracovně, rozhovory a povídání na různá témata, společná setkávání a diskuse se studenty, kteří za námi přicházeli, protože je skutečně zajímalo, co si o různých otázkách myslíme (Petr jistě nezapomněl na diskuse s kolegou Kopůncem a s dalšími studenty o otázkách souvisejících s časoprostorem, řízením, s poznatky praxeologie a také

* Doc. JUDr. Jan Svatoň, CSc., Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Email: Jan.Svaton@law.muni.cz

¹ Viz KADEČKA, S. (ed.). *Pocta Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, 406 s., s. 159. ISBN 978-80-86775-22-7.

s navazujícími správněvědními a správněprávními problémy). Bylo to nejen zajímavé a z pohledu nás mladých učitelů velmi inspirativní a „interaktivní“, ale také příjemné a zábavné. Ostatně celá tato léta nás provázel Petrův suchý (a já bych dodal často šibalský) humor, který byl příjemný a osvěžující. Krátce řečeno, Petr byl můj starší katedrový soupeřník, s nímž jsem prožil více než desítku let na jedné katedře, kterému jsem byl často vděčný za odbornou pomoc a porozumění. Naše vztahy také přesahovaly onen katedrový rámec a často jsem u něj nacházel pochopení a skutečně přátelskou pomoc v různých životních a rodinných situacích. Přestože jsem v roce 1990 přešel na jinou katedru², musím konstatovat, že pro nás dva se snad vůbec nic nezměnilo a téměř vše co bylo řečeno výše platí i nadále, a to po úctyhodných třiceti letech. Dovolím si proto konstatovat, že si stále rozumíme, často „beze slov“ víme, o co se jedná a jak věci vidíme. Životní a pracovní setkávání s Petrem pro mě představuje něco jedinečného a v akademickém prostředí, které si dovolím tvrdit, že díky celé řadě okolností dobře znám, něco co není zcela běžné a není ani v žádném případě tradiční či snad dokonce rutinní.

Jedním z projevů našeho společného působení na katedře správní vědy a správního práva byla možnost sledovat jubilantův odborný růst. Nemohu přitom nezmínit jeho osobnostní předpoklady pro pedagogickou a vědecko-odbornou činnost, které jsou nedílnou součástí jeho působení na fakultě. Petr Průcha náleží mezi ty vysokoškolské pedagogy, kterým se skutečně daří snubit pedagogické dovednosti s odbornými znalostmi a praktickými zkušenostmi.

Jeho učitelské působení je založeno na schopnosti precizního postžení přednášeného tématu a jeho jednotlivých částí. Současně disponuje mimořádnou schopností jednoduše a přitom sdělně vyjádřit a studentům zprostředkovat poměrně složité otázky a instituty správního práva. Ty v jeho podání provázeném věcnými příklady z praxe veřejné správy a správního soudnictví,

² Vzpomínám si na Petrova prorocká slova z roku 1990, že se na katedru stejně jednou vrátím. A skutečně v letech 2014 až 2015 jsem vyhověl prosbě děkanky Naděždy Rozehnalové a po dobu jednoho roku vykonával funkci pověřeného vedoucího katedry správní vědy a správního práva. Ať již situace a důvody pro toto řešení byly jakékoliv, já osobně jsem byl rád, že jsem mohl alespoň tímto způsobem vrátit katedře určitý dluh, který jsem vůči ní pocíťoval.

vyznívají přístupně, zajímavě a začasťe přitažlivě. Po mnoha letech vysokoškolského působení a pozorování akademického prostředí rád konstatuji, že pedagogických dovedností se Petru Průchovi dostalo měrou vrchovatou. Jsou-li k těmto dovednostem navíc přidány takové předpoklady a vlastnosti, jimiž jsou pečlivost a trpělivost při výkladu, férovost při zkoušení, příkladnost a náročnost nejen vůči studentům, ale také vůči sobě samotnému a jím pocíťovaná skutečná odpovědnost za výuku, nemohu než konstatovat, že se jedná o jednoho z nejlepších učitelů fakulty.

Milí čtenáři, skutečně nepíši tyto řádky ze slušnosti vůči jubilantovi, ale především proto, že jsem jej měl možnost pozorovat při přípravě na výuku a i nadále mám vědomost o dlouhodobě pozitivních hodnoceních jeho pedagogické činnosti ze strany studentů. Víím, jak Petr výuku prožívá, jak neúnavně, nehlídíc na jiné okolnosti, usiluje o to předstoupit před auditorium co nejlépe připraven a podat co možná nejlepší pedagogický výkon. Stručně řečeno – vždy jsem měl a mám důvěru v Petra Průchu jako odborně zdatného, pedagogicky poctivého a odpovědného kolegu, za kterým lze stát. Proto si dovolím odvážně konstatovat, že právě podané lze považovat za prakticky nevyvratitelnou domněnku.

Na uvedeném nic nemění ani ta skutečnost, že Petr Průcha původně inklinoval k občanskému právu, které jej zajímalo za dob studia na fakultě a o němž uvažoval jako o oblasti své budoucí profílace. Sám život však nabídl zcela jinou – snad v tomto kontextu – překvapivou možnost, a to pedagogické působení nejprve v oblasti výuky teorie řízení a správní vědy na katedře správní vědy a správního práva brněnské fakulty. Na katedře byla pěstována nejen věda správního práva, ale díky péči tehdejšího vedoucího katedry prof. Máši také správní věda a její širší základ teorie řízení. V jejich rámci byl vedle tradičních témat věnovaných problematice správy a řízení soustředován zájem na kybernetické přístupy ke správě a řízení, na praxeologická studia o účinném lidském jednání a konečně také na problematiku pružných organizačních struktur a síťových analýz. Petr Průcha se v tomto prvním období působení na katedře věnoval mnohým z uvedených zaměření výuky a v jejich rámci mimo jiné tématům používajících kvantitativní přístupy, jež také díky své středoškolské přípravě a vědomostem dokázal v typicky právnickém studiu zprostředkovat studentům. Mohu ocenit, že to byl právě on,

který také mně, a to především v mých začátcích, pomohl přátelsky zpřístupnit mnohé z těchto mně doposud skrytých problémů.

Petr Průcha však současně nezapomněl ani na svůj původní zájem o pozitivní právo a v rámci svého pedagogického působení se postupně zapojoval nejprve do seminární a posléze také do přednáškové výuky správního práva. Bylo to právě období osmdesátých let minulého století, kdy se začal vytvářet a koncipovat jubilatův znalostní a odborně vědecký potenciál v oblasti vědy správního práva, který se posléze zásadně rozšířil a dále prohluboval v dalších desetiletích. Snad si mohu s plnou odpovědností dovolit konstatovat, že na základě poctivé a odpovědné „fúze“ velmi solidních správněvědních znalostí a studia veřejné správy, jakož i správního práva a jeho celé a obsáhlé materie, vyrostl v Brně významný představitel další generace správních právníků.

Okruh a rozsah Průchova zájmu byl a také zůstává značně široký. Měl jsem možnost osobně pozorovat pečlivou přípravu a zpracování jeho první monografie věnované problematice „Správně právní odpovědnosti se zaměřením na problematiku stíhání přestupků“³. Již tehdy bylo jasné, že nejen tato, ale i následující autorská literární produkce s sebou bude přinášet náležitou přípravu, důkladný analytický rozbor tématu a jeho jednotlivých problémů a současně celostní přístup, jež neponechává stranou otázky nejen podstatné, ale také ty, které se sice zdánlivě nemusí jevit jako zásadní, avšak mohly by v onom Průchově poctivě promyšleném zpracování chybět a snad lze říci, že naplní ono *finis coronat opus*. Ostatně jeho článek „K reformě správního trestání“, jež byl uveřejněn v časopise Právník v roce 1998, lze považovat nejen za důkaz dalšího rozvoje jeho odborně vědeckého pokračování v dané problematice, ale stal se také jedním z podstatných příspěvků pro diskusi nad podobou a formami změn v oblasti správního práva trestního. Stručně řečeno, Petrova hlavní autorská přednost spočívá ve schopnosti jasně, zřetelně a stručně formulovat závěry, jež obvykle unesou vícekriteriální přístup, čtenáři poskytnou radost z poznání a nadchnou jej svou přístupností.

³ Pozn. autora: pokud jsou na tomto místě zmiňovány některé tituly Průchových prací či jiných autorských aktivit, jedná se jen o jejich indikativně funkční připomenutí, neboť smyslem tohoto úvodu není podat jejich úplný výčet, jež je ostatně uveden (a to s náležitou citací) na jiném místě knihy.

Právě tato posledně uvedená Průchova autorská dispozice jej jako by předurčila k oceňovanému působení nejen v autorských kolektivech encyklopedicky či slovníkově pojatých knih (mezi ně svým významem nepochybně náleží „Slovník českého práva“, „Universum, všeobecná encyklopedie“, „Malá právnícká encyklopedie“ nebo společně s Richardem Pomahačem připravený velmi obsáhlý lexikon správního práva), ale také v těch jeho samostatných pracích (systematicky podané „Základní pojmy a instituty správního práva“), jejichž poznávací a edukativní význam je (nejen) právnícké veřejnosti dostatečně znám. Jednou z významných a autorem dlouhodobě studovaných a rozebíraných oblastí je problematika místní správy, a to at' již z hlediska jejích základů či vybraných otázek nebo správního řízení v jejích podmínkách (z víceřkých titulů lze například uvést „Místní správa, vybrané otázky“, „Správní řízení v praxi místní správy“). Průchovo autorské působení se však neomezovalo jen na otázky místní správy „ve vlastním smyslu“, ale plodnými a svým rozsahem záslužnými jsou jeho počiny v oblasti „aplikované“ místní, resp. veřejné správy, a to především v rámci živnostenského práva a stavebního práva.

Do úctyhodného spektra Průchova autorského a dalšího odborného působení náleží také zaměření na oblast správního řízení a posléze také správního soudnictví. At' se již jednalo o správní řád z roku 1967, respektive o jeho jednotlivé instituty, o příspěvky k diskusím o potřebnosti nového správního řádu a o východiscích jeho úpravy („nad rozcestím správního práva procesního“), nebo při jeho zamýšleních nad souvztažností úprav v (novém) správním řádu a v soudním řádu správním, vždy v nich lze nalézt projevy jeho rozsáhlé erudice, schopnosti identifikovat podstatné instituty a jejich význam a dopady do samotného procesu a na jeho účastníky. Nelze si také nevšimnout Průchova podstatného autorského přínosu pro jednotlivé komentáře obou procesních řádů a dále také připomínání jednotlivých procesních institutů a jejich speciální podoby v dotčených oblastech veřejné správy. Nebylo proto nejen pro mě, ale také pro Průchovo odborné okolí překvapením, že se v roce 2003 stal soudcem Nejvyššího správního soudu. Právě instalace do vrcholné soudcovské funkce v rámci správního soudnictví je v jeho osobě důsledkem dosavadního odborného růstu. Ten vyvěral z jeho dlouholetého akademického působení, velmi úzkého kontaktu s veřejnou správou,

a to nejen v popisu její praxe, ale současně také (a dovolím si tvrdit, že především) dosavadní rozsáhlé přednáškové, odborně poradenské a posudkové činnosti pro různé oblasti, orgány a instituce veřejné správy, jež jej velmi často zvaly – právě pro jeho erudovanost, přehled a srozumitelnost v prezentaci odborných stanovisek a názorů – ke spolupráci. Ostatně o jeho zkušenosti a významu pro praxi veřejné správy, odborném rozhledu a formulačních dispozicích hovoří mimo jiné jeho členství v Legislativní radě vlády České republiky (1999–2003), v konzultačním sboru při Ministerstvu pro místní rozvoj pro otázky územního plánování a stavebního řádu (1994–2003), působení v pozici konzultanta Poradního sboru pro otázky správního řádu při Ministerstvu vnitra, stejně jako výkon funkce lektora a zkoušejícího České advokátní komory. Konečně není a nemůže být ani překvapením, že mnozí z jeho kolegů na Nejvyšším správním soudě jsou nejen jeho bývalými studenty v magisterském, ale také později v doktorandském studiu na brněnské fakultě. Průcha – soudce je příkladem vyzrálého odborníka, který současně svou autoritou a zkušeností, citem pro veřejnosprávní regulaci, schopností analytického uvažování, výraznou odpovědností za vlastní jednání a rozhodování a v neposlední řadě respektem ke statusu a především právům účastníků řízení, představuje v prostředí správního soudnictví výraznou osobnost a záruku respektu k právu jako takovému.

Petr Průcha však byl a i nadále zůstává vysokoškolským učitelem, který přispívá k velmi dobrému jménu brněnské fakulty a její katedry správní vědy a správního práva. Rád bych při této příležitosti zdůraznil, že to byl právě on, kdo se na počátku devadesátých let stal jejím vedoucím a dokázal podnítit reconceptci struktury i obsahu předmětů, jejichž výuku katedra zajišťovala, zajišťuje a dále rozvíjí. Nezanedbatelným byl také jeho podíl na zavedení bakalářského studijního programu „Místní správa“ na brněnské fakultě, který byl prvním bakalářským programem na právnických fakultách v České republice vůbec. Na tento program úspěšně navázala politika brněnské fakulty, jež se zaměřila na další rozvoj uvedeného programu (nejprve v podobě „Veřejné správy“ a posléze v širší a strukturovanější podobě několika dalších studijních oborů) a celkové koncepce bakalářského kombinovaného studia. Měl jsem možnost v této oblasti jako příslušný proděkan delší dobu působit a rád konstatuji, že původní koncept bakalářského

kombinovaného studia místní správy se osvědčil a byl předmětem zájmu řady uchazečů především z oblastí veřejné správy a posléze jeho úspěšných absolventů. Průcha se také podílel na tradiční spolupráci se sesterskými katedrami a pracovišti na ostatních právnických fakultách a na dalších vzdělávacích institucích. Současně také vytvářel podmínky pro zapojení učitelů katedry do činnosti a konferencí evropských společností zabývajících se pěstováním správních věd a správního práva (The European Group for Public Administration).

S potěšením rád připomínám Průchovu rozsáhlou publikační aktivitu v oblasti studijních pomůcek, která vycházela z především jím připravené koncepce studijních materiálů pro výuku správního práva na fakultě. Autorsky nejprve připravil „Základy správního práva“ a posléze v mnoha vydáních představil zcela původní učebnici „Správní právo, obecná část“. Spoluautorsky se významně podílel na vydávání učebnice „Správní právo, zvláštní část“, jakož i komplementární učebnice „Správní právo, procesní část“. K Průchově vědecky i pedagogicky dobře strukturované představě o studiu problematiky veřejné správy a výše již zmíněných tradic brněnské školy správní vědy koresponduje skutečnost, že inicioval, podporoval a vedl správněvědně zaměřený tým spolupracovníků, který se podílel na mnoha vydáních moderně koncipované učebnice „Správní vědy“, do jejíhož autorského kolektivu jsem byl laskavě přizván. Kromě těchto učebnic, jež tvoří páteř katedrové výuky správního práva na brněnské fakultě je Petr Průcha autorem řady dalších učebních textů, studijních pomůcek, které jsou (obdobně jako výše uvedené) často používané ve výuce na jiných fakultách Masarykovy univerzity či na jiných vysokých učeních. Jubilantova tvůrčí osobnost se velmi kreativně projevovala v dalších publikačních formách, jejichž výčet na tomto místě přesahuje rámec mého připomínání.

S Petrem se známe dlouhá léta, prožívali jsme spolu mnohé, co naplňuje pracovní i osobní život, shodovali jsme se a rozumíme si v mnohém; samozřejmě jsme se v něčem také tu a tam míjeli, avšak nikdy jsme nerozešli bez laskavého respektu jednoho vůči druhému. V Petrovi jsem našel kolegu, s nímž ať již na jedné katedře nebo na fakultě jsem prožil a prožívám celý akademický život. Nedá mi to, abych nepřipomněl alespoň minimum z toho, co na něm obdivuji a co bývá ve světě sociálních přediv mnohdy nedostatkové

– je to jeho píle, trpělivost, skromnost a pokora. Zkrátka Petr má pochopení pro ostatní, současně však je náročný na sebe. O tom však příliš nehovoří a ani to jinak nedává najevo. Vždyť on velmi dobře ví, že cesta k opravdovým úspěchům je náročná a zpravidla se nese v onom *per aspera ad astra*.

Petře, bylo mi velkou ctí, psát tyto řádky. Děkuji také všem členům katedry správní vědy a správního práva (a paní doc. Skulové především), kteří mně dali důvěru a umožnili mi tak poctivě připomenout Tvoji osobnost, přínos k rozvoji vědy a vzdělání na fakultě i mimo ni a současně nezapomenout na Tvůj inspirativní optimismus.

Salve amicus meus!

Jan Svatoň

Výběr z publikační činnosti prof. Petra Průchy

I. Články v odborných periodících

- PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*, 2018, roč. LI, č. 1-2/2018, s. 56–71. ISSN 0139-6005.
- KLIKOVÁ, Alena a Petr PRŮCHA. Závazná stanoviska a jejich přezkum po nejnovějších změnách stavebního zákona. *Forenzní vědy, právo, kriminalistika*, Praha: Vysoká škola fi nanční a správní, a.s., 2018, roč. 2018, č. 1, s. 67–78. ISSN 2533-4387.
- PRŮCHA, Petr. K přezkoumání aktů územního plánování, vydaných ve formě opatření obecné povahy. *Bulletin Stavební právo*, Česká společnost pro stavební právo, 2016, č. 2, s. 15–26. ISSN 1211-6386.
- PRŮCHA, Petr. Opravné a dozorní prostředky deset let po nabytí účinnosti správního řádu. *Právo a bezpečnost*, Brno: Vysoká škola Karla Engliš, a.s., 2016, č. 1, s. 57–73. ISSN 2336-5323.
- PRŮCHA, Petr. Ještě k tzv. systémové podjatosti ve správním řízení. *Bulletin Stavební právo*, 2015, č. 2, s. 42–55.
- PRŮCHA, Petr. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra, 2014, č. 1–2, s. 16–27. ISSN 0139-6005.
- PRŮCHA, Petr. Ještě k certifikátu autorizovaného inspektora. *Bulletin Stavební právo*, 2013, č. 4, s. 1–11.
- PRŮCHA, Petr a ŠIMKA, K. BAXA, J. K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným. *Správní právo*, 2010, č. 8, s. 498–510.
- PRŮCHA, Petr. K problematice územního souhlasu. *Bulletin Stavební právo*, Praha, 2010, č. 1, s. 1–12.
- PRŮCHA, Petr. Povolování staveb a autorizování inspektorů. *Státní zastupitelství*, 2010, č. 10, s. 28–30.
- PRŮCHA, Petr. Ještě k soudní přezkoumatelnosti dřívějších územních plánů. *Bulletin Stavební právo*, Praha, 2009, č. 1–2, s. 60–66.
- PRŮCHA, Petr. Změny v úpravě živnostenského podnikání. *Právní fórum*, Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2008, č. 12, s. 504–514. ISSN 1214-7966.
- PRŮCHA Petr. Kapitola 10/1. In: VRÁBLÍKOVÁ, Petra a kol. *Správní řád v praxi*. Praha: Verlag Dashofer, 2008, 24 s., 10. aktualizace. ISSN 1802-0186.

- PRŮCHA, Petr. Změny ve veřejném stavebním právu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2006, roč. 14, č. 3, s. 274–288. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7243>
- PRŮCHA, Petr. Der Aufbau und die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung in der Tschechischen Republik. *Mezinárodní a srovnávací právní revue*, Olomouc: Univerzita Palackého, 2005, roč. 5, č. 13, s. 25–31. ISSN 1213-8770.
- PRŮCHA, Petr. Organizace a kontrola veřejné správy v České republice. *Mezinárodní a srovnávací právní revue*, Olomouc: Univerzita Palackého, 2005, roč. 5, č. 13, s. 19–24. ISSN 1213-8770.
- PRŮCHA, Petr. Správní právo procesní na rozcestí: aneb „je tu nový správní řád“. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2005, roč. 13, č. 3, s. 279–295. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7670>
- PRŮCHA, Petr. K diferenciaci v přenesené působnosti obcí. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*, Praha: C. H. Beck, 2003, roč. 4, č. 8, s. 7–9. ISSN 1212-8694.
- PRŮCHA, Petr. Parlament ČR schválil novou úpravu správního soudnictví. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*, Praha: C. H. Beck, 2002, č. 4, s. 1, 3–4. ISSN 1212-8694.
- PRŮCHA, Petr. K novelizaci zákona o majetku obcí. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*, Praha: C. H. Beck, 2001, č. 3, s. 7–8. ISSN 1212-8694.
- PRŮCHA, Petr. K vybraným otázkám vztahu krajů a jejich právnických osob a organizačních složek. *Právo a podnikání*, Praha: Orac, 2001, roč. 10, č. 11, s. 11–17. ISSN 1211-1120.
- PRŮCHA, Petr. K finančnímu hospodaření obcí v nových podmínkách. *Daně: odborný časopis pro daňové právo a praxi*, Praha: Orac, 2000, roč. 8, č. 10, s. 12–15. ISSN 1210-8103.
- PRŮCHA, Petr. Postup při poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v podmínkách územní samosprávy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2000, roč. 8, č. 1, s. 43–51. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8877>

- PRŮCHA, Petr. Státní správa a samospráva na úseku územního plánování: (současný stav a perspektivy dalšího vývoje). *Bulletin Stavební právo: stavební informační systém ABF*, Praha: ARCH, 2000, roč. 5, č. 2, s. 51–65. ISSN 0862-4895.
- PRŮCHA, Petr. Územní samospráva a územní plánování. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*, Praha: Beck, 2000, roč. 1, č. 9, s. 8. ISSN 1212-8694.
- PRŮCHA, Petr. Účastenství v řízeních podle stavebního zákona. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*, Praha: Beck, 2000, roč. 1, č. 6, s. 9–10. ISSN 1212-8694.
- PRŮCHA, Petr. Správní soudnictví a jeho projednáváná nová úprava. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*, Praha: C. H. Beck, 2001, Č. 11, s. v-vi. ISSN 1212-8694.
- PRŮCHA, Petr. K aktuálním otázkám provozování výherních hracích přístrojů. *Black Jack: časopis pro hru, zábavu, napětí a hazard*, Liberec: Agentura Black Jack, 1999, roč. 6, č. 20, s. 7. ISSN 1210-8286.
- PRŮCHA, Petr. K formě vyhlášení závazné části schválené ÚPD na úrovni obcí a k působnosti obcí na úseku územního plánování. *Veřejná správa: týdeník vlády České republiky*, Praha: Ministerstvo vnitra, 1999, roč. 10, č. 35-příl, s. 1–4. ISSN 0027-8009.
- PRŮCHA, Petr. K režimu a některým otázkám normotvorné pravomoci obcí. *Veřejná správa: týdeník vlády České republiky*, Praha: Ministerstvo vnitra, 1999, roč. 10, č. 6, s. 23 (+s. 12). ISSN 0027-8009.
- PRŮCHA, Petr. Územní plánování a působnost obcí: (současný stav a perspektivy dalšího vývoje). *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1999, roč. 7, č. 2, s. 125–135. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/9009>
- PRŮCHA, Petr a Soňa SKULOVÁ. K otázkám potřebnosti nového správního řádu a východiskům jeho přípravy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1998, roč. 6, č. 4, s. 721–736. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/9081>
- PRŮCHA, Petr. K reformě správního trestání. *Právník*, Praha: Academia, 1998, roč. 137, č. 12, s. 1029–1038. ISSN 0324-7007.

- PRŮCHA, Petr. K režimu právní úpravy správního trestání. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1998, roč. 6, č. 2, s. 163–173. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/9121>
- PRŮCHA, Petr. K vybraným problémům správního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1998, roč. 6, č. 3, s. 477–487. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/9100>
- PRŮCHA, Petr. K vyhláškám o místních poplatcích za výherní hrací přístroje. *Black Jack: časopis pro hru, zábavu, napětí a hazard*, Liberec: Agentura Black Jack, 1998, roč. 5, č. 17, s. 2–4. ISSN 1210-8286.
- PRŮCHA, Petr. Vyšší územní samosprávné celky, další krok reformy veřejné správy. *Daně: odborný časopis pro daňové právo a praxi*, Brno: Orac, 1998, roč. 6, č. 6, s. 10–13. ISSN 1210-8103.
- MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. Obce a města jako společníci a akcionáři. *Právní rádce: Měsíčník Hospodářských novin*, Praha: Economia, 1997, roč. 6, č. 7, s. 15. ISSN 2100-0765.
- PRŮCHA, Petr. Povolování výherních hracích automatů. *Státní správa a samospráva: týdeník vlády České republiky*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1997, roč. 8, č. 23, s. 7. ISSN 0027-8009.
- PRŮCHA, Petr. Procesy a postupy při pořizování územně plánovací dokumentace. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1997, roč. 5, č. 4, s. 515–537. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/9193>
- PRŮCHA, Petr. Hrací automaty. *Moderní obec: měsíčník pro komunální politiku a regionální rozvoj*, Praha: Economia, 1996, roč. 2, č. 12, s. 40–41. ISSN 1211-0507.
- PRŮCHA, Petr. Kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem. *Daně: odborný časopis pro daňové právo a praxi*, Praha: Orac, 1995, roč. 3, č. 11, s. 10–12. ISSN 1210-8103.
- PRŮCHA, Petr a Karel SCHELLE. Právník – historik – numismatik (K 95. výročí narození prof. JUDr. Jaroslava Pošváře, CSc.). *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1995, roč. 3, č. 3, s. 156–161. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/9404>

- PRŮCHA, Petr. Veřejná správa. *Moderní obec: měsíčník pro komunální politiku a regionální rozvoj*, Praha: Economia, 1995, roč. 1, č. 7, s. 51–53. ISSN 1211-0507.
- PRŮCHA, Petr a Josef FIALA. Živnostenský list v teorii a praxi. *Moderní obec: měsíčník pro komunální politiku a regionální rozvoj*, Praha: Economia, 1995, roč. 1, č. 6, s. 48–50. ISSN 1211-0507.
- SCHELLE, Karel a Petr PRŮCHA. Jaroslav Pošvář. *Právní praxe*, Praha, 1994, roč. 42, č. 3, s. 245–246. ISSN 1210-0900.
- PRŮCHA, Petr. K problematice podnikání obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1994, roč. 2, č. 5, s. 42–51. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10088>
- PRŮCHA, Petr. Právní úprava správního řízení. 1. část. *Daně: odborný časopis pro daňové právo a praxi*, Praha: Orac, 1994, roč. 2, č. 1, s. 19–24. ISSN 1210-8103.
- PRŮCHA, Petr. Právní úprava správního řízení. 2. část. *Daně: odborný časopis pro daňové právo a praxi*, Praha: Orac, 1994, roč. 2, č. 2, s. 6–11. ISSN 1210-8103.
- PRŮCHA, Petr. K pojetí vědy správního práva a správní vědy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1993, roč. 1, č. 2, s. 31–37. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10438>
- PRŮCHA, Petr. K problematice hospodaření obcí. *Daně: odborný časopis pro daňové právo a praxi*, Praha: Orac, 1993, roč. 1, č. 4, s. 13–17. ISSN 1210-8103.
- PRŮCHA, Petr a Josef FIALA. Odpovědný zástupce v živnostenském podnikání. *Ekonom: Týdeník Hospodářských novin*, Praha: Economia, 1993, roč. 3, č. 4, s. 54–55. ISSN 1210-0714
- PRŮCHA, Petr. Právní úprava postavení obcí v České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1993, roč. 1, č. 1, s. 76–92. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10538>
- PRŮCHA, Petr a Josef FIALA. Transformace oprávnění k podnikatelské činnosti na živnostenská oprávnění. *Státní správa a samospráva: týdeník vlády České republiky*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1993, roč. 4, č. 38, s. 8–10. ISSN 0027-8009.

FIALA, Josef a Petr PRŮCHA. Transformace oprávnění k podnikatelské činnosti na živnostenská oprávnění. *Státní správa a samospráva: týdeník vlády České republiky*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1993, roč. 4, č. 38, s. 8–10. ISSN 0027-8009.

PRŮCHA, Petr a Josef FIALA. Úloha orgánů státní správy na úseku hospodaření s nebytovými prostory. *Státní správa a samospráva: týdeník vlády České republiky*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1993, roč. 4, č. 43, s. 7–12. ISSN 0027-8009.

SCHELLE, Karel a Petr PRŮCHA. K vývoji právní úpravy přestupků. *Pravny obzor*, Bratislava, 1981, roč. 64, č. 10, s. 919–935.

SCHELLE, Karel a Petr PRŮCHA. K vývoji vztahu mezi správním a soudním trestáním. *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra, 1981, roč. 14, č. 7, s. 412–422. ISSN 0139-6005.

II. Odborné publikace

PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018, 277 s., Učebnice č. 542. ISBN 978-80-210-9007-1.

BOHADLO, David, Jan BROŽ, Stanislav KADEČKA, Petr PRŮCHA, Filip RIGEL a Vít ŠTASTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s., Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7598-052-6.

POTĚŠIL, Lukáš, Soňa SKULOVÁ, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Stanislav KADEČKA, Jana JURNÍKOVÁ a Alena KLIKOVÁ. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 421 s. ISBN 978-80-7380-688-0.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované vyd. Praha: Praha, Leges, 2017, 519 s. ISBN 978-80-7502-202-8.

SKULOVÁ, Soňa, Petr HAVLAN, Alena KLIKOVÁ, Miloš MATULA, Petr MRKÝVKA, Lukáš POTĚŠIL, Petr PRŮCHA a Jan SVATOŇ. *Základy správní vědy*. 1. dotisk 2., dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2017, 216 s., Učebnice PrF MU, sv. 513. ISBN 978-80-210-7335-7.

PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2017, 256 s., Učebnice PrF MU, sv. 535. ISBN 978-80-210-8517-6.

- KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích. Komentář*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, Praha, 2017, 353 s., Komentáře, 2017/3075. ISBN 978-80-7552-862-9.
- KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, Jana JURNÍKOVÁ, Stanislav KADEČKA, Petr PRŮCHA, Stanislav SEDLÁČEK, Soňa SKULOVÁ a Jiří VENCLÍČEK. *Správní řád*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 652 s., Meritum. ISBN 978-80-7478-943-4.
- PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 204 s., Učebnice PrF MU, sv. 529. ISBN 978-80-210-8115-4.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vyd. Praha, Leges, 2015, 496 s. ISBN 978-80-7502-051-2.
- KOPECKÝ, Petr, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, 344 s., Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-758-4.
- PRŮCHA, Petr a Alena KLIKOVÁ. *Věřejné stavební právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 158 s., Učebnice PrF MU, sv. 512. ISBN 978-80-210-7062-2.
- SKULOVÁ, Soňa, Petr HAVLAN, Alena KLIKOVÁ, Miloš MATULA, Petr MRKÝVKA, Lukáš POTĚŠIL, Petr PRŮCHA a Jan SVATOŇ. *Základy správní vědy*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 216 s., Učebnice PrF MU, sv. 513. ISBN 978-80-210-7335-7.
- SKULOVÁ, Soňa, Petr HAVLAN, Alena KLIKOVÁ, Miloš MATULA, Petr MRKÝVKA, Lukáš POTĚŠIL, Petr PRŮCHA a Jan SVATOŇ. *Základy správní vědy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 216 s., Učebnice PrF MU, sv. 513. ISBN 978-80-210-7335-7.
- JURNÍKOVÁ, Jana, Petr HAVLAN, Stanislav KADEČKA, Alena KLIKOVÁ, Petr KOLMAN, Veronika KUDROVÁ, Petr PRŮCHA, Stanislav SEDLÁČEK, Soňa SKULOVÁ, Jana FILIPOVÁ, Eva KEBRLOVÁ, Jakub KRÁL, Dagmar STREJČKOVÁ, Radim VIČAR, Faisal HUSSEINI a Klára PROKOPOVÁ. *Správní právo. Zvláštní část. Studijní text pro bakaláře*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, 280 s., Učebnice PrF MU, sv. 498. ISBN 978-80-210-6272-6.
- PRŮCHA, Petr a Karel MAREK. *Stavební právo veřejné a soukromé*. 1. vyd. Praha: Leges Praha, 2013, 330 s. ISBN 978-80-87576-79-3.

PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 277 s., Učebnice PrF MU, sv. 474. ISBN 978-80-210-5590-2.

MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Stavební právo v teorii i praxi*. 1. vyd. Praha: Leges Praha, 2011, 400 s., Spis Leges Praha, sv. 101. ISBN 978-80-87576-00-7.

PRŮCHOVÁ, Ivana, Hana ADAMOVÁ, Ján BAHÝĽ, Lenka BAHÝĽOVÁ, Jitka BĚLOHRADOVÁ, Jakub HANÁK, Martin HOLÍK, Tomáš KOCOUREK, Ivo KRÝSA, Milan PEKÁREK, Marie POLÁČKOVÁ, Petr PRŮCHA, Petr VACULÍK, Vojtěch VOMÁČKA a Vendula ZAHUMENSKÁ. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s., Spisy PrF MU, řada teoretická, sv. 396. ISBN 978-80-210-5667-1.

MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *České stavební právo v evropském kontextu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 451 s., Spisy PrF MU, Řada teoretická, sv. 351. ISBN 978-80-210-4958-1.

KOUDELKA, Zdeněk, Radek ONDRUŠ a Petr PRŮCHA. *Zákon o obcích – Komentář*. 4. vyd. Praha: Linde Praha a.s., 2009, 488 s. ISBN 978-80-7201-760-7.

PRŮCHA, Petr. *Malá právnícká encyklopedie*. 7. vyd. Praha: Linde, 2008, 303 s. ISBN 978-80-7201-7.

MAREK, Karel a Lenka ŽVÁČKOVÁ. *Obchodní podmínky, obchodní zvyklosti a vykládací pravidla*. Recenzoval: Petr Průcha. 1. vyd. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2008, 282 s. ISBN 9788073573331.

MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Nové stavební právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 264 s., Učebnice PrF MU, sv. 400. ISBN 978-80-210-4419-7.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 7. vyd. Brno: MU Brno – Doplněk Brno, 2007, 418 s. ISBN 978-80-210-4276-6.

FIALA, Josef, Petr PRŮCHA, Pavel MATES a Karel NOVÝ. *Malá právnícká encyklopedie*. 6. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006, 271 s. ISBN 80-7201-582-6

SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Stanislav KADEČKA. *Správní právo procesní*. 1. vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2005, 280 s. ISBN 80-86861-54-6.

- HAVLAN, Petr, Alena KLIKOVÁ a Petr PRŮCHA. *Stavební právo: praktická příručka*. 1. vyd. Praha: Linde, 2005, 163 s. ISBN 80-7201-514-1.
- KOUDELKA, Zdeněk, Radek ONDRUŠ a Petr PRŮCHA. *Zákon o obcích – Komentář*. 3. doplněné vyd. Praha: Linde Praha a.s., 2005, 445 s. ISBN 80-7201-525-7.
- PRŮCHA, Petr. *Živnostenské právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 163 s., Učebnice PrF MU, sv. 362. ISBN 8021037784.
- PRŮCHA, Petr, Josef FIALA a Pavel MATES. *Malá právnícká encyklopedie*. 5. dopl. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2004, 253 s. ISBN 80-7201-461-7.
- KADEČKA, Stanislav a Petr PRŮCHA. *Správní právo – obecná část: multimediální učební text*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2004, 76 s., multimediální učební text č. 9. ISBN 80-210-3600-1.
- SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA a Stanislav KADEČKA. *Správní právo – procesní část: multimediální učební text*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2004, 64 s., multimediální učební text č. 6. ISBN 80-210-3577-3.
- JURNÍKOVÁ, Jana, Soňa SKULOVÁ, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Stanislav KADEČKA, Petr KOLMAN a Alena KLIKOVÁ. *Správní právo – zvláštní část: multimediální učební text*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2004, 104 s., multimediální učební text č. 4. ISBN 80-210-3576-5.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 6. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 356 s., Učebnice PrF MU, sv. 337. ISBN 80-210-3350-9.
- JURNÍKOVÁ, Jana, Soňa SKULOVÁ, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Stanislav SEDLÁČEK, Stanislav KADEČKA, Petr KOLMAN a Alena KLIKOVÁ. *Správní právo. Zvláštní část*. 5. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 339 s., Učebnice PrF MU, sv. 340. ISBN 80-210-3417-3.
- KOUDELKA, Zdeněk, Radek ONDRUŠ a Petr PRŮCHA. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde Praha a.s., 2004, 379 s. ISBN 80-7201-444-7.
- PRŮCHA, Petr a Richard POMAHAČ. *Lexikon správní právo* [elektronická verze]. 2. přeprac. vyd. Ostrava: Sagit, 2003, 698 s. ISBN 80-7208-314-7.
- PRŮCHA, Petr a Karel MAREK. *Stavební právo v praxi*. 1. vyd. Praha: ABF, 2003, 100 s. ISBN 80-86165-71-X.

- KADEČKA, Stanislav, Radek ONDRUŠ a Petr PRŮCHA. *Základy správního práva pro ekonomy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta, 2003, 220 s. ISBN 80-210-3050-X.
- PRŮCHA, Petr, Soňa SKULOVÁ, Stanislav SEDLÁČEK a Stanislav KADEČKA. *Jak řídit kraj, město, obec: právo, normotvorba, veřejný pořádek: rukověť územní samosprávy. I. díl*. 1. vyd. Brno-Praha: Masarykova univerzita a Institut pro místní správu Praha, 2002, 126 s. ISBN 80-210-2954-4.
- PRŮCHA, Petr a Jana JURŇÍKOVÁ. *Jak řídit kraj, město, obec: sociální a technická infrastruktura: rukověť územní samosprávy. III. díl*. 1. vyd. Brno-Praha: Masarykova univerzita a Institut pro místní správu Praha, 2002, 135 s.+3 příl. ISBN 80-210-2956-0.
- PRŮCHA, Petr a Richard POMAHAČ. *Lexikon správního práva*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2002, 683 s., Lexikony Sagit, sv. 6. ISBN 80-7208-314-7.
- PRŮCHA, Petr. *Madar, Z. a kol.: Slovník českého práva (hesla dle zadání nakladatele)*. 3. rozšířené a přepracované vyd. Praha: Linde Praha, a.s., 2002, 1842 s.
- KOUDELKA, Zdeněk, Radek ONDRUŠ a Petr PRŮCHA. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Linde, 2002, 310 s. ISBN 80-7201-326-2.
- PRŮCHA, Petr, Josef FIALA a Pavel MATEŠ. *Malá právníková encyklopedie*. 4. dopl. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2001, 287 s. ISBN 80-7201-312-2.
- SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Peter ŠKULTÉTY a Pavel ZLOCH. *Správní právo hmotné*. Brno: Institut dalšího vzdělávání, 2001, 401 s.
- PRŮCHA, Petr a Soňa SKULOVÁ. *Správní právo: procesní část*. 3. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000, 262 s., Učebnice PrF MU, sv. 230. ISBN 80-210-2294-9.
- CHELLE, Karel, Jaroslava TOMANCOVÁ, Jaromír HARVÁNEK, Miloš VEČEŘA, Ilona SCHELLEOVÁ, Milana HRUŠÁKOVÁ, Milan GALVAS, Josef FIALA, Petr PRŮCHA a Karel MAREK. *Právní nauka pro školy a praxi*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 335 s., Právo. ISBN 80-210-1118-1.
- PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 420 s., Acta Universitatis Brunensis Iuridica, sv. 215. ISBN 80-210-2002-4.
- PRŮCHA, Petr. *Živnostenské oprávnění*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 256 s., Acta Universitatis Brunensis Iuridica, sv. 189. ISBN 80-210-1656-6.

- PRŮCHA, Petr. *Správní řád a předpisy související: komentář*. Brno: Iuridica Brunensia, 1995, 240 s., Komentované kapesní zákony, sv. 7. ISBN 80-859-6410-4.
- PRŮCHA, Petr a Josef FIALA. *Živnostenský zákon a předpisy související: komentář*. Brno: Iuridica Brunensia, 1995, 134 s., Komentované kapesní zákony, sv. 12. ISBN 80-859-6414-7.
- FIALA, Josef, Pavel MATES, Karel NOVÝ a Petr PRŮCHA. *Malá právnícká encyklopedie*. 1. vyd. Praha: Linde, 1994, 218 s. ISBN 80-856-4747-8.
- SCHELLE, Karel a Petr PRŮCHA. *Základy místní správy*. 1. vyd. Brno: Iuridica Brunensia, 1994, 282 s. ISBN 80-85964-00-7.
- FIALA, Josef, Pavel MATES a Petr PRŮCHA. *Právo v praxi: co potřebujete znát a zařídít: kdo je pro to kompetentní: kam se máte obrátit*. Brno: Rovnost, 1993, 85 s. ISBN 80-901354-5-5.
- SCHELLE, Karel a Petr PRŮCHA. *Život a dílo prof. JUDr. Jaroslava Pošváře, CSc.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993, 39 s., Právnícké sešity č. 38. ISBN 80-210-0710-9.
- PRŮCHA, Petr. *Správně právní odpovědnost se zaměřením na problematiku stíhání přestupků*. 1. vyd. Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1988, 147 s., Acta Universitatis Brunensis. Iuridica, sv. 77.
- MATES, Pavel, PRŮCHA, Petr a SVATONĚ, Jan. *Vývoj organizace a řízení československých vysokých škol v letech 1918–1983*. Praha: Ústav školských informací při Ministerstvu školství ČSR, 1984, 152 s., Informace / Ústav školských inf. při min. školství ČSR.

III. Kapitoly v odborných publikacích

- PRŮCHA, Petr. Správní trestání a jeho příklon k povaze soudního trestání. In: KALVODOVÁ, Věra, Marek FRYŠTÁK a Jan PROVAZNÍK. *Trestní právo (stále) v pohybu: pocta Vladimíru Kratochvílovi*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 311–322, jubilejní publikace, sv. 343. ISBN 978-80-210-8921-1.
- PRŮCHA, Petr. § 4–17, § 117, § 143–151. In: *Stavební zákon. Praktický komentář*. 1. vyd. Praha: Leges Praha, 2017, s. 53–101, 537–546, 701–721, Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9.

PRŮCHA, Petr a Pavel PŮČEK. § 96, §106, § 122, § 127. In: *Stavební zákon. Praktický komentář*. 1. vyd. Praha: Leges Praha, 2017, Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9.

PRŮCHA, Petr. Ochrana subjektivních práv při vydávání tzv. jiných úkonů. In: SKULOVÁ, Soňa, Lukáš POTĚŠIL a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 234–240, Právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0.

PRŮCHA, Petr. Ochrana subjektivních práv ve veřejné správě pohledem správního soudnictví. In: SKULOVÁ, Soňa, Lukáš POTĚŠIL a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 234–240, Právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0.

PRŮCHA, Petr. Opatření obecné povahy. In SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované vyd. Plzeň: A. Čeněk, s.r.o., 2017, s. 370–387, učebnice vysokých škol, sv. 342. ISBN 978-80-7380-688-0.

PRŮCHA, Petr. Pojem a podstata správního práva procesního a správního řízení. In: SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované vyd. Plzeň: A. Čeněk, s.r.o., 2017, s. 13–35, učebnice vysokých škol, sv. 342. ISBN 978-80-7380-688-0.

PRŮCHA, Petr. Pojem přestupku v nové právní úpravě. In: FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 22–34, teoretik, sv. 451. ISBN 978-80-7502-250-9.

PRŮCHA, Petr. Přezkoumání správních rozhodnutí. In: SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované vyd. Plzeň: A. Čeněk, s.r.o., 2017, s. 263–316, učebnice vysokých škol, sv. 342. ISBN 978-80-7380-688-0.

PRŮCHA, Petr. Vyjádření, osvědčení a sdělení. In: SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. aktualizované vyd. Plzeň: A. Čeněk, s.r.o., 2017, s. 340–353. učebnice vysokých škol, sv. 342. ISBN 978-80-7380-688-0.

PRŮCHA, Petr, Martin KOPECKÝ, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích, komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, Praha, 2016. ISBN 978-80-7552-376-1.

PRŮCHA, Petr. In: KOPECKÝ, M., P. PRŮCHA, P. HAVLAN a J. JANEČEK. *Zákon o obcích, komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, Praha, 2015.

- PRŮCHA, Petr. K reformě místní, resp. územní správy v České republice. In: BARON, Roman a Roman MADECKI. *Česká polonistická studia: tradice a současnost: (filologie – historie – politologie – právo)*. 1. vyd. Praha: Historický ústav ČSAV, 2014, s. 351–359, Řada A, Monographia, sv. 56. ISBN 978-80-7286-245-0.
- PRŮCHA, Petr. Činnost veřejné správy. In MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správné právo*. 5. vyd. Bratislava: Eurokodex Bratislava, 2010.
- PRŮCHA, Petr. Opatření obecné povahy a stavební zákon. In: POMAHAČ, R. a kol. *Správní řád v praxi*. Praha: Verlag Dashofer, 2010, 69 s., kap. 9/4.1, 19. aktualizace.
- PRŮCHA, Petr. Činnost veřejné správy. In MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správné právo*. 3. vyd. Žilina: Bratislavská škola práva, Žilina – EUROKODEX, 2009, s. 123–148, učebnice 1. ISBN 978-80-89447-05-3.
- PRŮCHA, Petr a Jan NECKÁŘ. Expropriation from the administrative law and financial law point of view in the Czech Republic. In: LISZEWSKI, Grzegorz a Michal RADVAN (eds.). *Real Estate in Czech and Polish Law*. Białystok: Wydział prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2, 2008, s. 143–149, Białostockie studia prawnicze, zeszyt 4. ISBN 978-83-89620-43-9.
- PRŮCHA, Petr a Stanislav KADEČKA. Generally towards the Regulation of Sanction Regimes in Administrative Law of the Czech Republic. In: POPLAWSKI, Mariusz a Dana ŠRAMKOVÁ (eds.). *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*. 1. vyd. Brno-Białystok: Masarykova univerzita, 2008, s. 66–76, Spisy Právnické fakulty MU, sv. 340 (řada teoretická). ISBN 978-80-210-4768-6.
- PRŮCHA, Petr. In: MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správné právo*. 1. vyd. Žilina: Poradca podnikatela, s.r.o., 2007, s. 123–148, Poradca podnikatela, s.r.o. ISBN 978-80-88931-71-3.
- PRŮCHA, Petr. Jiné úkony správních orgánů [Část III.]. In: *Správní řád: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 11. 2006*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2006, s. 361–372, Meritum. ISBN 80-7357-226-5.
- PRŮCHA, Petr. Opatření obecné povahy [Část V.]. In: *Správní řád: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 11. 2006*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2006, s. 399–407, Meritum. ISBN 80-7357-226-5.

- PRŮCHA, Petr. Přezkoumání správních rozhodnutí [Část II. Správní řízení. Hlava VII.]. In: *Správní řád: výklad je zpracován ke právnímu stavu ke dni 1. 11. 2006*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2006, s. 299–337, Meritum. ISBN 80-7357-226-5.
- PRŮCHA, Petr. Správní řízení v režimu zákona o přestupcích [Část VI. Správní řízení v režimu zvláštních zákonů. Hlava I.]. In: *Správní řád: výklad je zpracován ke právnímu stavu ke dni 1. 11. 2006*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2006, s. 415–433, Meritum. ISBN 80-7357-226-5.
- PRŮCHA, Petr. K přechodným ustanovením s.ř.s. ve věcech tzv. neskončených řízení. In: *Nová úprava správního soudnictví: soudní řád správní*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2003, s. 25–35. ISBN 80-86395-65-0.
- PRŮCHA, Petr. K reformě územní veřejné správy. In: *Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2002, s. 229–246. ISBN 80-86395-47-2.
- PRŮCHA, Petr. Správní řízení v režimu stavebního zákona. In: *Majetkoprávní problematika přípravy a realizace pozemních komunikací*. Praha: Česká silniční společnost, 2001, s. 80–113.
- PRŮCHA, Petr. K dalšímu postupu reformy veřejné správy v České republice. In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae. Tomus XX*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2000, s. 91–100. ISBN 80-223-1505-2.
- PRŮCHA, Petr. Slovník českého práva [vybraná hesla]. In: *Slovník českého práva. I. díl. A-O; II. díl. P-Z*. 2. rozšíř. a podst. přepr. vyd. Praha: Linde, 1999, s. přer. str., 20 s. ISBN 80-7201-150-2.
- PRŮCHA, Petr. Velký domácí právník: [vybraná hesla]. In: *Velký domácí právník*. 1. vyd. Praha: Reader's Digest Výběr, 1999, s. přer. str., 35 s. ISBN 80-86196-04-6.
- PRŮCHA, Petr. Správní právo, soustava orgánů státní správy. In: *Právní nauka pro školy i praxi*. 2. inovované vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 59–80. ISBN 80-210-1118-1.
- PRŮCHA, Petr. Živnostenské právo. In: *Právní nauka pro školy i praxi*. 2. inovované vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 211–246. ISBN 80-210-1118-1.
- PRŮCHA, Petr. Slovník českého práva [hesla dle zadání nakladatele]. In: *Slovník českého práva. I. díl. A-O; II. díl. P-Z*. Praha: Linde, 1995, s. přer. str., 30 s. ISBN 80-856-4762-1.

PRŮCHA, Petr. Správní právo, soustava orgánů státní správy. In: *Právní nauka pro školy i praxi*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1995, s. 59–80. ISBN 80-210-1118-1.

IV. Statě ve sbornících

PRŮCHA, Petr. Ohlédnutí za změnami v úpravě správního soudnictví v České republice. In: *Sborník z vědecké konference: Verejná správa na rázcestí*. Bratislava: UK Bratislava, Právnická fakulta 2018, 195 s., s. 142–151. ISBN 978-80-7160-459-4.

PRŮCHA, Petr. Ke vztahu správního řádu a soudního řádu správního. In: RAJCHL, J. *Správní řád, 10 let v akci*. 1. vyd. Praha: PrF UK Praha, 2016, s. 203–213. ISBN 978-80-210-8115-4.

PRŮCHA, Petr. K vybraným otázkám správního soudnictví v České republice v souvislosti s připravovanou úpravou správního soudnictví na Slovensku. In: VRABKO, Marian. *Sborník: Nový správny súdny poriadok*. Bratislava: PrF UK Bratislava, 2014, s. 20–35.

PRŮCHA, Petr. Podstata a funkce správního soudnictví ve vztahu k ochraně veřejných subjektivních práv. In: SKULOVÁ, Soňa. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě*, Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 131–146.

PRŮCHA, Petr. Aktuální otázky soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů v České republice. In: ČICKÁNOVÁ, Daniela. *Kontrola rozhodovacích procesov vo verejnej správa jako prostriedok hospodárskej efektivity*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2013, s. 148–153. ISBN 978-80-7160-363-4.

PRŮCHA, Petr. K postavení a druhům kolegiálních správních orgánů. In: *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. 1. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, Wolters Kluwer, 2013, s. 19–29.

PRŮCHA, Petr. Prostředky obrany před nečinností podle správního řádu. In: *Nečinnost ve veřejné správě*. 1. vyd. Brno: KVOP, 2012, s. 57–63. ISBN 978-80-7357-917-3.

PRŮCHA, Petr. Soudní kontrola veřejné správy a aktuální stav její úpravy. In: *Pocta Karlu Schellemu k 60. narozeninám: sborník prací k životnímu jubileu*. 1. vyd. Ostrava: KEY Publishing, 2012, s. 912–923. ISBN 978-80-7418-144-3.

- PRŮCHA, Petr. Vybrané otázky správního soudnictví v České republice s přihlédnutím k novelizaci účinné od 1.1.2012. In: *Posobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike*. 1. vyd. Bratislava: UK v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 189–199. ISBN 978-80-7160-339-9.
- PRŮCHA, Petr. K pojetí správního soudnictví a dualismus soudní kontroly v České republice. In: *Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, Ikarus.sk – Eurounion, Bratislava, 2011, s. 180–190.
- PRŮCHA, Petr. K vybraným novým formám činnosti veřejné správy v režimu stavebního zákona. In: *O veřejné správě*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2010, s. 251–263.
- PRŮCHA, Petr. Nové instituty správního řádu v České republice. In: *Všeobecné správne konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2010, s. 27–47.
- PRŮCHA, Petr. Ombudsman nesoudí. In: *Deset let veřejného ochránce práv v České republice*. Kancelář veřejného ochránce práv Brno, Omega Design, s.r.o., 2010, s. 76–79.
- PRŮCHA, Petr. K aktuálním otázkám krajského zřízení. In: KADEČKA, S. a D. MAREK (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 199–216.
- PRŮCHA, Petr. Aktuální otázky řízení před správními soudy. In: *Dny práva 2009*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.
- PRŮCHA, Petr. K problematice finančního hospodaření obcí v České republice. In: VRABKO, Marián a Ján ŠKROBÁK (eds.). *Pocta profesorovi Slovinskému: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Únovce nad Váhom 22.–23. mája 2009*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2009, s. 69–80.
- PRŮCHA, Petr. Přezkumné řízení v podmínkách nového správního řádu. In: KADEČKA, S. a D. MAREK (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 49–65.
- PRŮCHA, Petr. K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy. In: *Dny práva – 2008 – Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1582–1595. ISBN 978-80-210-4733-4.

- PRŮCHA, Petr. Samostatná a přenesená působnost místní (a regionální) samosprávy (smíšený model územní veřejné správy). In: *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu, Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 19.–20. června 2008*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 203–220. ISBN 9788021047846.
- PRŮCHA, Petr. K přezkoumání rozhodnutí aj. aktů v podmínkách českého správního řádu. In: *Aktuálne otázky rekonštrukcie správneho poriadku: zborník príspevkov z celoslovenského seminára s medzinárodnou účasťou Piest'any 19.10.2006–20.10.2006*. vyd. 1. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2007, s. 72–96. ISBN 978-80-8054-396-9.
- PRŮCHA, Petr. K souvislostem poslání územní samosprávy a problematiky regionálního rozvoje. In: *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference „Územní samospráva v České republice a v Evropě – její problémy a perspektivy v XXI. století“: Třešť, 21.–22.11.2006*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. ISBN 80-7380-028-4.
- PRŮCHA, Petr. K úpravě dozoru nad výkonem působnosti obcí se zřetelem k průběhu reformy územní veřejné správy a k aktuálnímu stavu dané právní úpravy. In: *Reforma veřejné správy: sborník příspěvků*. Praha: ASPI, 2007, s. 113–128. ISBN 978-80-7357-300-3.
- PRŮCHA, Petr. Opatření obecné povahy a nový stavební zákon. In: *Nový správní řád v praxi krajských úřadů: sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 167–210. ISBN 978-80-7380-072-7.
- PRŮCHA, Petr. Vyjádření, osvědčení a sdělení a další obdobné úkony správních orgánů (tzv. jiné právní úkony). In: *Nový správní řád a místní samospráva: sborník z 3. letního mezinárodního workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 18.–19. června 2007*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 103–118. ISBN 978-80-210-4489-0.
- PRŮCHA, Petr. K souvztažnostem úpravy v novém správním řádu a v soudním řádu správním. In: *Nový správní řád a místní samospráva: sborník z letního mezinárodního workshopu (Brno, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 28. června 2006)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 273–299. ISBN 80-210-4183-8.

- PRŮCHA, Petr. K některým otázkám hospodaření územních samospráv. In: *Financování územní samosprávy ve sjednocující se Evropě: sborník 1. mezinárodního právního symposia: Brno 12.9.2003*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 27 + CD, 1 + CD. ISBN 80-210-3677-X.
- PRŮCHA, Petr. K problematice soudní kontroly veřejné správy v České republice. In: *Zodpovednosť za výkon verejnej moci s osobitným akcentom na normy správneho práva: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2005, s. 68–78. ISBN 8096915525.
- PRŮCHA, Petr. Obecně závazné vyhlášky obcí a ochrana životního prostředí, se zaměřením na ochranu před hlukem. In: *Aktuální otázky práva životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 191–199. ISBN 802103629X.
- PRŮCHA, Petr. K problematice dozoru nad výkonem působnosti obcí. In: *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 201–211. ISBN 80-8647-371-6.
- PRŮCHA, Petr. Výkonná moc a územní samospráva. In: *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav, 2004, s. 253–273. ISBN 8021036117.
- PRŮCHA, Petr. Správněprávní odpovědnost v právu životního prostředí a reforma správního trestání. In: *Právo a životní prostředí: (sborník referátů z vědecké konference)*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2003, s. 57–72.
- PRŮCHA, Petr. Změny v působnosti obcí a činnost ombudsmana. In: *Působení ombudsmana v demokratické společnosti: sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 5. června 2003*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 35–40. ISBN 80-210-3202-2.
- PRŮCHA, Petr. Integrovaný záchranný systém a krizové řízení v podmínkách reformované územní veřejné správy: (s důrazem na výkladové problémy stran kompetencí). In: *Krizový management: sborník konference pořádané pod záštitou Ministerstva vnitra ČR, Rady Jihomoravského kraje a rektora Vojenské akademie v Brně, 24. října 2002, Brno*. 1. vyd. Brno: Vojenská akademie, 2002, s. 233–240, 8 s. ISBN 80-85950-46-X.
- PRŮCHA, Petr. Krizové řízení a územní veřejná správa. In: *Bezpečnost České republiky: právní aspekty situace po 11. září 2001*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2002, s. 57–64. ISBN 80-210-3009-7.

- PRŮCHA, Petr. Několik poznámek ke stavu správního trestání a jeho reformě v ČR. In: *Aktuálne otázky správneho trestania*. 1. vyd. Bratislava: Akadémia policajného zboru, 2002, s. 49–59. ISBN 80-8054-261-9.
- PRŮCHA, Petr. Veřejný ochránce práv a systém kontroly veřejné správy. In: *Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti: sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 47–54. ISBN 80-210-2944-7.
- PRŮCHA, Petr. K průběhu reformy veřejné správy v ČR. In: *Aktuální otázky vývoje právního řádu v České republice a ve Slovenské republice: sborník příspěvků z mezinárodní konference konané 26.6.2001 v Brně*. Brno: Institut dalšího vzdělávání, 2001, s. 97–113.
- PRŮCHA, Petr. K současnosti a perspektivám veřejné správy. In: *Veřejná správa na prahu 21. století*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, právnická fakulta, 2001, s. 6–20, Řada teoretická, sv. 251. ISBN 80-210-2739-8.
- PRŮCHA, Petr. K zaměření a obsahu reformy veřejné správy. In: *Aktuální otázky reformy veřejné správy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 7–29. ISBN 80-210-2295-7.
- PRŮCHA, Petr. Die Position von privaten Hochschulen in der Tschechischen Republik. In: *Hochschulwesen angesichts zeitgenössischer Herausforderungen*. Wien-Poznań: Österreichische Gesellschaft für Mitteleuropäische Studien Verlag – Wydawnictwo Fundacji Humaniora, 1999, s. 235–241. ISBN 3-901449-67-1.
- PRŮCHA, Petr a Ivana PRŮCHOVÁ. K některým otázkám práva na informace o životním prostředí ve světle přezkumných režimů. In: *Přístup k informacím o životním prostředí: (sborník z konference)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 59–64, Acta Universitatis Brunensis Iuridica, sv. 221. ISBN 80-210-1751-1.
- PRŮCHA, Petr. K ústavně právním aspektům územní samosprávy. In: *Aktuálnosť zмін Ústavy ČR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 15–31. ISBN 80-210-2250-7.
- PRŮCHA, Petr. Vyšší územní samosprávné celky v České republice. In: *Z problematiky práva administracyjnego i nauki administracji*. Poznań: Terra, 1999, s. 219–226. ISBN 83-86134-23-2.

- PRŮCHA, Petr. K režimu a některým aktuálním otázkám normotvorné pravomoci obcí. In: *K normotvorné pravomoci obcí: (sborník příspěvků z konference)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 7–19, Acta Universitatis Brunensis Iuridica, sv. 198. ISBN 80-210-1751-1.
- PRŮCHA, Petr. Právní režim povolování provozu výherních hracích přístrojů. In: *Sborník přednášek doprovodného programu URBIS 97*. Brno: Brněnské veletrhy a výstavy, 1997, s. 48–52.
- PRŮCHA, Petr. K pojmu, podstatě a perspektivám územní správy. In: *Současnost a perspektivy místní správy: sborník příspěvků z konference*. vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 35–43, Acta Universitatis Brunensis Iuridica, sv. 170. ISBN 80-210-1386-9.
- PRŮCHA, Petr. K některým otázkám správního soudnictví. In: *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu: sborník příspěvků z konference věnované prof. JUDr. Bobumilu Baxovi*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 151–158, Acta Universitatis Brunensis Iuridica, sv. 117. ISBN 80-210-0619-6.
- FIALA, Josef a Petr PRŮCHA. Živnostenský list versus správní řízení. In: *Historie a současnost veřejné správy: sborník příspěvků z vědecké konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 154–160, Acta Universitatis Brunensis Iuridica, sv. 127. ISBN 80-210-0821-0.
- PRŮCHA, Petr a Karel SCHELLE. František Weyr a státní správa. In: *K odkazu prof. JUDr. Františka Weyra (Sborník příspěvků z mezinárodní konference)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 87–90. ISBN 80-210-0494-0.
- PRŮCHA, Petr a Karel SCHELLE. František Weyr und die staatliche Verwaltung. In: *Zum Nachlaß von Prof. F. Weyr (Sammelband der Beiträge der internationalen Konferenz)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 97–99. ISBN 80-210-0568-8.

V. Ostatní

- PRŮCHA, Petr. člen Ediční rady PrF MU. Ediční rada PrF MU, 2018.
- PRŮCHA, Petr. člen Konzultačního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. Konzultační sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, 2018.
- PRŮCHA, Petr. člen redakční rady. Bulletin Stavební právo, 2018.

- PRŮCHA, Petr. člen redakční rady. Redakční rada Sbírký rozhodnutí NSS, 2018.
- PRŮCHA, Petr. člen redakční rady. Právo a bezpečnost, 2018.
- PRŮCHA, Petr. člen Vědecké rady PrF MU. Vědecká rada PrF MU, 2018.
- PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018, 277 s., Edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. 542. ISBN 978-80-210-9007-1.
- PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva*. Učební text pro bakalářské studium. 1. dotisk 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018, 254 s., Edice učebnic Právnické fakulty MU, sv. 535. ISBN 978-80-210-8517-6.
- PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva. Učební text pro bakalářské studium*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2017, 254 s., Edice učebnic Právnické fakulty MU, sv. 535. ISBN 978-80-210-8517-6.
- PRŮCHA, Petr. člen redakční rady. Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, 2016.
- PRŮCHA, Petr. člen redakční rady. Bulletin Stavební právo, 2016.
- PRŮCHA, Petr. člen redakční rady. Časopis pro právní vědu a praxi, 2016.
- PRŮCHA, Petr. člen redakční rady. Správní právo, 2016.
- PRŮCHA, Petr. člen Vědecké rady ESF MU. Vědecká rada ESF MU, 2016.
- PRŮCHA, Petr. člen Konzultačního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu.: Konzultační sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, 2016.
- PRŮCHA, Petr. Ke vztahu správního řádu a soudního řádu správního. In: *Deset let účinnosti správního řádu*. 2016.
- PRŮCHA, Petr. *Správní trestání v České republice, pojmová a teoretická východiska*. 2016.
- PRŮCHA, Petr. *Správní trestání v České republice, pojmová a teoretická východiska*. In: *Bratislavské právnické fórum 2016*. 2016.
- PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8115-4.
- PRŮCHA, Petr. člen v České společnosti pro stavební právo. 2015.
- PRŮCHA, Petr. *Kasační stížnost a správní soudnictví v České republice*. In: *Bratislavské právnické dny*. 2015.

PRŮCHA, Petr. člen Konzultačního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. 2015.

PRŮCHA, Petr. Opravné a dozorčí prostředky deset let po přijetí „nového“ správního řádu. In: *Správní řád v praxi krajských úřadů*. Jihlava, 2015.

PRŮCHA, Petr. člen redakční rady. Časopis pro právní vědu a praxi. 2015.

PRŮCHA, Petr. člen redakční rady. Správní právo. 2015.

PRŮCHA, Petr. člen redakční rady. Bulletin Stavební právo. 2015.

PRŮCHA, Petr. člen redakční rady. Sbírky rozhodnutí NSS. 2015.

PRŮCHA, Petr. člen Vědecké rady ESF MU. 2015.

PRŮCHA, Petr. člen Vědecké rady PrF MU. 2015.

PRŮCHA, Petr, Jiří VENCLÍČEK a Michal MATOUŠ. Organizational aspects of administration in the field of regional development. In: *2014 EGPA Annual Conference*. 2014.

PRŮCHA, Petr, Alena KLIKOVÁ a Jan NECKÁŘ. *Účast veřejnosti při výstavbě dopravní infrastruktury*. 2014.

KLIKOVÁ, Alena a Petr PRŮCHA. *Veřejné stavební právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 157 s. ISBN 978-80-210-7062-2.

PRŮCHA, Petr, Alena KLIKOVÁ a Jan NECKÁŘ. *Projektování komunikací a povolování výstavby pozemních komunikací*. 2013.

PRŮCHA, Petr, Alena KLIKOVÁ a Jan NECKÁŘ. *Přestupky na úseku pozemních komunikací*. 2013.

PRŮCHA, Petr, Alena KLIKOVÁ a Jan NECKÁŘ. *Soudní přezkoumání na úseku územního plánování s přihlédnutím k problematice dopravní infrastruktury*. 2013.

PRŮCHA, Petr, Alena KLIKOVÁ a Jan NECKÁŘ. *Veřejné zakázky ve stavebnictví*. 2013.

SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ, Stanislav KADEČKA a Lukáš POTĚŠIL. *Správní právo – procesní část. Multimediální učební text pro bakalářské studium na Právnické fakultě MU*. 1. dotisk 2., doplněného vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, 103 s., Edice multimediálních učebních textů č. 80. ISBN 978-80-210-5470-7.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 8. doplněné vyd. Brno: Doplněk - Brno, A.Čeněk - Plzeň, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

- SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA. *Správní právo procesní*. 2. upravené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
- SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ, Stanislav KADEČKA a Lukáš POTĚŠIL. *Správní právo – procesní část. Multimediální učební text pro bakalářské studium na Právnické fakultě MU*. 2., doplněné vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011, 103 s., Edice multimediálních učebních textů č. 67. ISBN 978-80-210-5470-7.
- JURNÍKOVÁ, Jana, Soňa SKULOVÁ, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Stanislav SEDLÁČEK, Stanislav KADEČKA, Petr KOLMAN a Alena KLIKOVÁ. *Správní právo: zvláštní část*. 2. dotisk 6. doplněného vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 400 s., Edice učebnic Právnické fakulty MU, sv. 477. ISBN 978-80-210-4847-8.
- SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Stanislav KADEČKA a Jana JURNÍKOVÁ. *Správní právo procesní*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 405 s., Učebnice. ISBN 978-80-7380-110-6.
- KADEČKA, Stanislav, Kateřina VALACHOVÁ, Alena KLIKOVÁ, Otakar MOTEJL, Petr PRŮCHA a Soňa SKULOVÁ. *Nový správní řád a místní samospráva II (3. letní mezinárodní workshop)*. 2007.
- KADEČKA, Stanislav a Alena KLIKOVÁ. *Právní aspekty postavení obcí v oblasti bydlení*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2005, 111 s.
- HYNŠT, Alois a Petr PRŮCHA. *Správní právo*. In: TOMANCOVÁ, Jaroslava, Josef FIALA, Milan GALVAS, Věra KALVODOVÁ, Ilona SCHELLEOVÁ a Karel SCHELLE. *Právní nauka pro školy i praxi*. 6. vyd. Praha: Euroles Bohemia, 2004, s. 47–79. ISBN 80-86432-78-5.
- HYNŠT, Alois a Petr PRŮCHA. *Živnostenské právo*. In: TOMANCOVÁ, Jaroslava, Josef FIALA, Milan GALVAS, Věra KALVODOVÁ, Ilona SCHELLEOVÁ a Karel SCHELLE. *Právní nauka pro školy i praxi*. 6. vyd. Praha: Euroles Bohemia, 2004, s. 243–267. ISBN 80-86432-78-5.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 5. dopl. a opr. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 224 s., Edice učebnic PrF MU v Brně, sv. 313. ISBN 80-210-2763-0.

- PRŮCHA, Petr a Soňa SKULOVÁ. *Správní právo: procesní část*. 2. přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 176 s., Edice učebnic PrF MU v Brně, sv. 164. ISBN 80-210-1523-3.
- PRŮCHA, Petr a Soňa SKULOVÁ. *Správní právo: procesní část*. 3. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000, 262 s., Edice učebnic PrF MU v Brně, sv. 230. ISBN 80-210-2294-9.
- PRŮCHA, Petr, Pavel BLAŽEK a Petr MACHÁLEK. *Vzory podání ve správních věcech*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 217 s., Edice učebnic PrF MU, sv. 189. ISBN 80-210-1948-4.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 4. dopl. a opr. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 272 s., Edice učebnic PrF MU, sv. 282. ISBN 80-210-2763-0.
- BLAŽEK, Pavel, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ, Stanislav KADEČKA, Petr PRŮCHA, Stanislav SEDLÁČEK, Soňa SKULOVÁ a Miloslava ŠEBKOVÁ. *Správní právo: (zvláštní část)*. 4. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 348 s., Edice učebnic PrF MU, sv. 262. ISBN 80-210-2598-0.
- PRŮCHA, Petr. Základy organizace veřejné správy, základy úpravy správního řízení. In: *Základy práva. 1., Veřejné právo*. 2. opr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 123–171, Edice učebnic Právnické fakulty MU, sv. 118. ISBN 80-210-1037-1.
- PRŮCHA, Petr. Základy správního práva a veřejné správy. In: *Základy práva. Díl 1. Veřejné právo*. 2. opr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 105–117, Edice učebnic Právnické fakulty MU, sv. 118. ISBN 80-210-1037-1.

I. HISTORICKÉ OTÁZKY A SOUVISLOSTI SPRÁVNÍHO PRÁVA

FRANTIŠEK WEYR JAKO SPRÁVNÍ PRÁVNÍK

Miloš Večeřa *

1 ÚVOD

František Weyr, vèhlasný profesor prvorepublikové brněnské právnické fakulty a zakladatel a hlavní představitel její normativní právní školy, bývá vnímán především jako významný právní teoretik, právní filosof a ústavní právník, jeden ze spoluautorů československé ústavy z roku 1920. Nezanedbatelná část jeho aktivit v teoretické oblasti i praktické činnosti je spojena také s oblastí správního práva, ve které začínal svoji právní praxi úředníka politické správy. Problematice správního práva se věnoval i ve svém habilitačním spisu *Příspěvky k teorii nucených svazků*, jímž se úspěšně habilitoval v roce 1908 pro obor správního práva. Správnímu právu je věnováno několik Weyrových odborných spisů.

2 ZÁKLADNÍ MEZNÍKY WEYROVA ŽIVOTA¹

Pro pochopení Weyrový vědecké dráhy zahrnující i oblast správního práva je třeba alespoň krátce zmínit některé mezníky jeho života, které ovlivnily a spoluurčily směr jeho pracovního a vědeckého zaměření.² Začátky Weyrový vědecké dráhy nebyly snadné, i když mu bylo dáno do vínku matematické

* Prof. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc., Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Email: Milos.Vecera@law.muni.cz

¹ Svoji životní a pracovní dráhu zachytil František Weyr ve svých třídných autobiografických pamětech, které vyšly až po jeho smrti. WEYR, F. *Paměti. 1, Za Rakouska (1879–1918)*. Brno: Atlantis, 1999, 486 s.; WEYR, F. *Paměti. 2, Za republiky (1918–1938)*. Brno: Atlantis, 2001, 518 s.; WEYR, F. *Paměti. 3, Za okupace a po ní (1939–1951)*. Brno: Atlantis, 2004, 230 s.

² Mimořádné Weyrové osobnosti je věnována obsáhlá monografie VEČEŘA, M. *František Weyr*. Brno: Nadace Universitas Masarykiana, 2001, 304 s.

a logické nadání po jeho otci, strýci a dědovi, kteří byli uznávanými matematiky.³ František Weyr tak mohl navazovat na rodinnou vědeckou tradici, i když matematické a logické nadání uplatnil jiným směrem při formování formálně logické normativní teorie práva.

Weyr se narodil 25. dubna 1879 ve Vídni, kam jeho otec po jmenování řádným profesorem matematiky Vídeňské univerzity přesídlil z Vysoké školy technické v Praze, kde dosud působil. Šťastné Weyrovo dětství ve vídeňském kulturním prostředí bylo v jeho patnácti letech přerušeno předčasnou otcovou smrtí a matka obtížnou situaci rodiny se třemi dětmi řešila přestěhováním zpět do Prahy. Pro Weyra, který mluvil německy, nebyl přechod do českého prostředí snadný, neboť znal pouze domácí češtinu a neznal český pravopis a mluvnici. Po absolvování pražského německého gymnázia se Weyr nicméně v roce 1899 rozhodl pro studium na české větvi Právnické fakulty Karlo-Ferdinandovy univerzity (dnešní Univerzita Karlova).

Po ukončení studia práv v roce 1903 se Weyr vrátil do rodné Vídně a nastoupil zde jako úředník vídeňského místodržitelství a působil i na dalších správních úřadech. Usilovně v té době začal pracovat na svém habilitačním spisu týkajícím se povahy veřejnoprávních korporací. Po jeho dokončení podal Weyr profesorskému sboru Právnické fakulty Karlo-Ferdinandovy univerzity v Praze žádost o udělení *veniae legendi* (povolení k učitelské funkci) na této fakultě pro obor správního práva. Po úspěšném dokončení mu byla docentura vídeňským ministerstvem kultu a vyučování potvrzena pouze pro působení v Praze. Po delším uvažování se Weyr v roce 1909 rozhodl vrátit zpět do Prahy. Přijal nabídnuté místo v Zemské statistické kanceláři Království českého a souběžně začal vyučovat na právnické fakultě pražské univerzity jako soukromý habilitovaný docent správního práva a přednášel i na Vysokém učení technickém.

Ve svém habilitačním spise Weyr vyslovil některé kritické názory k práci Jiřího Hoetzela, docenta správního práva na pražské právnické fakultě. To vedlo k ostrému polemickému střetu týkajícího se především opodstatněnosti rozlišování soukromého a veřejného práva. Řada právních teoretiků

³ Weyrův otec Emil Weyr byl již ve svých 27 letech jmenován profesorem matematiky na Vídeňské univerzitě (1875) a otcův bratr Eduard Weyr se stal mimořádným profesorem matematiky ve věku 24 let. Viz k tomu BEČVÁŘ, J. *Eduard Weyr 1852–1903*. Praha: Prometheus, 1995, s. 13 a násl.

i praktiků se postavila na Hoetzelovu stranu a vyhocený spor zkomplikoval možné budoucí Weyrovo působení na pražské právnické fakultě. V této vypjaté situaci Weyrovy názory nepřímo podpořil v roce 1911 vydaný habilitační spis rakouského právníka a právního filosofa Hanse Kelsena, v němž Kelsen zastával v řadě sporných otázek shodné názory s Františkem Weyrem. Při osobním setkání v roce 1912 bylo mezi Weyrem a Kelsenem navázáno osobní přátelství a úzká vědecká spolupráce. V situaci, kdy se profesorská perspektiva na právnické fakultě jevila jako nereálná, dostal v roce 1912 Weyr zásluhou přítele ze studií národohospodáře Karla Engliša nabídku nastoupit na nově systemizované místo profesora ústavního a správního práva na České technice v Brně, kde v té době Engliš působil. Weyr nabídnuté profesorské místo přijal a byl tak existenčně zajištěn a získán pro působení v Brně, kam se koncem roku 1912 přestěhoval.

Na brněnské technice Weyr začal od začátku roku 1913 přednášet ústavní a správní právo. Již po svém příjezdu do Brna začal usilovně pracovat na spise *Základy filosofie právní (Nauka o poznání právnickém)*, který měl představovat první soustavný výklad jeho normativní právní teorie. Práci na spise dokončil už v roce 1915, vzhledem ke sporům o ocenění této jeho práce komisí České akademie věd však kniha vyšla až v roce 1920.⁴

Po skončení první světové války se Weyr spolu s Karlem Englišem jako členové Národního shromáždění významně zasloužili o zpracování a přijetí zákona na zřízení Masarykovy univerzity v Brně. Po ustavení univerzity a následném i její právnické fakulty byl Karel Engliš zvolen rektorem Masarykovy univerzity a František Weyr prvním děkanem právnické fakulty (1919-1920). Nově zřízená právnická fakulta poskytla Weyrovi prostor pro dopracování jeho koncepce normativní právní vědy, kterou publikoval ve spise *Teorie práva* v roce 1936.⁵

Weyrova bohatá prvorepubliková literární činnost se vedle právně teoretických spisů a odborných a novinových článků významně soustředila

⁴ WEYR, F. *Základy filosofie právní (Nauka o poznání právnickém)*. Brno: A. Piša, 1920, 244 s.

⁵ Weyrova *Teorie práva* rozpracovala předchozí *Základy filosofie právní* a představovala, řečeno slovy Weyrovými, „mezník v jeho dosavadní činnosti vědecké a sbrnutí toho, čemu dosud učít“. WEYR, F. *Teorie práva*. Brno-Praha: Orbis, 1936, s. 9. Reprint tohoto klasického díla vydalo nakladatelství Wolters Kluwer. WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, reprint 2015, 388 s.

i na oblast pozitivně právních disciplín – na ústavní právo a na Weyrovu kmenovou právní disciplínu správní právo. V roce 1919 vydal Weyr spis *Ústava republiky československé*, týkající se tzv. prozatímní ústavy a následovala práce o definitivní ústavě ČSR z roku 1920 *Soustava československého práva státního* (1921, 1924). V roce 1922 vychází Weyrův spis *Československé právo správní*, část obecná a společně s Rudolfem Dominikem zpracovaný německy psaný *Nárys československého správního práva (Grundriss des tschechoslowakischen Verwaltungsrechtes)* z roku 1922. V roce 1930 Weyr vydává také *Správní řád* (1930). Jako učebnice sloužilo Weyrovo *Československé ústavní právo* (1937). Z drobnějších prací vztahujících se ke správnímu právu lze připomenout Weyrovy spíše popularizační menší spisy *Problém správy v demokracii* (1924), *Úprava právního postavení politických stran* (1925) a *Veřejné mínění o demokracii* (1925). Weyr neopomněl zpracovat i drobnější práce z oblasti statistiky, již se věnoval na začátku své pracovní dráhy. Ke statistice se váže práce *Nadprůměrná inteligence jako hromadný zjev* (1927).

Velkým redakčním počinem Františka Weyra byl pětisvazkový *Slovník veřejného práva československého*. Tuto myšlenku Weyr pojal nedlouho po převratu v roce 1918 a o základním plánu se dohodl s prezidentem Nejvyššího správního soudu Emilem Háchou, Jiřím Hoetzelem za pražskou právnickou fakultu a s prof. Laštovkou za bratislavskou fakultu. Abecedně uspořádaný *Slovník veřejného práva československého* vycházel pak od roku 1922 do roku 1938 a po druhé světové válce stihl ještě vyjít v roce 1948 poslední pátý díl. Jde o největší literární projev domácí právní vědy, který dosud slouží právní vědě a praxi.⁶ Weyr sám do něho přispěl zpracováním 25 hesel, z nichž některá mají charakter monografického díla.

Po skončení 2. světové války se Weyr na podzim roku 1945 vrátil z šestiletého pražského pobytu, kde se zdržoval pod ochranou pražských přátel. S podlomeným zdravím se vrátil i do působení na právnické fakultě. V roce 1946 vydal stručné, ale významné shrnutí svých dvou dřívějších základních prací z oblasti teorie práva pod názvem *Úvod do studia právnického (normativní teorie)*.⁷ V dubnu 1947 se ještě Františku Weyrovi a Karlu Englišovi dostalo

⁶ Reprint tohoto pětidílného klasického díla, které se věnuje problematice veřejné správy a samosprávy, vydalo nakladatelství Eurolex Bohemia v roce 2000. Celkový počet stran všech pěti dílů představuje 5126 stran.

⁷ WEYR, F. *Úvod do studia právnického (normativní teorie)*. Brno: MU, reprint 1994, 79 s.

významného ocenění při společné slavnostní promoci čestnými doktory Masarykovy univerzity.⁸ V následujícím roce 1948 po únorovém politickém převratu musel Weyr spolu s většinou profesorů právnickou fakultu opustit a právnická fakulta byla následně v červenci 1950 oznámením ministerstva školství zrušena.

Na zákrok zastupujícího děkana prof. Vybrala poskytlo ministerstvo Weyrovi od února 1948 dovolenou „ke studijním účelům“, a to až do doby jeho řádného odchodu do důchodu v roce 1949. Weyr v této době napsal obsáhlou několikasetstránkovou vědecky vyzrálou práci *Filosofie, politika, právo* a některé další drobnější práce. Žádná z nich však již z pochopitelných důvodů v poúnorové době nemohla vyjít tiskem. Po roce 1949 žil Weyr ve velmi nuzných poměrech a 29. června 1951 zemřel.

3 WEYROVA PRACOVNÍ A VĚDECKÁ DRÁHA VE SPRÁVNÍ OBLASTI

Weyr svoji pracovní dráhu započal po ukončení právnické fakulty jako úředník státní správy na vídeňské místodržitelství, kde vyřizoval živnostenské záležitosti. Prošel zde nejprve praxí v pomocných činnostech (podatelna, registrace apod.), později vyřizoval živnostenská oprávnění. V úřadu vládl silný konzervativní duch. Jeho spolupracovníky byli úředníci převážně šlechtického původu a práce je příliš nezajímala. Weyr se zde cítil jako ve vězení a práce mu nevyhovovala.⁹ Po patnácti měsících byl služebně přidělen k okresnímu hejtmanství v Mistelbachu jako koncepční úředník. Po několikaměsíčním působení dostal nabídku působit v Ústřední statistické komisi ve Vídni. Zde měl Weyr širokou možnost věnovat se studiu správního práva a začal zde usilovně pracovat na svém habilitačním spisu, který úspěšně obhájil v závěru roku 1908.

Veden snahou pedagogicky působit se Weyr přestěhoval do Prahy. Získal zde možnost přednášet na právnické fakultě a Vysokém učení technickém

⁸ V textu Weyrova doktorského diplomu se v jazyce latinském mimo jiné pravilo: „*František Weyr položil základy ke noetice vědy právní a zasloužil se neobyčejně o systematické řešení jak obecných problémů právní vědy, tak zvláště otázek práva veřejného.*“ Viz diplom v obrazové příloze publikace KOP, F. Karel Engliš a František Weyr *čestnými doktory MU v Brně*. Brno: Universum, 1947.

⁹ Viz WEYR, F. *Paměti. 1, Za Rakouska (1879–1918)*. Brno: Atlantis, 1999, s. 230.

správní právo jako soukromý docent a nastoupil na místo vedoucího úředníka Zemské statistické kanceláře království českého. Statistická kancelář byla jen velmi malým úřadem. Jejím vedoucím byl Dobroslav Krejčí, významný statistik a pozdější profesor brněnské právnické fakulty. V době působení v Zemské statistické kanceláři Weyr publikoval drobné články z oblasti správního práva a statistiky a byl hodně přednáškově vytížen. Weyrovo profesorské místo na právnické fakultě však nebylo jistě vzhledem k odborné polemice s docentem správního práva Jiřím Hoetzlem a jeho přívrženci. Aby posílil svou pozici na právnické fakultě požádal Weyr o rozšíření své habilitace i na obor statistiky. Na základě statistické studie Živnostenská práce žen mu byla venia docendi rozšířena vedle správního práva i na obor všeobecná srovnávací a rakouská statistika. Jeho naděje na profesuru na právnické fakultě tím ale nijak nevzrostly. Navíc se Weyr vždy pokládal za právníka a nikoliv za statistika. Řešením nejisté situace byl pro Weyra přechod na nově systemizované místo profesora pro ústavní a správní právo na České technice v Brně.

Ke správní problematice Weyra přivedl rok 1919, kdy recepčním zákonem z 28. října 1918 převzatá státní správa a územní samospráva neuspokojovala jeho představy. Z pozice poslance Národního shromáždění proto interpeloval vládu a domáhal se urychlení prací na správní reformě¹⁰. Jako člen ústavního výboru Národního shromáždění velmi aktivně pracoval na dotváření osnovy župního zákona. Později se již jen z pozice vědce a pedagoga ve dvacátých letech průběžně vyslovoval k řadě problémů spojených s reformováním státní správy.

Své dřívější zkušenosti ze Zemské statistické kanceláře Weyr uplatnil, když byl v roce 1920 jmenován do funkce prezidenta Státního úřadu statistického a předsedy Státní statistické rady.¹¹ Tuto funkci zastával vedle působení na brněnské právnické fakultě až do roku 1929, což pro něho znamenalo časté cestování mezi Brnem a Prahou a velké pracovní vytížení. Vedle organizačního vybudování a řešení personálního obsazení statistického úřadu zvlášť velkou starost představovalo hledání vhodných prostor pro úřad,

¹⁰ Viz k tomu SCHELLE, K. K aktivitám prof. Františka Weyra v oblasti státní správy. In: VEČEŘA, M. *František Weyr*. Brno: Nadace Universitas Masarykiana, 2001, s. 158.

¹¹ PIŠTORA, L. František Weyr – předseda Státního statistického úřadu. *Statistika a my*, 2011, č. 5, s. 29.

který stále sídlil v prostorách dřívější Zemské statistické kanceláře. Statistický úřad zajišťoval populační statistiku, připravoval první obecné sčítání lidu, citlivá byla otázka zjišťování národnostního složení obyvatelstva. Weyr byl pro to, aby při sčítání lidu byla přímo položena otázka na národnost jako veřejná národnostní konfese každého jednotlivce. Zavrhoval rakouský způsob zjišťování národnosti podle tzv. obcovacího jazyka, v němž byla skryta germanizační tendence. Při rovnosti hlasů ve výboru musel tuto spornou otázku rozhodnout sám Weyr svým hlasem předsedajícího.

Zvláštní kapitolu Weyrových aktivit představovalo jeho členství v různých správních radách akciových společností. V roce 1918 byl český živel v radách velkých akciových společností zastoupen jen zcela minimálně. Vláda proto stanovila zásadu, že jen určitý minimální počet členů správních rad těchto společností může mít trvalé bydliště v cizině, tj. zejména ve Vídni. Weyr tak byl postupně zvolen za člena pěti významných akciových společností.¹² Pracoval v těchto funkcích po dlouhé období, v některých společnostech i dvacet let až do roku 1939.

K Weyrovým aktivitám blízkým ke správním činnostem lze zařadit předsednickou funkci v brněnském svazu spolků pro ochranu zvířat. Zasloužil se zde o přijetí moderní směrnice systematicky upravující ochranu zvířat. Weyrův hluboký vztah k hudbě, kterou sám provozoval v domácím smyčcovém kvartetu jako hráč na housle a violu, ho přivedl k organizování hudebního a divadelního života v Brně. Weyr byl zvolen předsedou filharmonického spolku Besedy brněnské a předsedou brněnského Družstva Národního divadla. Seznámil se tak s mnoha významnými umělci (Jiřím Mahenem, Leošem Janáčkem, koncertním mistrem Františkem Kudláčkem a dalšími). Ve dvacátých letech byl členem městského zastupitelstva a městské rady. Od roku 1918 byl členem správní komise města Brna, kde se podílel i na přípravě zákona o tzv. Velkém Brně.¹³

¹² Byly to Sdružené továrny vlněného zboží (Brno), Severní dráha Ferdinandova (Praha–Ostrava), Českomoravské závody na impregnování dřeva (Brno), Latorica (Mukačevo) a Thonet-Mundus (Brno). Viz k tomu WEYR, F. *Paměti. 2, Za republiky (1918–1938)*. Brno: Atlantis, 2001, s. 270 an.

¹³ Na základě zákona č. 213/1919 Sb., o sloučení sousedních obcí s Brnem bylo k městu Brnu připojeno 21 předměstských obcí a 2 města. Počet obyvatel města Brna se téměř zdvojnásobil na 221 758 obyvatel a posílil výrazně český živel.

4 WEYR JAKO SPRÁVNÍ PRÁVNÍK

Weyrovo výchozí pracovní zaměření bylo orientováno do oblasti správního práva, což bylo ovlivněno jeho prvním pracovním působením v oblasti státní správy. I jeho habilitační spis byl zaměřen do oblasti správního práva. Weyrovy přednášky na brněnské technice ze správního práva směřovaly jeho pozornost také k ústavnímu právu a věnoval se zde i úvahám o noetických otázkách právní vědy. V jeho vědecké práci se tyto tři právní oblasti vzájemně prolínaly a obohacovaly, neboť správní právo má z pozitivně právních disciplín nejužší vazby právě k ústavnímu právu a z hlediska metodologického a noetického k obecné právní teorii.

K souvztažnosti práva správního a ústavního Weyr ve svém spisu *Československé právo správní* poznamenává: „*Nejtěsněji souvisí právo správní s právem ústavním. Toto jedná o ústavě států, tj. o základních normách organizačních... Poněvadž pak jsou organizační normy tyto zároveň též předmětem výkladů pro obor práva správního... vytyčuje se zpravidla hraniční mez mezi ústavním a správním právem tak, že onomu přiděluje se systematicky pojednání o základních zásadách, jimiž ovládána jest činnost korporací veřejných... ,kdežto právu správnímu zůstává vyloučení podrobných pravidel této činnosti.“¹⁴ Tuto hraniční mez považuje Weyr za plynulou, ale zároveň neurčitou, poněvadž metoda výkladu je stejná u práva ústavního a správního. Shoduje se tak se svým fakultním učitelem Jiřím Pražákem, významným ústavním a správním právníkem, který byl podle Weyra „*vzorem pro celou generaci vědeckou, zejména pokud šlo o obranění oboru práva ústavního proti správnímu.“¹⁵ Navazuje tak na Pražákovu konstataci, že „*Právo správní bývalo namnoze označováno jako druhá část práva státního vedle práva ústavního jako části první... Právo státní – správněji ústavní – tak i právo správní reprezentují nám dva obory práva veřejného, které se navzájem doplňují.“¹⁶ Obdobný je i názor Petra Průchy, který konstatuje, že správní právo je „*v jistém smyslu odvozeno z ústavního práva, jemuž také stojí nejbližší“¹⁷****

¹⁴ WEYR, F. *Československé právo správní: část obecná: (organizace veřejné správy a řízení správní)*. Brno: Nákladem Čes. akadem. spolku „Právník“, 1922, s. 8.

¹⁵ WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. Praha: Fr. Borový, 1924, s. 7.

¹⁶ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý*. Praha: Nákladem Jednoty právnícké, 1905, s. 1.

¹⁷ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 44.

Úvahy o povaze správního práva Weyr zapracovával i do jeho *Teorie práva*, kde se zabývá právní systematikou ke snazšímu uchopení práva. Položil si tak nutně i otázku, jak lze vymezit oblast správního práva a jeho norem. Pokud jde o způsob třídění právních norem, pak toto třídění provádí buď normotvůrce, nebo ten, kdo právo teoreticky poznává.¹⁸ Praktická normotvorba má podle Weyra za účel, aby působením představ stanovených norem v lidských mozcích utvářen byl jistým směrem svět, jaký je. Rozlišování správního práva a práva ústavního se provádí obvykle z pohledu normotvůrce a Weyr v *Teorii práva* navazuje i zde při vymezení správního práva z jeho odlišení od ústavního práva: „*V tomto smyslu definováno bývá pak právo ústavní jako souborn norem, jež upravují základy právní organizace státu, kdežto právem správním rozumí se souborn norem upravujících podrobnosti této organizace.*“¹⁹

Weyr ve svých právně teoretických pracích charakterizuje stát a vystihuje rozdílnost správy od zákonodárství a soudnictví, a to zejména z hlediska jejich organizace. Stát podle Weyra spadá pojmově v jedno s právním řádem. Pro poznávání státu rozlišuje Weyr na státu vedle jeho stránky právníkové (normativní), která je předmětem poznávání juristického, stránku sociální či sociologickou nebo politickou.²⁰ Stránku sociální se snaží poznávat státověda, která „*znamená metodologicky tolik, jako přírodovědecká, kauzální: stát jeví se jí jako kus vnějšího světa s určitými vlastnostmi.*“²¹

Trojčlennost státních funkcí zákonodárné, soudní a správní nachází se už u Aristotela, ale Montesquieova teorie teprve stanoví postulát, aby každá z těchto třech funkcí byla přidělena samostatným, na sobě nezávislým státním orgánům. Weyr při formálním vymezení správy vychází z této trojčlennosti státních funkcí a v negativním výměru správy pak jako správa: „*jeví se veškerá činnost státu, která není zákonodárstvím nebo soudnictvím.*“²² Obsahově pak „*jako správa jeví se pak každá záměrná činnost, kterou zabývá se někdo určitými záležitostmi (spravuje je) za účelem dosažení určitého cíle. Jsou-li tyto záležitosti veřejné, tj. týkají-li se veřejného zájmu, jde o správu veřejnou, jsou-li soukromé, o správu soukromou.*“²³

18 WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, reprint 2015, s. 212.

19 WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, reprint 2015, s. 213.

20 WEYR, F. *Základy filosofie právní (Nauka o poznání právníkém)*. Brno: A. Piša, 1920, s. 173.

21 WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, reprint 2015, s. 89.

22 WEYR, F. *Československé právo ústavní: Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer, reprint 2017, s. 57.

23 WEYR, F. *Československé právo ústavní: Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer, reprint 2017, s. 57.

Weyr se staví proti Montesquieuovu absolutnímu rozdílu mezi zákonodárstvím, soudnictvím a správou. Připomíná zejména institut delegace moci zákonodárné na výkonné orgány. Jakmile si uvědomíme *tertium comparationis* všech těchto tří druhů činnosti, jímž je normotvorba, pak je zřejmé, že „z toho, že někomu jest právním řádem udělena určitá kompetence, neplyne nikdy, že by jí sám mohl disponovati.“²⁴ Mění se tak podle Weyra tradiční trojdílnost státních funkcí a tudíž i orgánů ve dvojdílnost, poněvadž autoritativní tvůrci druhotných norem (soudy a správní úřady) spadají proti tvůrci prvotních norem v jedno.²⁵

Weyr odmítá představu, že „pravým a jediným domovem drubotné autoritativní normotvorby jest soudnictví (činnost soudů) a že správní orgánové jen jaksi mimochodem a tudíž poměrně nedokonale naléžají právo.“²⁶ Tento tvrzený rozdíl v činnosti obou druhů orgánů má svůj základ historický. Tento názor o zásadní méněcennosti aplikační činnosti správních úřadů projevuje se i v kontrolní funkci soudů, v jejich přezkumné činnosti správních rozhodnutí. Obligatorní rozdělování druhotných orgánů normotvorných na soudy a správní úřady je z hlediska obecné teorii právní nahodilým organizačním principem autoritativní normotvorby, tj. neplyne nijak z jejich podstaty. Weyr se tedy staví za zásadní rovnocennost soudů a správních úřadů. Vyvozovat proto jakési povšechné kontrolní postavení soudů vůči správním orgánům je zřejmě vybočení z oblasti pozitivního práva. Stejně tak to platí i pro posuzování soudců a správních úředníků. Nelze soudit jejich povahu podle materie, kterou se zabývají (trestními věcmi, živnostenským právem či jiným). Konkrétní úředník (soudce nebo správní úředník) tak může svými právními činnostmi fakticky spadat mezi soudní orgán nebo výkonný orgán dle charakteru jeho činnosti.²⁷

Typická forma, v níž se projevuje organizace správy v moderním státě, jeví se mnohem bohatší a členitější než obdobná organizace soudní. To se týká i rozmanitosti jednotlivých druhů právních norem v oblasti správního práva. Vydělení práva správního (správních norem) je možné v rámci různých druhů třídění z hlediska objektivně právního, které vychází z předmětů, které

²⁴ WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, reprint 2015, s. 288.

²⁵ WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. Praha: Fr. Borový, 1924, s. 221.

²⁶ WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, reprint 2015, s. 300.

²⁷ WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, reprint 2015, s. 302.

se normativně upravují.²⁸ Hledisko personální dle právních subjektů přechází zde pozvolna v hledisko předmětné (objektivní), kdy jednotlivé kategorie občanů se tvoří tím, že se občan vřaduje do těchto kategorií dle právních poměrů, v nichž se nachází. Touto kombinací různých hledisek vznikl podle Weyra pojem správního práva.²⁹

Stejně koncepčně se Weyr zamýšlí nad specifíčností správního řízení oproti řízením v oblasti zákonodárství a v oblasti soudnictví, tak jak tato řízení vyděluje Montesquieu. V těchto třech druzích řízení projevuje stát svou činnost, jsou upraveny právními předpisy a vzniká představa zvláštního řízení: jednacím řády parlamentní, civilní a trestní řády a v oboru výkonné moci řády upravující řízení prováděná správními úřady. Zde „*tertium comparationis* (a tím vůbec možnost srovnávání) je dáno jen ve příčině těch činností (procesů řízení), jejichž výsledky možno chápati jednotně jako postup normotvorný“.³⁰ Ve všech těchto řízeních jde podle Weyra o činnost normotvornou, u soudního řízení a správního řízení spočívající ve stanovení konkrétní druhotné normy. Jde o činnost stanovící povinnosti a práva občanům ve formě konkrétních rozhodnutí soudních, u správního řízení rozhodnutí správních. Právě činnost normotvorná u těchto třech druhů řízení je zde jejich *tertium comparationis* poskytující možnost jejich srovnávání. Výsledkem činnosti normotvorné, soudce nebo správního orgánu je norma (prvotní u normotvorné činnosti, druhotná v oblasti soudní a správní) stanovící povinnost. „*Vždyt', norma' znamená tolik jako povinnost.*“³¹ Oba pojmy, norma a povinnost, jsou logicky nerozlučně spojeny. Kde je norma, tam je i povinnost a kde je povinnost, tam musí být norma.³²

Weyr si vedle velkých souborných spisů všiml i drobnějších otázek, které se snažil myšlenkově propracovat. K oblasti veřejné správy se váže zejména práce *Problém správy v demokracii*. Weyr si zde klade otázku, jaká je nebo by měla být veřejná správa v demokracii. Dostává se k problému vztahu rovnosti a svobody v demokracii, jejich vzájemným limitům při faktické nerovnosti

²⁸ WEYR, F. *Základy filosofie právní (Nauka o poznání právníkém)*. Brno: A. Piša, 1920, s. 227.

²⁹ Viz k tomu podrobně WEYR, F. *Základy filosofie právní (Nauka o poznání právníkém)*. Brno: A. Piša, 1920, s. 228.

³⁰ WEYR, F. *Správní řád*. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1930, s. 7.

³¹ WEYR, F. *Správní řád*. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1930, s. 9.

³² WEYR, F. *Teorie práva*. Brno-Praha: Orbis, 1936, s. 36.

lidí. Zamýšlí se nad krédem liberalismu a jeho protipólem fanatismu rovnosti promítajícím se v hospodářském principu komunismu a politickém principu anarchie. Správnost zvoleného světového názoru nelze exaktně dokázat, nicméně demokratické zřízení státní považuje Weyr za nejlepší ze všech zel. Demokratický princip předpokládá intelektuální vyspělost spíše než mravní. V závěru Weyr vyslovuje optimistické přesvědčení, že „*národ moudrý a vzdělaný má nepoměrně větší vyhlídku, že své demokratické zřízení udrží než národ primitivní a nevzdělaný*“.³³

5 ZÁVĚR

František Weyr přispěl k rozvoji meziválečné české právní vědy nejen svými právně teoretickými pracemi, ale i jako významný ústavní a správní právník. Jeho práce *Československé právo správní, část obecná* (1922), *Správní řád* (1930) a s Rudolfem Dominikem německy psaný *Nárys československého správního práva* (1922) jsou sice podle jejich předmluvy určeny primárně k akademickým účelům, představovaly však významný přínos i pro správní praxi.

Weyrovou snahou bylo vytvořit novou kritickou právní vědu. Je třeba ocenit, že zásady, na kterých svou normativní teorii postavil, konzistentně promítl i do úvah ve svých pozitivně právních pracích, včetně prací z oblasti správního práva. Weyrova normativní teorie přinesla do právní vědy nové podněty. Oslovila celou generaci právních vědců, kteří ji buď následovali, nebo se naopak vymezovali na její kritice. Ovlivnila růst řady vědeckých osobností, které Weyr svým charismatickým vlivem přivedl k vědeckému zájmu o právní vědu a přispěl k jejich odborné profilaci. V oblasti správního práva to byl profesor správní nauky a správního práva Jaroslav Pošvář, kterého Weyr zahrnoval mezi stoupence brněnské školy.³⁴ Weyrův vědecký odkaz právní vědě a ústavnímu a správnímu právu je nepřehlédnutelný. František Weyr byl „*Platónem české právní filosofie*“³⁵ a jeho škola byla zásadně

³³ WEYR, F. *Problém správy v demokracii*. Olomouc: nákladem Župního osvětového sboru, 1924, s. 22.

³⁴ WEYR, F. *Teorie práva*. Brno-Praha: Orbis, 1936, s. 373.

³⁵ Jak Weyra nazval jeho pražský současník, právník a právní filosof Vladislav Čermák. ČERMÁK, V. *O podstatě práva: zároveň rozbor normativní teorie*. Praha: Orbis, 1940, s. 10.

otevřená a chtěla sloužit svobodné vědecké dynamice.³⁶ K jeho myšlenkám se vrací i současná právní věda, jak o tom svědčí reedice jeho základních literárních děl v posledních letech.

Literatura

- BEČVÁŘ, J. *Eduard Weyr 1852–1903*. Praha: Prometheus, 1995, 197 s. ISBN 80-7196-024-1.
- ČERMÁK, V. *O podstatě práva: zároveň rozbor normativní teorie*. Praha: Orbis, 1940, 306 s.
- KOP, F. *Karel Engliš a František Weyr čestnými doktory MU v Brně*. Brno: Universum, 1947, 25 s. a obraz. příl.
- SCHELLE, K. K aktivitám prof. Františka Weyra v oblasti státní správy. In: VEČEŘA, M. *František Weyr*. Brno: Nadace Universitas Masarykiana, 2001, s. 157–159, ISBN 80-7204-202-5.
- PIŠTORA, L. František Weyr – předseda Státního statistického úřadu. *Statistika a my*, 2011, č. 5, s. 29.
- PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý*. Praha: Nákladem Jednoty právníké, 1905, 215 s.
- PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- VEČEŘA, M. *František Weyr*. Brno: Nadace Universitas Masarykiana, 2001, 304 s. ISBN 80-7204-202-5.
- WEINBERGER, O. Vývoj a perspektivy brněnské školy ryzí nauky právní. In: MACHALOVÁ, T. *Místo normativní teorie v soudobém právním myšlení: K odkazu Františka Weyra a Hanse Kelsena*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 265 s. ISBN 80-210-3052-6.
- WEYR, F. *Základy filosofie právní (Nauka o poznání právníkém)*. Brno: A. Píša, 1920, 244 s.
- WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, reprint 2015, 388 s. ISBN 978-80-7552-000-5.

³⁶ Takto brněnskou normativní školu charakterizoval její stoupenec, významný právní teoretik a logik Ota Weinberger. WEINBERGER, O. Vývoj a perspektivy brněnské školy ryzí nauky právní. In: MACHALOVÁ, T. *Místo normativní teorie v soudobém právním myšlení: K odkazu Františka Weyra a Hanse Kelsena*. Brno: MU, 2003, s. 9.

WEYR, F. *Československé právo ústavní: Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer, reprint 2017, 355 s. ISBN 978-80-7552-891-9.

WEYR, F. *Úvod do studia právnického: normativní teorie*. Brno: MU, reprint 1994, 79 s. ISBN 80-210-0915-2.

WEYR, F. *Paměti. 1, Za Rakouska (1879–1918)*. Brno: Atlantis, 1999, 486 s. ISBN 80-7108-193-0.

WEYR, F. *Paměti. 2, Za republiky (1918–1938)*. Brno: Atlantis, 2001, 518 s. ISBN 80-7108-194-9.

WEYR, F. *Paměti. 3, Za okupace a po ní (1939–1951)*. Brno: Atlantis, 2004, 230 s. ISBN 80-7108-195-7.

WEYR, F. *Správní řád*. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1930, 212 s.

WEYR, F. *Problém správy v demokracii*. Olomouc: nákladem Župního osvětového sboru, 1924, 22 s.

WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. Praha: Fr. Borový, 1924, 476 s.

WEYR, F. *Československé právo správní: část obecná: organizace veřejné správy a řízení správní*. Brno: Nákladem Čes. akadem. spolku „Právník“, 1922, 148 s.

JEDEN DEN NEZKUŠENÉHO ZÁKONODÁRCE ANEB PŘIJÍMÁNÍ ZÁKONŮ 2. LISTOPADU 1918

Ladislav Vojáček*

Nedávné sté výročí vzniku Československa obrátilo pozornost právních historiků k prvním dnům existence nového státu. Nešlo při tom přejít činnost Národního výboru československého, orgánu, který se postavil do čela nového státu a z pozice „*vykonavatele státní svrchovanosti*“, již si sám v zákoně o zřízení samostatného státu československého přisoudil, byl mimo jiného také nositelem zákonodárné pravomoci.

Po 28. říjnu 1918, kdy plénum Národního výboru schválilo první československý zákon, se své role zákonodárce opět chopilo 2. listopadu. Vedle diskusí o aktuálních problémech plynoucích z revolučních poměrů schválilo také osm zákonů (a čtyři nařízení), vesměs upravujících záležitosti navýsost důležité pro fungování nového státu. V následujících řádcích bych se chtěl poohlédnout za tím, jak si tehdy při výkonu své nové funkce počínalo. Pro poctu váženému kolegovi, na slovo vzatému odborníku a vzácnému, rozvážnému člověku, který dělá čest své vysoké soudcovské funkci i postavení vysokoškolského profesora, jsem si tuto problematiku vybral proto, že 2. listopadu Národní výbor jedním ze schválených zákonů a navazujícím nařízením položil základ Nejvyššího správního soudu.¹

* Prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc., Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Email: Ladislav.Vojacek@law.muni.cz

¹ O samotném vzniku a činnosti Nejvyššího správního soudu již vznikla řada prací. Z prvorepublikových uvádíme zejména obsáhlé heslo *Nejvyšší správní soud* E. Háchy in HÁCHA, Emil ad. (eds.). *Slovník veřejného práva československého. II.* Praha-Brno: Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 827–880, dále HÁCHA, Emil. *Nejvyšší správní soud. Vzpomínka na jeho zřízení a jeho dnešní stav. Právník*, roč. LXVII (1928), s. 587–593; HOETZEL, Jirí. *Soudní kontroly veřejné správy: se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním.* Praha: Spolek českých právníků „Všehrd“, 1924;

1 NÁRODNÍ VÝBOR ČESKOSLOVENSKÝ

Nejdříve se však musím krátce zastavit u samotného zákonodárce. Jak je obecně známo, Národní výbor československý se v nové podobě (podle tzv. Švehlova klíče) ustavil 13. července 1918 na schůzi českých politiků v Grégrově síni Obecního domu. Navazoval na Národní výbor konstituovaný na podzim roku 1916 jako orgán aktivistické české politiky, tedy politiky v zásadě podporující válečné cíle vídeňské administrativy. Činnost tohoto orgánu však postupně slábla tak, jak klesala podpora aktivismu a jak narůstal vliv programu zahraničního odboje. V nové podobě a s novými politickými cíli začal reálně pracovat 20. července.² Až do poloviny října se však nescházel pravidelně. Jeho členové často zastávali významné pozice ve vedení politických stran, někteří byli též členy říšské rady nebo zemských sněmů, případně zastávali funkce v říšské a zemské administrativě, soudnictví či advokacii nebo působili v podnikatelské sféře. Zejména však byli roztroušeni ve Vídni, Praze, Brně i jinde. Těžiště práce Národního výboru proto v této době spočívalo především v odborných komisích, do jejichž činnosti byli vtaženi i nečlenové Národního výboru.

Ve svém prvním prohlášení „*Národu Československému*“ nový Národní výbor požadoval „*právo sebeurčení v samostatném, demokratickém státě československém s vlastní správou ve vlastním domě a pod vlastní svrchovaností*“.³ I když dosažení samostatnosti rozhodně nepovažoval za něco, co by už bylo na programu dne, začal se na převzetí moci v tichosti připravovat. Organizoval hospodářské rady a podpořil zakládání národních výborů v okresech, což byly kroky, které bylo možné interpretovat i jako pouhou přípravu na převzetí větší míry odpovědnosti za vývoj v zemi v duchu návrhu na federalizaci říše. Vedle toho však z jeho iniciativy

...

RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Nákladem Československého Kompasů, 1933; naposled pak heslo K. Schelleho *Soudnictví správní* in SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN (eds.). *Encyklopedie českých právních dějin. XIV. svazek (Soudnictví)*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2019, s. 232–242 (se seznamem literatury)

² Národní archiv (NA), fond NV 1918, inventární pomůcka.

³ Citováno z přepisu tohoto svolání in HAJN, Antonín a Přemysl ŠÁMAL. Před Národním výborem. In: *Národní shromáždění československé v prvním roce republiky*. Praha: Předsednictvo Národního shromáždění, 1919, s. 13. Text též in GALANDAUER, Jan. *Vznik Československé republiky 1918. (Programy, projekty, předpoklady)*. Praha: Svoboda, 1988, s. 301–302.

vznikl v gesci vídeňského soudce Ferdinanda Pantůčka také návrh tzv. politického zákona a na něj navazujících zákonů a pod patronací finančníků Jaroslava Preisse a Viléma Pospíšila návrh finančního zákona.⁴ Politický zákon přitom představoval jakousi možnou budoucí ústavu samostatného státu.

Obecně se traduje, že Národní výbor československý měl osmatřicet členů /a že 28. října do něj jako zástupce Slováků kooptovali MUDr. Vavrince (Vavra) Šrobára/.⁵ To však v okamžiku, kdy proklamoval vznik nového státu, neplatilo. Počet jeho členů totiž na podkladě usnesení pléna z 19. října, jímž zmocnilo politické strany, aby ztrojnásobily počet členů Národního výboru,⁶ postupně rostl.⁷

Po vzniku samostatného státu, při překotném vývoji, který překvapil nejen domácí, ale i zahraniční politické činitele, před Národním výborem den ze dne vyvstávaly další a další úkoly. Při jeho vnitřním uspořádání, které neodpovídalo roli, do níž se sám obsadil, nepřekvapí, že se leccos zadrhlo a nefungovalo tak, jak by mělo, včetně počínání Národního výboru jako zákonodárce. Přesto je jeho bilance pozoruhodná. Jako orgán moci zákonodárné i výkonné vydal za necelé tři týdny svého působení čtyři desítky zákonů a nařízení, přesněji 17 zákonů a 23 nařízení. Zákony i některá nařízení se schvalovaly v plénu Národního výboru, s vydáním jiných nařízení publikovaných ve Sbírce zákonů a nařízení plénum vyslovilo jen obecný souhlas. Vedle toho Národní výbor přebíral pod svou správu pražské (a brzy i brněnské a jiné) úřady a instituce, prováděl v nich případné personální změny, snažil se předejít konfliktu s rakouským vojskem, dislokovaným

⁴ Oba texty publikoval František Xaver HODÁČ pod názvem O náš hospodářský program in *Obzor národohospodářský*, 1926, roč. XXXI, s. 2 a násl.

⁵ Národní výbor československý měl mít původně 40 členů, ale socialisté a realisté neobradili po jednom místě (PROKŠ, Petr. *Politikové a vznik republiky. 1914–1918*. Praha: PROSPEKTRUM, 1998, s. 165). Jeho původní složení viz např. BIANCHI, Leonard a kol. *Dejiny státu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1848–1945*. II. Bratislava: Obzor, 1973, s. 679.

⁶ K tomu SCHELLE, Karel, Odraz vyhlášení československé samostatnosti v oblasti veřejné správy. In: ŠINOVA, Renáta, *Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnické dny 2008, konané 5.–6. 2008*. Iuridicum Olomoucense, 2008, s. 763.

⁷ Jeho posledního jednání se navíc v důsledku organizačních zmatků aktivně zúčastnili i někteří nově nominovaní členové revolučního Národního shromáždění (že se Národní výbor československý sejde ještě 13. listopadu a první zasedání Národního shromáždění o dva dny odloží, se rozhodlo až na poslední chvíli); k tomu zápis z jednání (NA, fond NV 1918, kart. 1), přístupný též na stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (Dostupné z: <http://www.psp.cz>; Digitální knihovna, NV ČS 1918, Stenoprotokoly, 13. listopad 1918).

v Praze, organizoval zásobování obyvatel potravinami a nezbytnými surovinami, řídil komplikovanou demobilizaci armády, řešil majetkové a personální záležitosti s vídeňskou administrativou, organizoval ovládnutí území, na něž si československý stát činil nárok, dohlížel na fungování železniční dopravy, pošty a telegrafu a plnil řadu dalších úkolů.

2 SCHŮZE 2. LISTOPADU 1918

Jak jsem již konstatoval, poprvé od konstituování nového státu plenum Národního výboru československého za předsednictví Antonína Švehly schvalovalo zákony 2. listopadu. Právě na tento den, resp. na schvalování zákonů v tento den, se zaměřit má pozornost. Z tohoto plenárního zasedání také pochází první zápis, který mi byl spolu s textem Pantůčkova návrhu politického zákona a schválených zákonů hlavní oporou při psaní následujících řádek. Hned však musím dodat, že oporou značně nespolehlivou. O to důležitější bylo poohlédnout se po dalších zdrojích. I ty jsou však poměrně skrovné. Vesměs jde o osobní vzpomínky aktérů⁸ nebo o některé dílčí podklady uložené ve fondu Národní výbor československý 1918 v Národním archívu v Praze (NA, fond NV 1918).

3 SCHVALOVANÉ ZÁKONY (A NAŘÍZENÍ)

Druhého listopadu, kdy schválil osm zákonů (a zmíněná nařízení), se Národní výbor zaměřil především na dotvoření státního aparátu, ale věnoval se též jiným otázkám. Přesněji: na stole ležely návrhy zákona, jímž se upravuje vyhlásování

⁸ Drobná, ale cenná svědectví o prvních dnech existence československého státu, protože jejich hlavní protagonisté po vzájemné dohodě zejména zpočátku nebyli příliš sdílní, sebral a publikoval J. WERSTADT, (Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích. *Naše revoluce. Čtvrtletní historický sborník*, II/1924, s. 351–412). Obsáhlé paměti koncentrující se na tuto dobu publikoval F. SOUKUP (28. říjen 1918. *Předpoklady a vývoj našeho odboje domácího v československé revoluci za státní samostatnost národa*. I., II. Praha: Ústřední dělnické knihkupectví a nakladatelství (Ant. Svěcený) – Orbis, 1928), ovšem schvalování zákonů 2. listopadu se v nich nevěnoval. Podobně se zákonodárné činnosti Národního výboru nevěnovali ani jiní historici, pišící o tomto období, jako například V. Čada, J. Kalvoda, Z. Kárník, A. Klimek nebo nejnověji J. Rychlík (1918. *Rozpad Rakouska-Uherska a vznik Československa*. Praha: Vyšehrad, 2018), podobně jako publicisté F. Peroutka nebo J. Hotmar. O právních předpisech z 2. listopadu 1918 pojednali Karel SCHELLE (*Vznik Československé republiky 1918*. Ostrava: Key Publishing, 2008) a autor této stati (*První československý zákon. Pokus o opožděný komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018).

zákonů a nařízení, zákona, jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém, zákona o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, zákona o příslušnosti k rozhodování o nárocích proti státu nebo jeho částem, zákona, jímž se zřizuje nejvyšší soud, zákona, jímž se určuje doba organizace řádných soudů I. a II. instance ve smyslu třetího odstavce § 6. zákona ze dne 21. prosince 1867, čís. 144 ř. z., zákona, jímž se zrušuje zabavení jmění pro činy velezrádné, a zákona, jímž se pozměňuje vojenský trestní zákon a řád.⁹ Návrhy posledních dvou zákonů (a s výjimkou jednoho i všech nařízení) ovšem v pořadí jednání, jak je uveden v zápisu, nenajdeme.

Na zasedání pléna Národního výboru o prvních šesti narychlo připravených zákonech, „*jichž je třeba, abychom uvedli celý státní stroj do běhu*“, jako zpravodaj referoval z pověření předsednictva bývalý senátní prezident Správního soudního dvora ve Vídni a autor návrhu politického zákona (a citovaných slov) Ferdinand Pantůček.¹⁰ Zbylé dva, zjevně připravené s ještě větším spěchem, když se ani nedostaly do programu plenárního zasedání, z pověření ústavní komise předkládal Alois Rašín.

F. Pantůčka k úloze zpravodaje předurčila jeho rozhodující role při přípravě zmíněného politického zákona a na něj navazujících zákonů. Podle původní představy se totiž právě ony měly stát prvními československými předpisy, tedy prostřednictvím nich se měl konstituovat nový stát a položit základ pro řádné fungování nejvyšších státních orgánů a celé správní a soudní soustavy. V dané chvíli je však už nebylo možné jednoduše schválit, protože na světě byl první československý zákon, do nějž A. Rašín z politického zákona „vzobnul“ vznik státu a způsob stanovení „definitivní“ státní formy (a do čela státu postavil místo Národního shromáždění, prozatímního prezidenta a prozatímní vlády Národní výbor československý a textově zjednodušil propracovanější – a lepší – Pantůčkova recepční ustanovení), a tak koncepci politického zákona rozbil.¹¹

⁹ Názvy zákonů autor uvádí v jejich definitivní podobě ze Sbírkky zákonů a nařízení.

¹⁰ Citováno ze zápisu jednání pléna Národního výboru z 2. listopadu 1918 (NA, fond NV 1918, kart. 1). Ke své úloze se v rámci již zmíněného Werstadtova souboru stává *Svědectví a dokumenty ke historii říjnového převratu v českých zemích* vrátil i sám referent (PANTŮČEK, F. Příprava státního převratu ve směru zákonodárství a správy. *Naše revoluce. Čtvrtletní historický sborník*, II/1924, s. 352 a násl.).

¹¹ K tomu VOJÁČEK, Ladislav. Známary i neznámary první československý zákon. In: VYŠNÝ, Peter a Štefan SISKOVÍČ (eds.). *Právo-historické trendy a rybnlady II*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku/Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2017, s. 137–145. ISBN 978-80-8111-000-6.

Zároveň však předurčil, jak s důležitou materií politického zákona a navazujících předpisů, která přímo vyzývala k rychlému vtělení do platného práva, nakládat: salámovou metodou rozčlenit politický zákon na jednotlivé samostatné problematiky, jeho ustanovení propojit s podrobnější úpravou v navazujících zákonech a pak nechat schválit v podobě samostatných zákonů. V tom duchu ústavní komise Národního výboru také instruovala F. Pantůčka (a sama pro jednání 2. listopadu připravila zmíněné vlastní návrhy).

Na konečné podobě návrhů předkládaných F. Pantůčkem se vedle jiných¹² podíleli i další jeho vídeňští kolegové, s nimiž se v Praze sešel na schůzce 2. listopadu před jednáním pléna Národního výboru (a lze se důvodně domnívat, že alespoň s některými z nich už ve Vídni konzultoval i znění návrhu politického zákona a navazujících návrhů). Jednalo se o Josefa Čapka ze správního soudního dvora, Karla Ardelta z ministerstva vyučování, dr. Bohumila Vlasáka z ministerstva financí, Aloise Gerstenkorna z ministerstva orby, JUDr. Josefa Sobotku z ministerstva vnitra a Václava Palliera a dr. Františka Výborného z ministerstva spravedlnosti. Jako společný návrh předložili Národnímu výboru pro jednání jeho pléna, které se mělo uskutečnit ještě téhož dne, šest návrhů zákonů. Jednalo se konkrétně o návrhy „*předloh zákoných: 1.) o formě publikace zákonů 2.) o zřízení Nejvyššího správního soudu 3.) o zřízení Nejvyššího a zrušovacího soudu 4.) o zřízení nejvyšších úřadů státní správy a jejich působnosti 5.) o sistemisování personálu Nejvyššího správního soudu 6.) o příslušnosti k rozhodování o nárocích proti státu*“.¹³ S výjimkou posledního vycházely z návrhu politického zákona a navazujících zákonů. Zákon o příslušnosti k rozhodování o nárocích proti státu nebo jeho částem, jak se nazýval po schválení, ovšem logicky navazoval na návrhy, dotýkající nejvyšších soudních instancí. Zaplňoval totiž mezeru vzniklou při vymezení působnosti nejvyšších soudních instancí v důsledku zrušení Říšského soudu.

4 NEZKUŠENÝ ZÁKONODÁRCE

Jelikož Národní výbor vznikl z revoluce, jeho vystupování v roli zákonodárce výslovně neupravoval žádný obecně závazný právní předpis. V dané chvíli

¹² Srovnej níže výklad o zákonu o zřízení Nejvyššího soudu.

¹³ Zápisník o schůzi zástupců jednotlivých úřadů ústředních; NA, fond NV 1918, kart. 2. Systemizace personálu Nejvyššího správního soudu v konečné podobě dostala formu nařízení.

neměl ani vypracovaný jednací řád pro plénum a pro komise.¹⁴ Projednávání a schvalování zákonů 2. listopadu proto ovládla nezkušenost ještě umocněná duchem revoluce, pro niž – jak se aktérům často zdá – není nic nemožné. Nic na tom nezměnila ani skutečnost, že ne jeden z členů Národního výboru měl zkušenost s poslaneckou prací, ať už ve Vídni, Praze, Brně nebo Opavě, a že díky tomu mohl nový zákonodárce alespoň v něčem využít analogie s projednáváním a přijímáním právních předpisů v říšské radě a v zemských sněmech. Zejména způsob přijímání prvního ze zákonů, které byly na programu, tak – s nadsázkou – připomínal jednání nově založeného spolku zahrádkářů.

Obecným problémem, který se nedotýkal jen legislativní činnosti, bylo již zmíněné protokolování schůze. Se zápisem z 2. listopadu je třeba zacházet velmi opatrně. Rozhodně to není stenografický záznam, jak je známe z jednání zavedených parlamentů. Při jeho čtení je třeba velké míry fantazie, abychom poznali, „*co chtěl básník říci*“, tedy čeho se týkala či k čemu směřovala jednotlivá vystoupení. Repliky diskutujících jsou podle něj často nesouvislé nebo přímo vnitřně rozporné a ne vždy na sebe navazují. Řečníci se tak občas dovolávají něčeho, co ze zápisu předchozích vystoupení neplyne, takže podstaty jejich sdělení se lze jen těžko dopátrat. S jistotou lze tvrdit, že dnes známá podoba zápisu byla vytvořena dodatečně na základě něčích útržkovitých poznámek a známých výsledků jednání. Jasně to dokládá z našeho pohledu velmi důležitý fakt, že místo znění původních návrhů projednávaných právních předpisů, jak je přednášel referent, jsou v zápisu prezentována až schválená znění, jak se ustálila na základě diskuse v plénu.

Cílem tohoto příspěvku není důkladně popsat a analyzovat obsah přijímaných předpisů, ale sledovat způsob jejich přípravy a schvalování. Přesto se musím podívat na obsah prvního návrhu, jímž se Národní výbor v inkriminovaný den zabýval, protože je to důležité pro další výklad. On navíc s naším problémem souvisí i obsahově. Plénum Národního výboru totiž jako první schvalovalo zákon, jímž se upravuje vyhlášení zákonů a nařízení, který pak také byl do Sbírký zákonů a nařízení zařazen jako zákon č. 1/1918 Sb. z. a n. A jak je obecně známo, právě publikací právního předpisu se legislativní proces, na jehož část se soustřeďuje má pozornost, završuje.

¹⁴ Podle předsedajícího A. Švehly je z podnětu předsednictva projednávala ústavní komise.

Zákon stanovil, že československé zákony a nařízení se platně vyhláší ve Sbírce zákonů a nařízení státu československého, která se vydává v českém jazyce. Vedle toho vychází i ve slovenštině, ale „*původní jest znění české*“ (§ 1). Pokud sám nestanovil nic jiného, účinnost zákona nastávala 30 dnů po jeho vyhlášení (§ 2). Do Sbírky se měly dodatečně pojmout i zákony a nařízení vydané Národním výborem již dříve. Účinnosti nabývaly dnem, kdy byly již dříve jiným způsobem vyhlášeny (§ 4). Samotný tento zákon nabýval účinnosti ihned a jeho provedení příslušelo „*v obor správy vnitřní*“, tedy budoucímu ministerstvu vnitra (§ 3).

První návrh přednesený F. Pantůčkem (a všechny další ten den schvalované) se projednával, aniž by členové Národního výboru dostali jeho písemné vyhotovení, natož pak důvodovou zprávu k němu. Vzhledem k tomu, že podnět k jeho projednání přišel teprve téhož dne,¹⁵ nezabývala se jím předem žádná z komisí Národního výboru. Velká většina členů Národního výboru se tak s návrhem seznámila poprvé, když jej referent ústně přednášel. A vlastně ani tam ne úplně, protože představení v plénu bylo, alespoň podle zápisu, velmi kusé. Plyne z něj, že F. Pantůček před zahájením diskuse jen shrnul podstatu a smysl návrhu, když řekl: „*První zákon týká se toho, jakým způsobem mají být nařízení a zákony vyhlášeny. Dosud se to nestalo způsobem, který odpovídá zákonům, a jest k tomu třeba zříditi zvláštní zákoník, ve kterém se zákony publikují. Tato publikace v něm pokládala by se za platnou a jen text v něm pokládá se za text závazný. Dle § 1 tohoto zákona zákony a nařízení vyhláší se platně ve „Sbírce zákonů a nařízení státu československého“. Sbírka tato vydává se český a slovenský, původní znění je české. Platnost¹⁶ zákona nastává za 30 dnů po jeho vyhlášení, pokud zákon sám nepředepisuje jinak.*“

O autenticitě posledních dvou vět však lze odůvodněně pochybovat, protože nekorespondují s tím, jak probíhala následující zaznamenaná diskuse.

¹⁵ V Národním archívu (NA, fond NV 1918, kart. 1) je uložen lístek z 2. listopadu 1918, v němž permanentní komise sdělovala předsednictvu národního výboru, že „*doporučuje se založiti ihned zákoník, do něhož by byly všechny zákony a nařízení vtělovány, jehož text by byl autentický a dle něhož by se rozhodovala doba vyhlášení, kde se platnost zákonů na ni odvolává*“. Jak již víme, ve stejný den se s podobným návrhem na předsednictvo obrátili i bývalí vědeňští soudci a úředníci na čele s F. Pantůčkem.

¹⁶ Před sto lety nebylo ustáleno používání termínů platnost a účinnost. Zřejmě se na tom podepsalo uvažování přívrženců normativní teorie, kteří termín „účinnost“ spojovali pouze s kauzálním myšlením a nepřikládali mu žádný právní význam. V řadě předpisů publikovaných v roce 1918 ve Sbírce zákonů a nařízení se tak můžeme setkat s termínem „*platnost*“ ve smyslu naší účinnosti.

Ve vztahu k předposlední větě totiž měl podle zápisu Karel Viškovský výslovně říci, že „*v zákoně je řečeno, že se [zákony] vydávají jen jazykem českým*“, a Vavro Šrobár požadovat, aby „*zákony byly vydávány současně a na přechodnou dobu v jazyku slovenském*“. Lze se tedy domnívat, že v původním návrhu slovenština uvedena nebyla a že se tam dostala až po diskusi, kterou zakončil Ivan Dérer návrhem stylizace: „*Zákony vydávají se v jazyku českém. Zároveň vyjdou i po slovensky. Autentický text je český.*“ Pokud jde o poslední větu výše „citovaného“ entré F. Pantůčka, ten v závěru diskuse prohlásil, že „*místo § 2 dalo by se nejlépe ustanovení, že není-li v zákoně ničeho jiného vysloveno, vstupuje v platnost 30. den po publikaci*“.¹⁷ Tedy zase musel původní návrh znít poněkud jinak, když se uvedený text dával „*místo § 2*“.

Z kusého představení obsahu zákona zřejmě pramenilo i nedorozumění, k němuž v průběhu diskuse došlo. František Veselý totiž vznesl námět, „*aby publikovány byly dodatečně všechny i dřívější zákony v tomto zákoníku*“, přičemž ovšem asi myslel český Zemský zákoník a recipované předpisy. Jeho nedomyšlený návrh (zemské zákoníky vycházely pro jednotlivé země, navíc recipované předpisy představovaly obrovskou masu textu) se sice neujal, ale možná inspiroval tvůrce konečné verze zákona, aby do něj vtělili § 4, který výslovně ukládal publikovat ve Sbírce i dříve vydané zákony a nařízení Národního výboru. Budeme-li totiž věřit zápisu, v původním návrhu obsažen nebyl, resp. referent o něm nemluvil.

Pro úplnost musím doplnit, že ke zmíněné debatě o jazyku zákonů dal podnět V. Šrobár. Z jeho úst zaznělo, že zákony je třeba vydávat i slovensky nejen z politických důvodů, ale též proto, že ne všichni na Slovensku dobře rozumějí české právnícké terminologii. Přítomní právníci (K. Engliš, V. Bouček) však poučeně varovali před dvojím autentickým zněním zákonů, neboť si byli vědomi velkých interpretačních obtíží, které by s tím byly spojeny.

Naši pozornost si zaslouží i zaznamenání závěru jednání. Jako poslední do diskuse zasáhl již citovaným návrhem I. Dérer, načež předsedající A. Švehla, aniž by se zápis zmiňoval o nějakém hlasování, jednání o tomto bodu zakončil slovy: „*Není žádného přání více v této otázce*“.

¹⁷ Viz poznámka č. 15.

Přestože řadu pozoruhodností lze přičíst na vrub nedokonalosti zápisu, i tak je jasné vidět, že plénum Národního výboru přijímalo zákon, jímž se upravuje vyhlášení zákonů a nařízení, unikátním způsobem. Zrekapitulujme si, že návrh referent prezentoval jen ústně, bez předchozího projednání v některé z komisí a bez jakéhokoliv písemného podkladu pro členy Národního výboru. Zákonnodárci tedy zákon schválili, aniž by viděli paragrafované znění návrhu. Podle zápisu při představování zákona vůbec nezaznělo, že zákon bude obsahovat i ustanovení, kdo odpovídá za jeho provedení (§ 3 zákona). Není jasné, jakou cestou se do zákona dostalo ustanovení, že ve Sbírce budou publikovány i dříve vydané československé předpisy (§ 4), tedy zda bylo už v návrhu, nebo je doplnili po diskusi. I když z diskuse vzešly doplňující a pozměňující podněty, ani o jednom se podle zápisu nehlasovalo, přestože se některé do textu zřejmě promítly. Stejně tak se zřejmě nehlasovalo ani o přijetí zákona jako celku. Při tomto „podmíněně kategorickém“ tvrzení vycházíme z faktu, že u dalších zákonů, které plénum toho dne schvalovalo, zapisující hlasování zaznamenal. Že se tímto zákonem (a následujícími) nezabývala příslušná z odborných komisí (období pozdějších parlamentních výborů), je omluvitelné tím, že jak už víme, upozornění na potřebu vydat publikační normu dostalo prezidium od bývalých vídeňských úředníků i od permanentní komise až téhož dne, a stejně tak i samotný text návrhu.

Zákonem zřízenou Sbírku zákonů a nařízení začala vydávat dřívější místodržitelská tiskárna, ovšem už jako československá Státní tiskárna. Podle rozhodnutí permanentní komise ji po dohodě s místodržitelstvím převzal do správy Národního výboru Antonín Němec, který tam zároveň začal figurovat jako státní komisař.¹⁸ Všechny zákony z 2. listopadu najdeme v první části ze 4. listopadu, dvě nařízení až ve druhé části a jedno ve třetí. Zákony a nařízení Národního výboru československého se objevily celkem v šesti částkách.

Zákon č. 1/1918 Sb. z. a n. se v praxi neuplatňoval dlouho. V březnu 1919 jej nahradila propracovanější publikační norma (zákon č. 139/1919 Sb. z. a n.). Podle ní se do Sbírky měly zařazovat i mezinárodní smlouvy a měla být vydávána nejen ve slovenském, ale i německém překladu.

¹⁸ Informace, že se A. Němec hlásil u místodržitelského prezidenta Kosiny; NA, fond NV-1918, kart. 2.

5 UČÍCÍ SE ZÁKONODÁRCE

Vratme se však ke způsobu projednávání prvních československých zákonů. Zkušenější členové Národního výboru se naštěstí rychle vzpamatovali. Nad tím, jakým způsobem jednají o zákonech, se pozastavili hned při projednávání toho následujícího, zřizujícího nejvyšší správní úřady (č. 2/1918 Sb. z. a n.). Nejdříve Rudolf Bechyně navrhl, aby se celý návrh stáhl z denního pořádku, a dodal: „*Nedovedu si představití jednání parlamentní tak jako zde, kde se činí ústní návrhy. My, kteří nejsme právníci, nemáme možnosti do věci nablédnouti a dovídáme se dokonce, že komise nerozhodla o kompetenci. To učinil p. referent ze své soukromé péle a iniciativy. Já si takto zákonodárnou činnost nedovedu představití... Tak s patra dělati zákony, to nejde ani v době chaosu*“. Přidali se k němu i další, například Antonín Hajn, podle nějž „*nelze takovým způsobem vyřizovati podobné věci, poněvadž nejsme spolkem, nýbrž zákonodárným sborem*“ a „*rádi bychom to měli projednáno u sebe ve svém vlastním svědomí, a ne aby to všechno bylo předneseno na ráz a ihned přijmutó*“.

Zdá se, že námítky padly na úrodnou půdu, neboť při projednávání následujících zákonů se přece jen už více dbalo na formu. Minimálně v tom, že se řešily podněty z diskuse a hlasovalo o konečné podobě návrhu. Ovšem nedostatky v přípravě jednání, zejména chybějící písemné podklady, samozřejmě přetrvávaly. Nezlepšila se ani kvalita zápisu, ostatně, jak jsme již uvedli, zcela zřejmě vyhotoveného z kusých podkladů až dodatečně, nebo alespoň dodatečně doplňovaného, a to bohužel zcela bezmyšlenkovitě, takže vykazuje řadu zjevných rozporů.

Při projednáváním zákona o nejvyšších úřadech správních „*v říší Československé*“ F. Pantůček podle zápisu tentokrát už reprodukoval celý jeho stručný obsah. Vypočítal tedy 12 nejvyšších úřadů státní správy a uvedl, že jejich působnost „*vztahuje se na veškeré záležitosti, které dne 28. října t. r. nebyly vyřízeny u starých ústředních úřadů, pro záležitosti tyto zřízených do tohoto dne*“, a že zákon nabude „*platnosti*“ dnem vyhlášení (ve Sbírce zákonů a nařízení je už uvedeno „*účinností*“). Návrh zákona doplňovala nezachovaná příloha, v níž „*je vyložena detailně a popsána kompetence jednotlivých ústředních úřadů*“, o níž se zmiňoval R. Bechyně. Referent se souhlasem přítomných text přílohy nečetl, jen upozornil na navrhované přesuny kompetencí proti stávajícímu stavu. I u projednávání tohoto zákona je zjevně nesprávně zaznamenán původní návrh i některé části poměrně obsáhlé diskuse.

Když porovnáme názvy dvanácti nejvyšších správních úřadů, jak je podle zápisu členům pléna prezentoval F. Pantůček, jsou totožné s názvy uvedenými ve Sbírce zákonů a nařízení.¹⁹ To by samo o sobě nic neznamenalo, kdyby v diskusi nezazněly podněty k jejich úpravě, a to právě do té podoby, která podle zápisu měla být obsažena už v předkládaném návrhu. Kdyby návrh prezentovaný F. Pantůčkem obsahoval stejné názvy, diskutující by s takovými návrhy jistě nevystupovali.²⁰

I když v zápise není reprodukován skutečný původní návrh, přednesený F. Pantůčkem, lze z diskuse celkem spolehlivě dovodit, jak vypadal. Zvláště, když dedukce podpoří pohled do návrhu politického zákona. Podle jeho čl. X. měla vzniknout „*zodpovědná vláda*“, tvořená ministerským předsedou a dvanácti odbornými ministry.²¹ Jejich výčet a pořadí se jen drobně liší od výčtu ze zákona č. 2/1918 Sb. z. a n. Odlišnosti, které najdeme, korespondují s těmi názvy, které navrhovali upravit diskutující: v politickém zákoně je funkce ministra obchodu (z níž až na základě diskuse vznikl úřad pro správu průmyslu, obchodu a živností) a funkce ministra vyučování a věcí duchovních (z níž se po projednání v Národním výboru stal úřad pro správu vyučování a národní osvětu). Drobně pozměněny jsou i některé další názvy, tu však bez toho, že by se změnila náplň činnosti příslušného úřadu. Navrhovatelé je jen přizpůsobili poválečným poměrům a přirozenému vývoji

¹⁹ Zákonem č. 2/1918 Sb. z. a n. se „*ke obstarávání nejvyšší správy státní*“ zřizovaly úřad pro věci zahraniční, úřad pro správu vnitřní, úřad pro správu finanční, úřad pro správu vyučování a pro národní osvětu, úřad pro správu spravedlnosti, úřad pro správu průmyslu, obchodu a živností, úřad pro správu dopravy, úřad pro správu veřejných prací, úřad pro správu zemědělství, úřad pro národní obranu, úřad pro správu sociální péče a úřad pro správu veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy.

²⁰ Cyril Horáček požadoval, aby „*správa obchodu se nazývala také správou průmyslu, poněvadž obě tyto věci dobromady souvisí*“. K tomu pak Jan Slavíček připojil požadavek, aby k názvu úřadu obchodu byla připojena slova „*a živností*“ (akceptací uvedených doplňků se dospělo k označení „*úřad pro správu průmyslu, obchodu a živností*“). Diskutovalo se také o názvu a náplni činnosti úřadu pro správu vyučování a pro národní osvětu. Původní název zřejmě zahrnoval vyučování a duchovní záležitosti. Doplnění o národní osvětu totiž navrhoval K. Engliš a s obdobným návrhem pak vystoupil i A. Hajn. K. Engliš doporučil též změnu názvu úřadu „*pro záležitosti sociální*“ na úřad „*správy sociální*“ (konečný a podle zápisu i původní název ovšem zněl ještě trochu jinak: „*úřad pro správu sociální péče*“).

²¹ Podle uvedeného článku Pantůčkova návrhu politického zákona měli „*zodpovědnou vládu*“ tvořit vedle ministerského předsedy „*odborní ministři, a to: 1. pro záležitosti zahraniční, 2. vnitřní, 3. vyučování a věcí duchovních, 4. spravedlnosti, 5. financí, 6. války, 7. orby, 8. obchodu, 9. dopravnictví, 10. veřejných prací, 11. sociální péče, 12. zdravotnictví a tělesné výchovy*“.

jazyka. Tak místo „*odborného ministra války*“ z politického zákona se v uzákoněném textu objevil úřad pro národní obranu a místo „*odborného ministra orby*“ úřad pro správu zemědělství.

Dalším dokladem nespolehlivosti bezmyšlenkovitě pořízeného „zápisu“ je údajné konstatování A. Meissnera, že v důsledku recepce „*dosud tedy platí ještě ministerstva vídeňská a následkem toho byla ministerstva vídeňská dnem 28. října počínaje ještě do dnes povolána k rozhodování všech záležitostí jako III. instance*“, a jeho pokračování, že „*někteří byrokrati (nechci je jmenovati, máme je ještě mezi našimi úředníky) překládali všechny věci v soudnictví až do nejnovější doby ministerstvu spravedlnosti a všechny intervence byly marné. Oni prohlásili, že jsou to povinni předložiti, a řekli, že, dokud nebudeme míti jiné úřady, že do té doby to budou prováděti*“. Jeho projev, jak byl zachycen, zcela zřejmě postrádá logiku. Zdá se proto, že slovy z první citace – pokud je vyslovil – spíše prezentoval přehnaně formalistický názor některých aplikujících právníků, jemuž pak oponoval.

Výsledkem jednání o tomto bodu programu bylo schválení vzniku dvanácti nejvyšších správních úřadů, ovšem bez přílohy vymezující jejich kompetence. Zápis o tomto bodu jednání končí konstatováním, že se hlasovalo o návrhu referenta, ovšem „*bez stipulování kompetencí*“, a že návrh byl jednomyslně schválen. Jen pro pořádek připomínám, že v praxi se ústřední správní úřady nestihly konstituovat, protože úpravu z tohoto zákona brzy nahradila prozatímní ústava s poněkud rozšířenou sestavou ministerstev.

Po schválení tohoto zákona přišel na řadu komplex zákonů a nařízení dotýkajících se soudní moci, prezentovaný F. Pantůčkem a následně ve dvou případech i A. Rašínem. F. Pantůček nejdříve navrhl vytvoření Nejvyššího správního soudního dvora. Jeho návrh z velké části recipoval ustanovení rakouského zákona z 22. října 1875 č. 36/1876 ř. z., o správním soudním dvoru, známého též jako „*říjnový zákon*“. Schválený zákon o Nejvyšším správním soudu a o řešení kompetenčních sporů dostal číslo 3/1918 Sb. z. a n. (ustanovení a jmenování pomocného personálu pro Nejvyšší správní soud a obsazování míst radů Nejvyššího správního soudu upravovalo současně schválené nařízení Národního výboru jako „*prozatímní vlády říše československé*“²² č. 7/1918 Sb. z. a n.). Na zrušení Říšského soudu a přenesení části jeho agendy do kompetence Nejvyššího správního soudu reagoval návrh zákona o rozhodování o nárocích

²² Tak je toto nařízení označeno v programu schůze; NA, fond NV 1918, kart. 1.

proti celému státu nebo jeho jednotlivým zemím. Řádným soudům svěřoval pravomoc rozhodovat v případech, kdy o nároku proti celému státu nebo jeho jednotlivým zemím nerozhodoval Nejvyšší správní soud (č. 4/1918 Sb. z. a n.). F. Pantůček dále navrhoval zřídit Nejvyšší a kasační soud,²³ svou organizací a kompetencemi zase navazující na obdobnou předlitavskou soudní instanci. Přijetí tohoto zákona (č. 5/1918 Sb. z. a n., *jímž se zřizuje Nejvyšší soud*) umožnilo poměrně rychle (s komplikací spojenou se stěhováním soudu z Prahy do Brna) dobudovat soustavu řádných soudů.²⁴ Poslední z návrhů zákonů, přednesených F. Pantůčkem, zákon č. 6/1918 Sb. z. a n., *jímž se určuje doba organizace řádných soudů I. a II. instance za dobu jejich organizace ve smyslu třetího odstavce § 6. státního základního zákona ze dne 21. prosince 1867, č. 144 ř. z.*, tvořilo jediné ustanovení, které ani nebylo označené jako paragraf.²⁵

A. Rašín prezentoval návrhy připravené ústavní komisí a souvisící s vojenským soudnictvím. Nepřímo se jej dotýkal návrh zákona, jímž se měnil vojenský trestní zákon a řád. Podle návrhu připraveného ústavní komisí mělo pro potřeby trestního zákona a trestního řádu účinnost přísahy už samotné zařazení „*do ozbrojené moci československého státu*“ (podle recipovaných předpisů podléhali vojenským soudům jen ty vojenské osoby, které složily vojenskou přísahu). Schválený text byl publikován jako zákon č. 9/1918 Sb. z. a n. Z dílny ústavní komise vzešlo též nařízení, které s odvoláním na recipované vojenské trestní řády ustanovilo Prahu sídlem Nejvyššího vojenského soudního dvora, později označovaného jako Nejvyšší vojenský soud (nařízení č. 10/1918 Sb. z. a n.).

Sérii „soudních“ právních předpisů se zákonodárná (a nařizovací) aktivity Národního výboru 2. listopadu nevyčerpala. A. Rašín ještě z podnětu

²³ Původní osnova tohoto zákona výjimečně nevzešla z pera F. PANTŮČKA, ale jak víme přímo od něj (op. cit., s. 352), autorem návrhu zákona, který měl rozvést ustanovení politického zákona, nebyl on, ale pozdější nejvyšší představitel tohoto soudu – první první prezident Augustin Popelka a první druhý prezident Jindřich Štěpán.

²⁴ Nařízení pro jmenování pomocného personálu pro tento soud se oproti obdobnému předpisu pro Nejvyšší správní soud opozdilo. Vydalo je až v prosinci ministerstvo spravedlnosti (č. 66/1918 Sb. z. a n.).

²⁵ Tento zákon umožnil – ne právě nejčistší formou – provést „očistu“ československých soudů. Paragraf 6 základního zákona č. 144/1967 ř. z., *o moci soudcovské*, tvořícího součást prosincové ústavy, zabezpečoval nezávislost soudců tím, že bez svého souhlasu mohli být zbaveni soudcovského úřadu, dání na odpočinek nebo přeloženi jen ze zákonem stanovených důvodů a na základě soudního rozhodnutí. Základní zákon však zároveň stanovil, že se toto ustanovení nevztahuje na případy, „*kdýž toho vyhledávají změny v organizaci soudní, aby některý soudce jinam byl přeložen nebo aby byl dán na odpočinek*“.

ústavní komise přednesl návrh amnestijního zákona, jímž se zrušuje zabavení jmění pro činy velezrádné, uskutečněné na základě císařského nařízení č. 165/1915 ř. z. Byl to první z předpisů, jimiž chtěly československé orgány napravovat křivdy způsobené svrženým režimem. Plénum jej schválilo jako zákon č. 8/1918 Sb. z. a n. Na rozdíl od F. Pantůčka, který své návrhy vesměs představoval jen vyzvednutím toho nejpodstatnějšího, A. Rašín oba návrhy zákonů podle zápisu reprodukoval doslova. K tomu je však třeba dodat, že oba byly tvořeny pouhými třemi paragrafy.

Podle zápisu byla diskuse o všech těchto předlohách podstatně stručnější než o prvních dvou Pantůčkových návrzích. O návrzích A. Rašína se podle zápisu dokonce nediskutovalo vůbec. Aktivita zákonodárců se tedy postupně utlumovala, jakoby na ně padla únava (to je však klamná představa, protože následné projednávání vojenských, zásobovacích a obecně sociálních otázek jejich aktivitu zase výrazně oživilo).

Jak je již z uvedeného zřejmé, z poměrně chudé diskuse však vzešly minimálně návrhy na úpravu názvu obou vrcholných civilních soudních instancí. Zápis o tom zase nevypovídá jasně. S návrhem na přijetí názvu Nejvyšší správní soud zřejmě přišel Jan Šrámek, neboť podle zápisu upozornil, že označení správní soudní dvůr je filologicky nesprávné. O změně názvu se nehlasovalo, protože podle předsedajícího J. Šrámek „*vyslovil jen přání, aby při konečné stylizaci bylo také filologicky na věci pilováno*“. Ani to, kdo inicioval přijetí názvu Nejvyšší soud (v programu jednání bylo uvedeno „*nejvyšší a zrušovací soud*“), není v důsledku špatného zápisu zcela jasné. Předsedající A. Švehla hovořil o návrhu z pléna. Podle zápisu diskutoval jen V. Bouček, avšak žádný takový návrh nepřednesl. Nicméně o této změně se na rozdíl od předchozí změny názvu už hlasovalo.

Když píše o Národním výboru jako zákonodárci, mohl bych tu s výčtem schvalovaných předpisů skončit. Přesto nemohu opomenout ještě projednání tří nařízení, která se schválenými zákony přímo nesouvisela. Jejich návrhy vyplynuly z projednávání vojenských, zásobovacích a obecně sociálních otázek.²⁶ Nejdříve předsedající A. Švehla získal pro předsednictvo

²⁶ Kromě uvedených šesti „Pantůčkových“ návrhů zákonů a s nimi souvisejícího nařízení měla plenární schůze Národního výboru projednat nejdříve „*Zprávy prezidentské*“ a po uvedených předlohách zákonů a nařízení „*Zprávy z branného výboru*“ a „*Zprávu politickou*“.

souhlas pléna s vydáním „nařízení, jímž se zrušuje povolení platiti válečnou daň dluhopisy rakouských válečných půjček“.²⁷ V samotném závěru jednání ještě vyzval členy Národního výboru ke schválení „nařízení, jímž se zakazuje vývoz cukru“, a „nařízení, týkajícího se zajištění cukru v závodech cukr zpracujících pro potřebu všeobecnou“. Stručný návrh prvního (dva paragrafy) navrhovatel přečetl, o obsahu obsáhlejšího druhého (sedm paragrafů) jen rámcově referoval. Ani tato nařízení nebyla po schválení publikována v první částce Sbírký zákonů a nařízení, ale až o dva dny později (jako nařízení č. 16 a 17/1918 v druhé částce Sbírký zákonů a nařízení z 6. listopadu 1918).

Proč se ve spojení zákonodárnou činností Národního výboru věnuji i nařízením? Ze zápisu jednání 2. listopadu vysvítá, že obě „soudní“ a také poslední dvě „cukerní“ nařízení schvalovalo plénum a že ani v terminologii je navrhovatelé důsledně neodlišovali od zákonů. Tak F. Pantůček podle zápisu použil formulaci „zákon č. 7 je pouhé nařízení“, podobně A. Rašín prohlásil „zbyvá ještě nařízení, resp. zákon, jímž ustanovuje se Praha sídlem nejvyššího vojenského soudu“. O přijímání jednoho z „cukerních“ nařízení mluvil předsedající zase takto: „Ještě je zde krátké nařízení, jímž se zakazuje vývoz cukru a které zní: (Čte.) Přeje si někdo slova? Kdo souhlasí s tímto zákonem?“ Zdá se tedy, že v Národním výboru, který byl zákonodárcem i nařizovatelem, přičemž nařizovací pravomoc se tradičně připisuje jeho předsednictvu, mezi zákony a nařízeními ostrou hranici nevedli ani v plénu vystupující referenti (oba právníci), ani předsedající A. Švehla.

6 ZÁVĚREM

V názvu označuji Národní výbor československý za nezkušeného zákonodárce. Jak je zřejmé, u právních předpisů přijímaných 2. listopadu si jeho orgány, předsednictvo (v přípravě) a plénum (při přijímání a schvalování), skutečně nepočínaly právě profesionálně. Po kritice z řad samotných zákonodárců dostalo jednání pléna sice poněkud pevnější řád, včetně včasnějšího a důkladnějšího informování členů pléna o připravovaných předpisech a pečlivějšího zaznamenání průběhu jednání, avšak 2. listopadu už mohlo dojít jen k dílčímu posunu. Nedostatky v přípravě jednání, zejména chybějící

²⁷ Inicialoval je K. Engliš, kterého k tomu motivoval především nízký kurz dluhopisů z válečné půjčky. Nařízení bylo publikováno až 8. listopadu pod č. 19/1918 Sb.

písemné podklady, prostě už napravit nešlo. Národní výbor nakonec nestihl ani schválit svůj jednací řád, který by dal jednání jeho orgánů pevnější rámec. Problémy, plynoucí z jeho neexistence, si však právníci, působící v Národním výboru uvědomovali. Na pořad jednání 9. listopadu prosadili schvalování prozatímního jednacího řádu pro Národní shromáždění, aby bez problémů „*mohla činnost parlamentu, který teprve povstává, počítí*“ (dr. Stránský²⁸). A – jaký pokrok za jeden týden! – mezi archiváliemi z činnosti Národního výboru najdeme jeho tištěný návrh.²⁹

Je ovšem zřejmé, že do způsobu přijímání prvních právních předpisů se nepromítla pouze nezkušenost nového zákonodárce. Počinání Národního výboru zároveň potvrzuje známou pravdu, že v revolučních dobách právní čistota (a často i samotná právnost) ustupují rychlosti a bezprostřednímu účelu. A jen dodejme, že nezkušenost, hektické revoluční poměry a z nich pramenící spěch v přípravě se samozřejmě promítly nejen do formálních nedostatků, ale i do kvality přijímaných předpisů, které československý zákonodárce vesměs brzy novelizoval nebo nahradil novými.

Literatura

- BIANCHI, Leonard a kol. *Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1848–1945. II*. Bratislava: Obzor, 1973.
- GALANDAUER, Jan. *Vznik Československé republiky 1918. (Programy, projekty, předpoklady)*. Praha: Svoboda, 1988.
- HÁCHA, Emil ad. (eds.). *Slovník veřejného práva československého. II*. Praha-Brno: Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 827–880.
- HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud. Vzpomínka na jeho zřízení a jeho dnešní stav. *Právník*, 1928, roč. LXVII, s. 587–593.
- HODÁČ, František Xaver. O náš hospodářský program. In: *Obzor národohospodářský*, 1926, roč. XXXI, s. 2 a násl.
- HOETZEL, Jiří. *Soudní kontroly veřejné správy: se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním*. Praha: Spolek českých právníků „Všehrd“, 1924; *Národní shromáždění československé v prvním roce republiky*. Praha: Předsednictvo Národního shromáždění, 1919.

²⁸ Ze zápisu není zřejmé, zda se jednalo o Adolfa Stránského, nebo jeho syna Jaroslava.

²⁹ NA, fond NV 1918, kart. 1.

- KALVODA, Josef. *Genese Československa*. Praha: Panevropa, 1998.
- PROKŠ, Petr. *Politikové a vznik republiky. 1914–1918*. Praha: PROSPEKTRUM, 1998.
- KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře první republiky (1918–1938). I. Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918–1929)*. Praha: Libri, 2003.
- PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu. Československá politika v letech popřevratorých. I. Rok 1918*. Praha: Fr. Borový, 1933.
- RÁDL, Zdeněk. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Nákladem Československého Kompassu, 1933.
- SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN (eds.). *Encyklopedie českých právních dějin. XIV. svazek (Soudnictví)*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2019.
- SCHELLE, Karel. *Vznik Československé republiky 1918*. Ostrava: Key Publishing, 2008.
- SOUKUP, František. 28. říjen 1918. *Předpoklady a vývoj našeho odboje domácího v československé revoluci za státní samostatnost národa. I., II*. Praha: Ústřední dělnické knihkupectví a nakladatelství (Ant. Svěčený) – Orbis, 1928.
- ŠÍNOVÁ, Renáta. *Sborník příspěvků z konference Olomoucké právníké dny 2008, konané 5. – 6. 6. 2008*. Iuridicum Olomoucense, 2008.
- RAŠÍN, Ladislav (sest.). *Paměti Dr. Aloise Rašina*. Brno: Bonus, 1994.
- RYCHLÍK, Jan. 1918. *Rozpad Rakouska-Uherska a vznik Československa*. Praha: Vyšehrad, 2018;
- VOJÁČEK, Ladislav. *První československý zákon. Pokus o opožděný komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- VOJÁČEK, Ladislav. *Známý i neznámý první československý zákon*. In: VYŠNÝ, Peter a Štefan SISKOVIC (eds.). *Právo-historické trendy a výhledy II*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku/Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2017, s. 137–145.
- WERSTADT, Jaroslav. *Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích. Naše revoluce. Čtvrtletní historický sborník, 1924, č. II, s. 351–412*. NA, fond NV 1918, kart. 1-3. Dostupné z: <http://www.psp.cz>; Digitální repozitář.

II. OTÁZKY A VÝZVY SOUDNÍ KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY

K POČÁTKŮM SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Karel Schelle*

Historické kořeny soudní kontroly státní správy sahají hluboko do středověké Anglie, kde vzájemný vztah soudních a správních orgánů byl v podstatě určen ustanovením 39. odstavce Magny Charty z roku 1215, podle něhož je osobní i majetková sféra svobodného člověka nedotknutelná a může být do ní zasáháno pouze na základě soudního rozhodnutí a na základě zákona. Myšlenka „Rule of Law“ byla v Anglii dlouho spojována s nadřazeností justice státní správě. Jak několikrát zdůraznil i J. Macur obecné uplatnění soudní kontroly správních aktů a zdůraznění zvláštního významu soudů ve společnosti pramení v samotné povaze anglosaského právního systému. Tento právní systém vznikl a rozvíjel se bez toho, že by konstruoval, anebo alespoň zdůrazňoval základní rozdíly mezi právem veřejným a soukromým, mezi právem objektivním a subjektivním, popřípadě mezi tvorbou a aplikací práva, což naopak bylo charakteristické pro kontinentální právní systém. Zejména ve starším období, kdy se správní soudnictví v Anglii začalo rozvíjet, byly rozdíly v koncepci právního systému anglosaského a systému kontinentálního značné. Princip soudní kontroly činnosti státní správy se v Anglii jevil jako původní, tradiční a samozřejmý. Z hlediska tehdejšího právního vědomí bylo rozhodující, že jakýkoliv neoprávněný zásah do práva je nutno odstranit a že k poskytnutí ochrany v tomto směru jsou povolány obecné soudy jako nezávislé a nestranné orgány rozhodující spor o právo. Soudní kontrola v Anglii, vykonávaná původně prerogativními writy, se vždy omezovala, na otázky zákonnosti meritorního rozhodování a procesního postupu. S postupným prosazováním myšlenky administrativní justice v kontinentálním pojetí se v Anglii začínáme setkávat po první

* Doc. JUDr. Karel Schelle, CSc., Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Email: Karel.schelle@schelle.cz

světové válce, bouřlivější vývoj tohoto trendu však nastal až v padesátých letech tohoto století. K legislativnímu zakotvení správních soudů po vzoru kontinentálním přispělo vítězství myšlenek právního státu a současné potlačení státu justičního. V přechodném období se uplatnily některé instituty, vykazující kompromisní povahu z hlediska uplatnění myšlenky justičního státu na jedné straně a právního státu se správním soudnictvím kontinentálního typu na straně druhé. Byli to tzv. soudní komisaři, proti jejichž rozhodnutí o právních otázkách bylo v některých případech přípustné odvolání k vysokému soudu. Nejstarším institutem, přibližujícím se kontinentálnímu vzoru, byly soudy pro věci železniční (Railway Rates Tribunal) vzniklé podle železničního zákona z roku 1921. Soud se skládal ze tří stálých členů, z nichž jeden byl členem obchodních podnikatelských kruhů, druhý byl železničním odborníkem, třetí byl právník a zastával současně funkci předsedy tribunálu. Rozvoj administrativních tribunálů se však v Anglii datuje až od konce padesátých let. V roce 1958 byly normativně upraveny některé zásady jejich organizace a činnosti (Tribunals and Inquiries Act). A žádném případě však nešlo o napodobování francouzského a německého systému, anglická úprava si zachovala svá specifika. Tribunály jsou organizovány na základě zvláštních statutů, obsahujících úpravu jejich organizační struktury i procesní pravidla. Zákonná úprava z roku 1971 předpokládá rozhodování tribunálů v senátech složených z poměrně malého počtu členů a předsedy.

Dozor nad činností administrativních tribunálů vykonává od roku 1958 Rada tribunálů jako orgán zřízený u lorda kancléře. Členové rady jsou povinni navštěvovat jednotlivé tribunály, kontrolovat jejich činnost a podávat Radě tribunálů zprávy o zjištěných nedostatcích.¹

Vývoj správního soudnictví v Anglii ovlivnil i vývoj ve Spojených státech amerických. Zde byl však jeho vývoj podstatně rychlejší. Zákon o administrativním řízení z roku 1946 výrazně omezil možnost přezkoumání rozhodovací činnosti tribunálů obecnými soudy. Vedle administrativních tribunálů působí v USA ještě jiné orgány obdobného typu označované jako komise, agentury spod. Všechny společně jsou označovány jako „kvazisoudní“ orgány. Jsou zřízeny jednak s působností federálním, tak pouze jednotlivých států.²

¹ MACUR, J. *Správní soudnictví*. Brno, 1986, s. 11 a násl.

² MACUR, J. *Správní soudnictví*. Brno, 1986, s. 21–22.

Podstatně odlišný vývoj správního soudnictví proběhl na kontinentu. Jako vzor je možné uvést Francii, Itálii a Německo.

Počátky francouzského správního soudnictví sahají do období Velké francouzské buržoazní revoluce. Od počátku se zde vytvářela samostatná soudní soustava jako relativně samostatný právní podsystém v rámci systému státní správy. Projevem těchto základních tendencí bylo nejprve vytvoření poradních sborů v departmentech (Conseils de préfecture) a v celém státě (Conseils d'état) zřízené v roce 1800 v rámci napoleonských reforem. Na tyto sbory bylo přeneseno projednávání administrativních sporů. Systém vytvořený za Napoleona postavený na existenci prefekturálních rad a ústřední Státní rady přežil více než sto let. Teprve v roce 1934 došlo k určitým změnám, spočívajících v rozšíření okruhu věcí projednávaných těmito radami. Je však třeba zdůraznit, že jak prefekturální rady, tak i Státní rada dlouhou dobu zůstaly jen poradními orgány, Nevydávaly nálezy jurisdikčního orgánu, ale pouze nejvyššímu představiteli státní moci svá dobrozdání („avis“). Vlastní rozhodnutí bylo formálně záležitostí hlavy státu. Teprve zákonem z roku 1872 byla Státní rada prohlášena soudem v administrativních sporech. Za dovršení vývoje správního soudnictví ve Francii je možné považovat vydání dekretu v roce 1953, podle něhož rady prefektur byly přetvořeny na administrativní soudy a Státní rada se stala odvolací instancí.

Od roku 1953 tedy místní správní soudy (les tribunaux administratifs régionaux) rozhodují o stížnostech podaných do rozhodnutí orgánů departmentů a nižších správních orgánů a veřejných zařízení. Rozhodují také o přestupcích týkajících se železniční a říční dopravy a pobřežní dopravy námořní. Proti jejich rozhodnutí lze podat odvolání ke Státní radě (le conseil d'état), která kromě toho rozhoduje jako správní soud prvního stupně a posledního stupně o stížnostech podaných proti normativním a individuálním dekretům, jestliže orgán je vydávající vybočil z mezí své pravomoci (recours pour excès de pouvoir) a ve sporech týkajících se osobního postavení funkcionářů jmenovaných uvedeným dekretem.

K organizačním změnám ve francouzském správním soudnictví došlo v roce 1972. V celé zemi působí 29 administrativních tribunálů, jejichž činnost zajišťuje celkem asi 260 radů. Pro Paříž jako hlavní město byl zřízen zvláštní tribunál rozdělený na 7 sekcí. Působí v něm 49 radů. Státní rada

se člení na 5 sekcí, z nichž pouze jediná sekce se zabývá rozhodováním administrativních sporů. Činnost ostatních sekcí je zaměřena na kontrolu státní správy.³

Francouzský správní model se stal původně vzorem pro Itálii. Od druhé poloviny 19. století však jde zde vývoj poněkud jiným směrem. V současné době zde působí Státní rada jednak jako administrativní tribunál, jednak jako orgán konzultativní. V činnosti je i správní soud první stolice.

K nejvyspělejším systémům správního soudnictví patří soudnictví ve Spolkové republice Německo. Správní soudnictví zde navázalo na bohatou tradici, jež kulminovala v poslední třetině 19. století v úpravě württemberské, saské a do jisté míry i bavorské. Po druhé světové válce prošlo dalším vývojem a ustálilo se relativně právní úpravou z roku 1960. Pravomoc správních soudů se opírá o generální klauzuli stanovící, že správní soudy rozhodují o všech veřejnoprávních sporech, které nejsou ústavněprávní povahy. Soustavu správních tribunálů tvoří zejména prvoinstanční správní soudy, které mají nejširší věcnou příslušnost. Rozhodují o všech věcech náležejících do pravomoci správních tribunálů, pokud není výslovně stanovena příslušnost tribunálu jiného. Jednotlivé věci rozhodují v pětičlenných komorách, složených ze tří soudců z povolání a dvou přísedících (tzv. správní soudci), vykonávajících soudcovskou funkci jako funkci čestnou.

Jako soudy druhé instance působí vrchní správní soudy. Hlavní jejich činnost spočívá v rozhodování o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutím správních soudů. Svou činnost vyvíjejí v tříčlenných senátech, složených ze soudců z povolání.

Soudem třetí instance je Spolkový správní soud. Rozhoduje o opravných prostředcích (revizích) podaných do odvolání rozsudků vrchních správních soudů. V některých výjimečných věcech rozhoduje jako soud první instance (např. rozhodování sporů mezi jednotlivými zeměmi). Spolkový správní soud rozhoduje v pětičlenných senátech složených jen ze soudců z povolání. Velký senát je složen ze 7 soudců z povolání.

³ MACUR, J. *Správní soudnictví*. Brno, 1986, s. 23 a násl.; BRAIBANT, G. *Správní soudnictví ve Francii. Právo a zákonnost*, 1992, č. 3; LESAGE, M. *Sudební kontrol za dejatelnostju administracíj vo Francii. Sovetskije gosudarstvo i pravo*, 1981, č. 11; MARCOU, G. *Sadownictwo administracyjne a ochrana praw obywateli we Franci. Panstwo i pravo*, 1983.

Jako specializované správní soudy v SRN působí finanční soudy do jejich pravomoci náleží řešení sporů v daňových věcech. Soustavu finančního soudnictví tvoří prvoinstanční finanční soudy a Spolkový finanční soud. Finanční soudy rozhodují v pětičlenných senátech složených z tří soudců z povolání a z dvou přisedících, tzv. finančních soudců, kteří vykonávají soudcovskou funkci vedle svého zaměstnání. Spolkový finanční soud působí jednak jako soud první a konečné instance v věcech určených zákonem, a samozřejmě jako soud druhoinstanční rozhodující o revizích proti rozsudkům finančních soudů. Jeho pětičlenné senáty jsou složeny jen ze soudců z povolání.

Dalšími specializovanými správními soudy působící v SRN jsou sociální soudy, jež rozhodují spory vznikající ve věcech sociálního pojištění, pojištění pro případ nezaměstnanosti a ve věcech zaopatření válečných obětí. Jako prvoinstanční působí sociální soudy. Rozhodovací sbory se nazývají komory a jsou složeny ze soudce z povolání a dvou přisedících, tzv. sociálních soudců. Ve druhé instanci působí zemské sociální soudy, jež rozhodují v pětičlenných senátech složených ze tří soudců z povolání a ze dvou zemských sociálních soudců. Konečně jako třetí instance (revizní) působí Spolkový sociální soud. V taxativně v zákoně vypočtených věcech působí i jako prvoinstanční (zároveň instance poslední). Složení jeho senátů je obdobím jako u zemských sociálních soudů.⁴

Počátky správního soudnictví na našem území je třeba hledat již v rakouskouherské monarchii. V průběhu od konce šedesátých do konce sedmdesátých let se zde podařilo vybudovat orgány kontroly dodržování zákonnosti při rozhodování orgánů státní správy a územní samosprávy. Na základě ustanovení prosincové ústavy z roku 1867 byl zřízen Říšský soud, který ovšem ve velmi omezené míře působil i v oblasti správního soudnictví. Teprve až 22. října 1875 byl zřízen ve Vídni Správní soudní dvůr, *Verwaltungsgerichtshof*,⁵ byl zřízen zákonem ze dne 22. října 1875 č. 36 ř. z. (1876), základem pro jeho zřízení však byl čl. 15 zákona o moci soudní

4 PLUNDR, O. *Organizace justice a prokuratury*, Praha, 1971, s. 275–278; PLUNDR, O. a P. HLAUSA. *Organizace justice a prokuratury*, Praha, 1987, s. 220; GAERTNER, H. Přehled správního soudnictví a řízení před správními soudy ve Spolkové republice Německo. *Správní právo*, 1995, č. 5.

5 VESELÝ, Fr. X. Dvůr soudní správní. In: *Všeobecný slovník právní, příruční sborník práva soukromého i veřejného zemí na Radě říšské zastoupených*. Praha, 1896.

č. 144/1867 ř. z. Byl příslušný pro rozhodování v těch případech, v nichž se některá osoba domnívala, že byla zkrácena na svých právech rozhodnutím nebo nařízením správního, státního, zemského, okresního nebo obecního orgánu. Muselo dojít ke skutečnému porušení práv stěžovatele, pouhé ohrožení práv nezakládalo aktivní legitimaci pro řízení před správním soudním dvorem.

Správního soudního dvora byla výše uvedeným zákonem vymezena negativně, byla tedy subsidiární vůči příslušnosti soudů řádných, říšského soudu a dalších mimořádných soudů. Správní soudní dvůr tak byl příslušný pro rozhodování o negativním kompetenčním konfliktu mezi zemským zastupitelstvem a státními úřady, dále pro spolkové záležitosti, záležitosti týkající se obecních voleb, pokud se tyto netýkaly ústavně garantovaných práv. Správní soudní dvůr byl také příslušný pro určení vyučovacího jazyka v obecných školách, spory o vojenské taxy, nároky úředníků ministerstva zemské obrany z jejich služebního poměru a většina trestních věcí policejních. Svou příslušnost zkoumal Správní soudní dvůr ex officio, došlo-li ke kompetenčnímu konfliktu, rozhodoval o něm ovšem říšský soud.

Řízení před Správním soudním dvorem bylo ústní a veřejné, veřejnost mohla být vyloučena pouze z důvodů mravnosti a veřejného pořádku. Právní zastoupení advokátem bylo v řízení před Správním soudním dvorem povinné. Stížnost podaná Správnímu soudnímu dvoru v zásadě neměla odkladný účinek pro výkon napadeného rozhodnutí, stěžovatel však mohl požádat o odklad exekuce, musel ovšem prokázat, že by výkonem rozhodnutí vznikla nenahraditelná škoda a že odložení výkonu nebrání veřejné ohledy. Správní soudní dvůr rozhodoval pouze jako soud zrušovací (kasační), příslušný orgán byl však při případném přijetí nového rozhodnutí právním názorem Správního soudního dvora vázán.

Správní soudní dvůr se skládal z prezidenta, potřebného počtu předsedů senátu a soudních radů. Funkce člena Správního soudního dvora byla na rozdíl od Říšského soudu placená. Polovina členů Správního soudního dvora musela splňovat zákonné podmínky pro výkon funkce soudce. Členy Správního soudního dvora jmenoval císař na návrh ministerské rady. Správní soudní dvůr rozhodoval zásadně v pětičlenných senátech, pokud však předseda senátu usoudil, že senát rozhodl protizákonně, svolal ke konečnému

rozhodnutí plénem Správního soudního dvora tvořené všemi jeho členy. Incidenční spory a přípravná opatření rozhodovaly senáty tříčlenné, v případech rozhodování o souladu právního předpisu s právním předpisem vyšší právní síly rozhodoval senát sedmičlenný.

Nově vzniklý československý stát hned v první den svého vzniku 28. října 1918 svou recepční normou převzal celý rakouský a uherský systém veřejné správy a právní řád. Správního soudnictví se však netýkal.

Nicméně Československá republika se rakouským modelem správního soudnictví nechala inspirovat, a tak mohl velmi brzy být přijat zákon o Nejvyšším správním soudu. Byl to zákon č. 3/1918 Sb. Změny, které byly na recipované instituci provedeny nebyly podstatného rázu. Týkaly se výhradně kompetence Nejvyššího správního soudu, která byla upravena poněkud jednodušeji a obecněji. Odpadly především složité úpravy kompetence, které v monarchii vyplývaly z dualismu. Podstatnějšího rázu a obsahové povahy byla nová československá úprava, podle níž věci disciplinární, v monarchii vyloučené z kompetence Správního soudního dvora, byly zahrnuty do přezkumné pravomoci Nejvyššího správního soudu. Nejvýznamnější změnou však byla okolnost, že československá úprava nepřevzala ustanovení, podle něhož přezkumnému oprávnění správního soudu nepodléhají věci v nichž jsou úřady oprávněny postupovat podle volného uvážení. Důvodem tohoto opatření ovšem nebyl záměr zákonodárce, aby volné uvážení správních orgánů věcně podléhalo přezkumnému oprávnění správního soudu. Stále zůstával nedotknutým základní princip, podle něhož soud zkoumá pouze zákonnost správního aktu, avšak podle něhož současně zákon nemůže být přestoupen, použil-li úřad volnosti zákonem jemu ponechané. Změna přijatá v daném směru československou legislativou se zakládala na ryze procesně-technických důvodech. Dále československý zákon o Nejvyšším správním soudu nepřevzal rakouské ustanovení, podle něhož jsou z kompetence správního soudu vyloučeny věci policejní.

Další vývoj správního soudnictví byl však v první Československé republice závislý na vývoji organizace veřejné správy. Hned od prvních měsíců se začala připravovat správní reforma, rozvinula se rozsáhlá diskuse o tom, jaké by měly být základní administrativně správní celky, zda tradiční historické země, nebo menší útvary v podobě krajů. Ministerstvo vnitra

uskutečnilo anketu v níž zjišťovalo názory jak odborných, tak politických kruhů na budoucí správní uspořádání.

Výsledkem přípravy správní reformy byl v roce 1920 zákon o župních a okresních úřadech, běžně nazývaný župním zákonem. Základními administrativními jednotkami se měly stát župy dělené na okresy a obce. Župy v rámci historických zemí měly vytvářet župní svazy. V návaznosti na tento župní zákon byl přijat i zákon č. 158/1920 Sb., o správním soudnictví u úřadů okresních a župních. Podle tohoto zákona měly být vytvořeny tzv. justiční okresní a župní senáty. Podmínkou realizace tohoto zákona ovšem byla jednak realizace župního zákona, jednak vydání zákona o správním řízení před těmito senáty. Realizace župního zákona byla v českých zemích stále odkládána, až nakonec bylo rozhodnuto ho nerealizovat. Rovněž zákon o správním řízení vydaný v návaznosti na zákon o správním soudnictví nikdy vydán nebyl.

Správní soudnictví v první republice bylo tedy nadále postaveno pouze na existenci Nejvyššího správního soudu, jehož členové byli jmenováni prezidentem republiky na návrh vlády. Podmínkou bylo, aby alespoň polovina z členů tohoto soudu měla způsobilost k zastávání soudcovské funkce, tedy, že složili soudcovskou nebo advokátskou zkoušku. Nejvyšší správní soud rozhodoval v senátech. Senáty byly složeny ze čtyř radů a předsedy, v případě § 20 platového zákona č. 103/1926 Sb. ze dvou radů a předsedy. Pro sjednocení judikatury byly zřízeny dvanáctičlenné senáty „odborné“, čili odborná pléna, potom ještě početnější pléna celého oddělení: tj. plénu administrativní a plénum finanční a konečně plně shromáždění všech členů soudu (plenissimum).

Plenissimum však mělo ještě další funkce:

- a) funkci normotvornou – usnášelo se na jednacím řádu, k jeho platnosti však bylo třeba schválení vládou,
- b) volební – shromáždění volilo dva členy a dva náhradníky Ústavního soudu,
- c) vznášelo návrhy na zkoumání ústavnosti zákonů republiky a sněmu Podkarpatské Rusi,
- d) funkci konzultativní.

Do kompetence Nejvyššího správního soudu nepatřily stížnosti proti rozhodnutím vydaným při výkonu vojenské kázeňské pravomoci. Dále Nejvyšší správní soud nerozhodoval o záležitostech jmenování do funkcí ve veřejných úřadech a veřejných službách, pokud opravný prostředek nebyl založen na tvrzení, že nedošlo k porušení práva navrhovacího nebo obsazovacího.

Existence pouze Nejvyššího správního soudu způsobovala jeho přetíženost, a tím i zdlouhavost vyřizování stížností.

V souvislosti s Nejvyšším správním soudem první republiky je třeba zmínit i volební soudnictví. Zákonem č. 125/1920 Sb. byl k Nejvyššímu správnímu soudu organizačně přičleněn Volební soud. Prezidentem tohoto soudu byl první prezident Nejvyššího správního soudu, jehož zastupoval v plenární schůzi druhý prezident. Volební soudu jednal ve čtyřčlenných senátech. Těmto senátům předsedali senátní prezidenti Nejvyššího správního soudu. Také stáli referenti Volebního soudu a podle zákona č. 145/1924 Sb. čtyři votanti rozšířeného pléna Volebního soudu v případě rozhodování o ztrátě mandátu v Národním shromáždění nebo v zastupitelstvu a v případě rozhodování o inkompatibilitě podle zákona č. 144/1924 Sb. byli volebnímu soudu přidělováni z radů Nejvyššího správního soudu, a to prezidentem tohoto tribunálu.

Dále můžeme nalézt i souvislost Nejvyššího správního soudu s patentním soudem. Podle zákona č. 305/1919 Sb. předseda patentního soudu, jeho náměstek, dva přísedící a jejich náměstci byli jmenováni prezidentem republiky na návrh vlády z prezidentů a radů Nejvyššího správního soudu, a to vždy na dobu pěti let.⁶

V Protektorátu Čechy a Morava bylo správní soudnictví zlikvidováno. Poválečné Československo se sice vrátilo ke konstrukci z první republiky,

⁶ HÁCHA, E. Správní soudnictví. In: *Slovník veřejného práva československého, díl IV.* Brno, 1938; HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník veřejného práva československého, díl III.* Brno, 1932, s. 827 a násl.; HOETZEL, J. *Soudní kontrola veřejné správy.* Praha, 1929; HOETZEL, J. Soudní kontrola veřejné správy. In: *Československé správní právo, část všeobecná.* Praha, 1934; HOLDÍK, O. *Zákon o nejvyšším správním soudě.* Praha, 1937; RÁDL, Z. *Nejvyšší správní soud (I).* Praha, 1933; RÁDL, Z. *Nejvyšší správní soud (II).* Praha, 1937; SCHELLEOVÁ, I. a K. SCHELLE. Z historie správního soudnictví. In: *Historie a současnost veřejné správy (Sborník příspěvků z vědecké konference).* Brno: Masarykova univerzita, 1993; SCHELLEOVÁ, I. Z tradic správního soudnictví. In: *Reforma veřejné správy (historie, současnost a perspektivy).* Brno: Linie, 2002.

došlo tedy k obnovení Nejvyššího správního soudu, který byl přemístěn do Bratislavy, jeho činnost se však nerozvinula. Další jeho osudy již byly likvidační. Ústava z roku 1948 sice obsahuje ustanovení o správním soudu, v její novelizované podobě však toto ustanovení zmizelo. 1. ledna 1953 tedy končí jeho existence, jak fakticky, tak právně (§ 18 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře).

Znovu se v naší justiční soustavě se správním soudnictvím setkáváme od roku 1991, kdy novelou občanského soudního řádu byla do tohoto procesního kodexu zařazena část pátá, upravující správní soudnictví ve třech hlavách, z nichž prvá upravuje obecná ustanovení o správním soudnictví, druhá pak rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů a posléze hlava třetí se zabývá rozhodováním o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů.

Správní soudnictví tedy nebylo upraveno zvláštním procesním ani organizačním předpisem. Výkon správního soudnictví byl tak svěřen obecným soudům.

Pravomoc soudů na úseku správního soudnictví byla podle novely vymezena generální klauzulí. Uplatnění generální klauzule je v každém právním řádu nutně spojeno s potřebou negativní enumerace, tedy taxativním stanovením výjimek, kdy určitý druh správních aktů nepodléhá soudní kontrole. Novelizovaná úprava občanského soudního řádu tyto výjimky v podstatě rozděluje do dvou skupin. Do první skupiny zahrnuje výjimky, které lze považovat za trvalé a stabilní, nepodléhající potřebě častějších legislativních změn. Podle § 248 odst. 1 občanského soudního řádu nepodléhají soudní kontrole především rozhodnutí správních orgánů, která nemají povahu rozhodnutí o právu či povinnosti fyzické nebo právnické osoby, zejména obecně závazné akty, rozhodnutí organizační povahy a rozhodnutí upravující vnitřní poměry orgánu, který je vydal.

Podle odst. 2. téhož ustanovení nepodléhala soudní kontrole rozhodnutí, která jsou přezkoumávána podle třetí hlavy páté části nebo podle obecných ustanovení občanského soudního řádu. Soudy nepřezkoumávaly rozhodnutí správních orgánů v občanskoprávních a obchodněprávních věcech, v nichž správní orgán vystupuje jménem státu jako vlastník nebo zastupuje jiného účastníka právního vztahu.

Soudní kontrole dále nepodléhala rozhodnutí orgánu vojenské správy, vydaná k přípravě a plnění úkolů za branné pohotovosti státu, rozkazy funkcionářů ozbrojených sil a ozbrojených sborů, rozhodnutí správních orgánů předběžné, procesní nebo pořádkové povahy včetně rozhodnutí o pořádkových pokutách, dále pak rozhodnutí správních orgánů o kázeňských trestech příslušníků ozbrojených sil a ozbrojených sborů, pokud se jimi neomezovala osobní svoboda nebo pokud neměly za následek zánik služebního vztahu, odsouzených v nápravněvýchovných ústavech, jakož i obviněných ve výkonu vazby.

Přezkoumávání soudem nepodléhala také správní rozhodnutí, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věci, pokud sama o sobě neznamenal právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské či jiné hospodářské činnosti.

Dále nepodléhala soudnímu přezkoumání administrativní rozhodnutí o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud tato rozhodnutí neznamenal právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání. Soudní kontrole taktéž nepodléhala rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není nárok, nebo o žádostech o odstranění tvrdostí zákona, zejména rozhodnutí finančních orgánů o úlevách na odvodech, daních a poplatcích, a konečně rozhodnutí, jimiž byly zamítnuty žádosti o povolení výjimek z bezpečnostních předpisů a technických norem.

Do druhé skupiny výjimek, kdy správní rozhodnutí nepodléhala soudnímu přezkoumání, bylo nutno podle novely občanského soudního řádu zahrnout případy, které jsou uvedeny ve zvláštní příloze k úplnému znění občanského soudního řádu. Na rozdíl od výjimek uvedených přímo v textu zákona se jednalo o výjimky, podléhající větší variabilitě a častějším změnám.

Rozsah těchto výjimek byl ovšem mnohem větší než těch, které byly zahrnuty v první skupině. Týkaly se oblastí praktického života, především oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, celnictví, oblasti finančních záležitostí, energetiky, lesního hospodářství, letecké dopravy atd.

Z uvedeného, spíše jen demonstrativního výčtu výjimek z generální klauzule je zřejmé, že podobně jako v právních řádech všech vyspělých zemích i český zákonodárce musel tzv. negativní enumeraci formulovat poměrně

dosti široce a zahrnout do ní početná správní rozhodnutí z různých oblastí. Tím vymezil pravomoc soudů, uskutečňujících správní soudnictví.

Literatura

GAERTNER, H. Přehled správního soudnictví a řízení před správními soudy ve Spolkové republice Německo. *Správní právo*, 1995, č. 5.

HÁCHA, E. Správní soudnictví. In: *Slovník veřejného práva československého, díl IV*. Brno, 1938.

HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník veřejného práva československého, díl III*. Brno, 1932, s. 827 a násl.

HOETZEL, J. *Soudní kontrola veřejné správy*. Praha, 1929.

HOETZEL, J. Soudní kontrola veřejné správy. In: *Československé správní právo, část všeobecná*. Praha, 1934.

HOLDÍK, O. *Zákon o nejvyšším správním soudě*. Praha, 1937.

MACUR, J. *Správní soudnictví*. Brno, 1986.

PLUNDR, O. *Organizace justice a prokuratury*. Praha, 1971.

PLUNDR, O. a P. HLAVSA. *Organizace justice a prokuratury*. Praha, 1987.

RÁDL, Z. *Nejvyšší správní soud (I.)*. Praha, 1933.

RÁDL, Z. *Nejvyšší správní soud (II.)*. Praha, 1937.

SCHELLEOVÁ, I. a K. SCHELLE. Z historie správního soudnictví. In: *Historie a současnost veřejné správy (Sborník příspěvků z vědecké konference)*. Brno, Masarykova univerzita, 1993.

SCHELLEOVÁ, I. Z tradic správního soudnictví. In: *Reforma veřejné správy (historie, současnost a perspektivy)*. Brno: Linie, 2002.

VESELÝ, Fr. X. Dvůr soudní správní. In: *Všeobecný slovník právní, příruční sborník práva soukromého i veřejného země na Radě říšské zastoupených*. Praha: 1896.

PŮVOD SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Richard Pomahač*

Pátrání po původu správního soudnictví nás vede přímo k základům správního práva. Klíčovými pojmy jsou: ochrana, respekt, kontrola a spor.

V odůvodnění rozsudků občas nalezneme toto vše pohromadě dobře vysvětleno: „*soudy ve správním soudnictví mají působit tam, kde již jednotlivec nemůže hledat ochranu u veřejné správy samotné. Zároveň musí soudy ve správním soudnictví vykonávat svou činnost tak, aby nepřipustně nezasahovaly do postavení a úkolů samotných vykonavatelů veřejné správy. Soudy ve správním soudnictví totiž tuto činnost veřejné správy nenabrazují, pouze ji kontrolují. Zároveň je tento druh soudní kontroly veřejné správy založen na zásadě dispozitivní, z níž mimo jiné vyplývá, že rozsah správního sporu, a tedy rozsah této kontrolní činnosti (co do její šíře a samotných důvodů) určuje zásadně žalobce*“.¹

Je tedy nepochybné, že správní soudnictví poskytuje ochranu subjektivním právům. Správní soudy nejsou institucionální součástí exekutivy ani administrativy, takže musí respektovat to, co náleží správním úřadům – nespravují, ale kontrolují, a to v rámci sporu vyvolaným žalobcem.

Pochybnosti však také vznikají.

Potíže vznikají tam, kde právní vada či dokonce nezákonnost ve správní činnosti neznámá porušení subjektivního práva. Jak v této souvislosti prozřívavě konstatuje komentář k § 2 zákona č. 150/2002 Sb., „*ani taková skutečnost neznámá, že je tím soudní kontrola zákonnosti postupu správy vyloučena*“.² Hledání

* Prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc., Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Email: pomahac@prf.cuni.cz

¹ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2017, č.j. 45 A 78/2016-40, s. 6. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

² VOPÁLKA, V., V. MIKULE, V. ŠIMŮNKOVÁ a M. ŠOLÍN. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 4.

vazeb mezi různorodými právními vadami a tvrzeným porušením subjektivních práv však často podstatu správního soudnictví zatemňuje.

Dále vzniká problém spojený s tím, že nemusí být zřejmé, kde má ochrana své meze. Přesně to vyjádřil A. Bamzai v souvislosti s judicial review: soudci mohou nabýt přesvědčení, že nalézat právo je jejich výsostným oborem, takže respekt vůči úřadům končí tam, kde jde o „čistě právní otázky“. S tím však kontrastuje dlouholetá tradice velící soudům vykládat a aplikovat toliko normy dotýkající se subjektivních práv jasně a bezprostředně.³ Tento postřeh platí patrně pro každý typ správního soudnictví a ukazuje, jak snadno může vznikat nejistota ohledně toho, jaká pravidla vlastně platí.

Konečně nelze přehlédnout ani to, že kontrola může snadno pohltit spor. Kontroluje se, ale sporné otázky řešeny nejsou. Jde-li o zákonnost, bylo by záhodno, aby sporné právní otázky byly dobře identifikovány již v okamžiku, kdy se o tvrzené nezákonnosti žalobce dozvěděl. Pokud k tomu opravné systémy nenavádí, stává se správní soudnictví tekutým a nesrozumitelným fenoménem.

Naznačené problémy se týkají toho, zda subjektivních práv není příliš mnoho, v čem spočívá sebeomezující role soudů a zda se v průběhu soudní kontroly nemění rozsah a podstata správního sporu.

S ohledem na to, že správní právo se stalo vlastní obětí přeregulovanosti a úpadku legislativní kultury, lze jen obtížně požadovat, aby měl soudce skutečnou možnost zákony vždy dobře pochopit. Přeregulovanosti patrně zabránit v dohledné době nelze, bude-li se globální společnost dále vyvíjet tam, kam doposud. To ale neznamená, že každé zamýšlené opatření, které pak většinou ani v původní intenci není realizováno, má být zaváděno nebo měněno zákonem. A tím spíše do zákona nepatří reference k proměnlivým administrativním technikám.

Již v minulém století bylo dobře rozpoznáno, že často dobře míněná snaha soudců rozšiřovat soudní ochranu ztroskotává na kvalitě zákonů. Úsilí úředníků i soudců najít uspokojivá řešení nebývá uměrné dosahovaným výsledkům a správní soudnictví získalo nelichotivou nálepku: vždycy pomalé a velmi často i neefektivní.

³ BAMZAI, A. The Origins of Judicial Deference to Executive Interpretation. *The Yale Law Journal*, 2017, roč. 126, č. 4, s. 912–913.

Pamětliv zásady, že nelze vkročit dvakrát do téže řeky, prolistoval jsem Poctu Petru Průchovi a našel jsem následující tvrzení: „*Možná, že bychom dokázali rozpakům nad tím, zda správní soudnictví je v materiálním smyslu součástí veřejné správy, nastavit dobré teoretické zrcadlo, kdybychom si ujasnili, zda je správní soudnictví schopno garantovat určité minimální požadavky efektivnosti správní činnosti.*“⁴

Toto tvrzení reflektuje starou známou poučku o tom, že ve vztahu k zákonům, jimiž jsou vázány jak soudy, tak úřady, jsou vlastně jak soudnictví, tak veřejná správa činností výkonnou a prováděcí. V institucionálním smyslu jsou soudy a úřady odděleny poměrně jasně, ve funkčním smyslu je však toto oddělení často nezřetelné. Bývá proto nastolováno, v jakém smyslu je správní soudnictví pokračováním veřejné správy. Tato otázka se týká původu správního soudnictví, vyžaduje historickou reflexi a není divu, že se v řadě učebnic obecného správního práva můžeme setkat s rezignovaným názorem, že řádné pojmové rozlišení přímé správy a rozhodování správních sporů, podobně jako rozlišení správního a soudního trestání, je z materiálního hlediska příliš obtížné či venkoncem nedokonalé.

Úvahy naznačeným směrem vedou poměrně hluboko do historie. Na tomto místě můžeme jen připomenout, že jedna s nejméně diskutovaných knih o správním právu z posledního desetiletí⁵ se dosti okázale vrací při pátrání po původu správního soudnictví k odkazu pozdního středověku a raného novověku. Rovněž snad nejrozsáhlejší dílo sepsané o vývoji správního soudnictví především ve střeoevropské oblasti⁶ věnuje možná až překvapivě mnoho pozornosti vývoji okolo roku 1500.

Tento příspěvek se nemůže věnovat podrobněji historickým úvahám, přece jen si snad můžeme krátký exkurs do minulosti dovolit, abychom zdůraznili myšlenku, že vývoj správního soudnictví určitě nezačal až v 19. století, jak se někdy velice zjednodušeně podává.⁷

4 POMAHAČ, R. Spravedlnost a administrativistika. In: KADEČKA, Stanislav (ed.). *Pocta Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 52.

5 HAMBURGER, P. *Is Administrative Law Unlawful?* Chicago: The University of Chicago Press, 2014.

6 SOMMERMANN, K-P. a B. SCHAFFARZIK (eds.). *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Berlin: Springer, 2019.

7 Rekapitulace vychází z mého podkladu pro kolokvium o správním soudnictví konaném na Právnické fakultě UK 15. března 2019.

Již v klasickém Řecku *graphe paranomon* umožňovala jednotlivému občanovi napadnout akt rady či shromáždění jako zákonodárného nebo výkonného orgánu veřejné moci. Nejvíce dnes rekonstruovaných případů se přitom dotýká žalob napadajících individuální netrestní rozhodnutí veřejnoprávní povahy.

Více než demokratický model, v němž občan ve veřejném zájmu žaloval a laičtí reprezentanti lidu rozhodovali (protože se jaksi samozřejmě předpokládalo, že *politické techné* je tím, čemu rozumí všichni), však ovlivnil další vývoj model byrokratický. Tento model vychází z římského práva, které se postupem doby stále více publicizovalo. Tím se jednak stávalo doménou úředníků, jednak rozšiřovalo mimosoudní použití koerční moci. V císařském Římě začala fungovat profesionální byrokracie a rozvinulo se relační a sumární řízení. Díky relačnímu řízení vznikl prostor pro to, aby se uplatnil vliv nadřazených (nikoli nutně i nadřízených) aktérů. Sumární řízení zrychlovalo proceduru rozhodování, ale zároveň i omezovalo aktivitu stran a zvýrazňovalo roli soudce. Obojí bylo chápáno jako novum a jako mimořádnost oproti dosavadní soudní praxi. Tento posun umožnil, aby se jednotlivci mohli poměrně efektivně soudit nejen mezi sebou, ale i s úřady, jak dobře ukazuje expanze fiskální soudní agendy. Soudci v provinciích přivykali tomu, že rozhodují vertikální spory a že se jim v tom dokonce císařské konstituce poskytují oporu. Na druhé straně byli soudci svázáni tím, že nemohli pravidlo vyložit a aplikovat s ohledem na konkrétní případ. Lapidárně to říká věta z kompilace sestavené pravděpodobně na přelomu 3. a 4. století: *Iudex, qui contra sacras principum constitutiones contrave ius publicum, quod apud se recitatum est, pronuntiat, in insulam deportatur* (Pauli Sententiae 5.25.4.).

V pozdní antice a v raném středověku v západoevropském civilizačním okruhu právníká kultura leckde téměř vymizela, jinde ztratila mnoho ze své prestiže. Jestliže bylo řečeno, že právní znalosti mnohých soudců byly na sklonku západořímského impéria ubohé, staly se později ještě horšími, přestože se dochovala mnohá sepsání zvykového práva i nespočet právních a administrativních výnosů, jež zůstávají i v současnosti předmětem poměrně důkladného vědeckého bádání. V polovině 10. století píše jeden z největších vzdělanců té doby Atto z Vercelli, že jen blázen by se obrátil na veřejného soudce, protože inteligentní lidé vědí, že by jim upřel jejich

práva. Dodejme jen, že Atto byl nejen biskupem a znalcem kanonického práva, ale i kancléřem dvou italských králů, takže dobře věděl, o čem píše.

I některých našich textech o základech správního práva najdeme na první pohled možná překvapivě ve výkladu o formách správního soudnictví pochvalné odkazy na Velkou listinu svobod z roku 1215. Že by se od poloviny 10. století do počátku 13. století přece jenom něco podstatného změnilo? Magna Carta obsahovala především řadu nápadů, jak řešit všední problémy života. Když se například zabýváme tím, jak oddlužit ubožáky, kteří si neuváženě půjčili peníze, mohli bychom se například inspirovat články 10 a 11 původního textu. Všechny dílčí praktické nápady byly postupem času z anglického práva odstraněny (některé už ve 13. století, jiné docela nedávno). Dodnes platným právem zůstalo z pohledu britské legislativy a justice máloco. Nedotčeno zůstalo však například toto: *Nulli vendemus nulli negabimus aut differemus rectum aut justiciam*. Na této formulaci se patrně podílel Stephen Langton (1150–1228), odchovanec pařížské univerzity a stoupenec *ius commune ecclesiasticum*. Moderní překlad tohoto ustanovení, který nalezneme v soudobé elektronické sbírce platné legislativy, zní: *We will sell to no man, we will not deny or defer to any man either Justice or Right*. Personifikovaně lze říci, že to, o čem kanonista Atto řekl, že je ztracené, kanonista Langton našel.

Traduje se, že ostrovní předstih v judicializaci veřejné správy je dán hlavně tím, že se podařilo v historicky krátké době eliminovat partikularismy soudnictví typické pro kontinentální justici feudálního období. K tomuto pohledu přispěly mnohé vynikající osobnosti evropské kultury. Dante Alighieri (který se možná mihnul boloňskou i pařížskou univerzitou, aniž by tam cokoli formálně vystudoval) v obou svých politických traktátech klade velký důraz na to, že vlastním posláním panovníka není právo stanovit (protože už existuje), ale zapsat a nařídit je. Na přelomu středověku a novověku se pak mnozí italské vzdělanci poohlíželi po Anglii a zjišťovali, kam dospěl Dantův ideál. Italský humanista, jehož poangličtěné jméno zní Polydore Vergil (1470–1555), přispěl pozoruhodným způsobem k bádání o správním soudnictví ve svém díle *Anglica Historia*, kde se obsírně věnuje i vývoji justičního systému. Vergil tvrdil, že již Vilém Dobyvatel zřídil ve Westminsteru místo, kam se mohli obracet ti, kdož byli dotčeni přehmaty královských správců

a místních soudů. Už zakladatel Normanské dynastie prý zřídil i nezávislou instituci s fiskální jurisdikcí. Přitom měl Vergil na mysli diferenciaci instituce *curia regis* a vysoce oceňoval, že soudí nikoli král (který je často spravedlivý jen v ideálním, nikoli reálném smyslu), ale ctihodní a prý i nezávislí členové jeho dvora.

Historické bádání nás přitom vždy nabádá k obezřetnosti. Vergil ostatně také říká, že až Vilémův syn Rufus postavil pro nové instituce nádhernou soudní budovu, prameny pak dobře dokládají až soudní reformu Jindřicha II. Angličané, čtoucí Vergilovo dílo napsané na objednávku Jindřichem VII., byli zvláště překvapeni tímto: *locum autem quod corrupta voce scacarium dicitur statarium appellavit, quod esset stabilis et ibidem firma regni sedes, quando nihil aequae regnum stabilit quam ipsa regina pecunia*. Vergil totiž tvrdil, že fiskálně-soudní instituce se jen omylem nazývá v angličtině Exchequer, ačkoli byla vytvořena jako Stationery (statarium), což ovšem neznamenalo papírnictví jako v dnešní angličtině, ale stabilizátor. Dodnes se vedou spory o to, zda Exchequer začal působit dříve než King's Bench, zda *praecipue* byla opravdu rychlá a účinná cesta ke královským soudům a jak to vlastně bylo s *coram ipso rege*.

Není tedy vyloučeno, že se některé Vergilovy poznatky, o jejichž průkaznosti pochybujeme, ukáží v novém světle. Platit to však může jen o jednotlivostech. Italský humanista si kolem roku 1500 především dobře uvědomoval, že se v Anglii podařilo brzy založit stabilní centrální správní jurisdikci, a posouval hranice vzniku tohoto fenoménu co nejbližší k bodu vzniku nového státu. Ve srovnání s tím se vývoj ve Francii musel jevit jako zbytečně dynamický a změny v Německé říši jako váhavé a opoždující se. Pařížský parlament se sice ve své soudní funkci ve 14. století osamostatnil a zprofesionalizoval, ale zabředl do výkonu řady dalších funkcí, které k stabilnímu fungování této instituce nepřispívaly. V Německé říši se vlastně až v období kolem roku 1500 *Reichskammergericht* a *Reichshofrat* otevřely osobám poddaným partikulární jurisdikci, čímž se dostaly do situace srovnatelné s Anglií a Francií.

Sledujeme-li evropské správní soudnictví optikou diachronní komparistiky, vidíme, že se na úsvitu novověku otevřelo v anglickém, francouzském i německém soudním systému fórum pro řešení vertikálních sporů, v nichž mohl stále širší okruh osob vznášet nároky vůči nositelům a vykonavatelům

veřejné moci. Právě toto zjištění pak opravňuje z pohledu synchronní komparistiky hovořit o tom, že v evropském správním právu v raném novověku krystalizují tři v zásadě rovnocenné systémy správního soudnictví – *judicial review, jurisdiction administrative a Verwaltungsgerichtsbarkeit*.

Ve státovědě a publicistice se v této souvislosti hovoří o vzniku starého justičního státu, kterýžto termín vyjadřoval, že v některých státech si v určitých rozhodnutích úřady mohou být téměř jisty tím, že jim to před soudy neprojde (což zároveň generovalo silný politický odpor proti správnímu soudnictví). Až v poslední době, kdy se rozšířil dálkový digitální přístup k starým rozsudkům, si může i širší odborná veřejnost snadněji ověřit, čeho se spory z této doby vlastně týkaly a jakým způsobem se o těchto sporech rozhodovalo. V doktrinárním ohledu pracují učebnice anglického práva systematicky s touto judikaturou až počínaje 17. stoletím a učebnice francouzské a německé vlastně až od 19. století.

Z historického ani komparativního hlediska však nelze jednoduše říci, že reálným důvodem existence správního soudnictví byla nezbytnost kontroly veřejné správy nebo potřeba posílit ochranu subjektivních práv. Těch důvodů bylo určitě více, zvláště uvažujeme-li o řešení sporů spojených s veřejnou správou.

Problém je poněkud komplikován tím, že některé spory mohou mít hybridní anebo latentní povahu. Hybridní kontroverzí je míněna situace, v níž se nárok dotýká výkonu veřejné správy, ale nejenom toho. Doktrína správního práva vytvořila právě s ohledem na tuto situaci například termíny fiskální správa nebo kvazikonfiskační akt. Tak ve fiskálních sporech (jejichž podstatou bylo plnění ve prospěch nebo k tíži státní či jinak veřejné pokladny) vždy bylo pochybné například to, zda je kontraktor silnější stranou jenom proto, že plní úkoly ve veřejném zájmu, a zda mají soudy chránit soukromníky více než stát. Hybridní povahu mohou mít ovšem i soudní procedury, kde není zcela jasné, jde-li o spory či nespory. Připomeneme-li si třeba vývoj insolvenčního práva, vidíme jak ve středoevropské oblasti bylo v raném novověku zároveň třeba určit, zda předlužená osoba neporušila policejní předpisy (které byly na dnešní poměry vůči osobám riskujícím zadlužení velmi přísné a vedly až k drastickým sankcím), a pak teprve spočítat, co zbylo a eventuálně to rozdělit. Ve své době nebyla tato agenda považovaná ani za trestní,

ani za civilní, takže se i my ze zpětného pohledu přikláníme k tomu, že šlo o zvláštní agendu správního soudnictví.

Tím se dostáváme k problematice potenciálních, embryonálních sporů, které se také dostávají ke správním soudům. Latenci bychom mohli v této souvislosti vymezit tak, že správní soudy viditelně přezkoumávají správní akty a neviditelně vytvářejí spory. O konfliktní funkci správního soudnictví se někdy raději příliš nehovoří. Svou roli tu jistě hraje sebeomezení a snaha posilovat důvěru v soudy. Navíc ti, kteří mají speciální důvody kritizovat soudy, hovoří často bez znalostí souvislostí, přičemž přesvědčit je pomocí právní erudice, že i konfliktní funkce může být k něčemu dobrá, je nadelidským úkolem. Nástin základních úvah o konfliktní funkci správního soudnictví najdeme v klasických dílech z období kolem roku 1900, což bylo období, kdy správní právo i správní soudnictví vstoupily do éry hromadné spotřeby a se stížnostmi a žalobami se – jak se hezky říká – roztrhl pytel. Vycházelo se ze tří premis.

Za prvé se předpokládalo, že počet předpisů bude růst, a že správní soudnictví nebude včas zmocněno k tomu, aby mohlo efektivně rušit podzákonné předpisy a vyjadřovat pochybnosti o použitelnosti zákonných ustanovení (čímž by se přitížilo ústavnímu soudnictví, které navíc bylo v Evropě tehdy ještě v plenkách). Judikatura se v důsledku toho rozvolní, což napomůže tomu, že dále vzroste nápad ke správním soudům ve smyslu pravidla, že to, co náhodně vyšlo jinému, třeba náhodně vyjde i mně.

Za druhé bylo vyjádřeno železné pravidlo soudní byrokracie, jež zní: soudy si za své problémy mohou samy. To si žádá malé vysvětlení. Kolem roku 1900 se ve Francii začalo jasně ukazovat, k jakým výsledkům vede dvouinstančnost, a pruský i britský systém se utápěl ve zmatku komplikované pravomoci a příslušnosti k přezkoumávání správních aktů a k následnému přezkoumávání přezkumu. Jakýmsi ostrůvkem pozitivní deviace by mohl být rakouský model, kdyby se ovšem už tehdy nezačal vídeňský soudní dvůr topit v nedodělcích. Těžko se ovšem neodborníkům vysvětluje, že je v řadě případů přirozené, mají-li různé soudy na totéž rozdílný názor, a že pod návalem spisů se prostě nemůže věnovat všemu náležitá pozornost. Konfliktnost spočívala především v tom, že nedořešené věci často žily svým vlastním

životem a vracely se ve vyostřenější podobě nejen do správního, ale i civilního a trestního řízení.

Za třetí byl vyjádřen předpoklad, že to, co by v zásadě šlo snadno dohodnout (mediovat, usmířit), se stane obrovským a často téměř neřešitelným konfliktem, jakmile bude úřad či účastník správního řízení trvat na tom, že věc může vyřešit jedině (nezávislý) soud. Tento paradox juridizace veřejné správy pak ovládl celé minulé století.

Vraťme se však na závěr zpět do úplné současnosti. Žijeme ve zvláštní době, kdy někteří soudci chtějí být inovativní za každou cenu. Vynikající příležitost k tomu poskytuje evropský právní prostor.

Tuto situaci si dobře uvědomíme, čteme-li v rozsudku toto: „*Pro posouzení věci je nutno vycházet i z rozsudku ESLP ze dne 2. 10. 2014 ve věci stížnosti č. 97/11, Delta Pekárny a. s. proti ČR, který přinesl zásadní závěry týkající se oprávněnosti šetření na místě prováděných dle zákona o ochraně hospodářské soutěže, byl tento rozsudek v době provádění posuzovaných místních šetření nemohl být Úřadu znám. Pozdější judikaturu vztahující se ke tehdy platné právní úpravě je však nutno aplikovat i zpětně, a to zejména, pokud zajišťuje účastníkům vyšší standard ochrany práv.*“⁸

Žádné zásadní závěry týkající se oprávněnosti šetření na místě prováděných dle zákona o ochraně hospodářské soutěže však zmiňovaný evropský rozsudek nepřinesl. Přesně to vystihl Ústavní soud, když uvedl, že namítané nedostatky místního šetření nebyly samy o sobě důvodem pro konstatování porušení čl. 8 Úmluvy. Závěr o porušení Úmluvy představovala až absence jasných podmínek pro dodatečný soudní přezkum na základě obvyklých obecných kritérií. Kontroverzní se přitom stala sama otázka, zda soudní přezkum byl v daném případě dostatečný, o čemž svědčí i poměr hlasů 4:3 a zveřejněná odlišná stanoviska tří soudců, kteří z jasně vyjádřených důvodů vysvětlili, proč i přes nedostatky úpravy soudního přezkumu dostatečná soudní ochrana poskytnuta byla. Pokud je již judikaturou připuštěno, že i právnické osoby jsou nositelkami základního práva na soukromí, které může být zasaženo např. místním šetřením, je nutno dodat, že povaha tohoto zásahu nikdy není s ohledem na podstatu pojmu soukromí natolik intenzivní jako v případě obdobných zásahů vůči jednotlivcům. Touto optikou

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2019, č.j. 3 As 157/2017-222, bod 45. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

pak musí být ze strany Ústavního soudu posuzována i přísnost požadavků kladených na orgány veřejné moci při zásazích do soukromí, přičemž tato přísnost by měla korespondovat právě intenzitě zásahu do ústavně chráněného práva.⁹

Z analýzy rozsudku *Delta Pekárny* je dobře patrné, že ani ta část soudců, kteří se domnívali, že soudní ochrana dostatečně poskytnuta nebyla, nepřinesli žádné nové či inspirativní odůvodnění svého názoru pro daný případ. Všichni soudci vycházeli totiž ze stejných obecných požadavků vyjádřených v širokém spektru dřívější judikatury ESLP o velice různorodých zásazích do soukromí, jen se v poměru 4:3 totálně rozešli v závěrech, které vyvodili, a rozdělili se tak na dvě přibližně stejně velké skupiny. Přesto se, jak jsme ukázali, setkáváme s mýtem o dalekosáhlých zásadních závěrech týkajících se oprávněnosti šetření na místě, které vyplývají z rozsudku *Delta Pekárny*. Přitom v české justici v daném případě proběhl přezkum nadvakrát (na začátku i na konci tohoto desetiletí), a to vždy se stejným závěrem, neboť obecné požadavky na přezkum zůstaly nezměněny a soudci se nerozdělili na dvě skupiny. Co se změnilo, bylo jen zavedení speciální zásahové žaloby v českém právním řádu, která by snad mohla zaručit, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nebude čekat na vyřešení poměrně jednoduché právní otázky, na níž závisí osud celého řízení, deset let a více.

Cesty správního soudnictví jsou pochopitelně v postmoderní době spleť a úřady stále častěji rozhodují v podmínkách nejistoty o tom, zda se v průběhu správního řízení a soudního přezkumu nezmění judikatura a zda nezafunguje fenomén inovativních snah, v nichž se například odkazem na evropské rozsudky zakrývá pokus o výklad starého práva novým způsobem. Klíčovými pojmy přitom stále zůstávají: ochrana, respekt, kontrola a spor. Mění se však vztahy mezi těmito pojmy. Soudy ve správním soudnictví působí i tam, kde již nikdo nemůže hledat ochranu u veřejné správy samotné vzhledem k judikatorním odklonům. Respekt k postavení a úkolům samotných vykonavatelů veřejné správy je relativizován rychlou dynamikou interpretačních změn. Soudní kontrola představuje pokračování veřejné správy jen do té míry, v níž se v reálném čase podaří zachovat dostatečnou konzistentnost rozhodování. Rozsah správního sporu sice nadále určuje

⁹ Usnesení ze dne 7. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 713/18, body 45 až 50.

žalobce, mění se však struktura žalobců. Ti silnější jsou schopni zahltit soudní kapacitu aktivitou dříve nemožnou, ti slabější častěji rezignují.

Literatura

- BAMZAI, Aditya. The Origins of Judicial Deference to Executive Interpretation. *The Yale Law Journal*, 2017, roč. 126, č. 4, s. 908–1000. ISSN 0044-0094.
- HAMBURGER, Philip. *Is Administrative Law Unlawful?* Chicago: The University of Chicago Press, 2014, 646 s. ISBN 978-022-632-4630.
- SOMMERMANN, Karl-Peter a Bert SCHAFFARZIK (eds.). *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Berlin: Springer, 2019, 2538 s. ISBN 978-3-642-41234-9.
- VOPÁLKA, Vladimír, Vladimír MIKULE, Věra ŠIMŮNKOVÁ a Miloslav ŠOLÍN. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, 338 s. ISBN 80-7179-864-9.

MINULOST, PŘÍTOMNOST A BUDOUCNOST ČESKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Lukáš Potěšil* a Stanislav Sedláček**

1 ÚVODEM

Správní soudnictví, předmět teoretického zájmu i praktického působení Petra Průchy. Správní soudnictví, ukázkový příklad dělby moci a tzv. soudní kontroly veřejné správy. Správní soudnictví a jeho bohatá judikatura a množství rozličných příběhů. Správní soudnictví a jeho zajímavá minulost, inspirující přítomnost, a otevřená budoucnost.

To vše jsou, ovšem spíše zkratkovitě, stejně jako demonstrativně, nadnesené důvody, proč se autoři tohoto příspěvku rozhodli věnovat tématu, kterým je správní soudnictví. Rádi bychom, na základě přiblížení (a zopakování) vývoje českého správního soudnictví a jeho stávajícího stavu, poskytli i několik možných stručných a obecnějších úvah a pohledů směrem k dalšímu směřování správního soudnictví v České republice.

2 VÝVOJ (ČESKÉHO) SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Jakkoliv jsme si vědomi, že historii a vývoji správního soudnictví v České republice bylo v řadě publikací věnováno hodně pozornosti, jsme přesto toho názoru, že minulost silně ovlivňuje přítomnost a také budoucnost, přičemž kdo nezná chyby z minulosti, je vystaven tomu je opakovat. Proto se níže zaměříme i na některé aspekty, které by stávající a budoucí vývoj mohly případně zohlednit, ať již v rovině pozitivní, nebo negativní.

* JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D., Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Email: lukas.potesil@law.muni.cz

** JUDr. Stanislav Sedláček, Ph.D., Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Email: stanislav.sedlacek@law.muni.cz

U správního soudnictví lze jako o základním pilíři jeho zrodu na našem území hovořit v rámci přijetí tzv. Prosincové ústavy z roku 1867. Nicméně k vytvoření správního soudnictví došlo prakticky po 10 letech, a to tzv. říjnovým zákonem č. 36/1876 ř. z. Tento zákon, z pera odborového přednosty Karla von Lemayera, byl průlomovým, z dnešního pohledu stále moderním právním předpisem, stručným a obecným a díky tomu mohl upravovat správní soudnictví v podstatě s menšími obměnami až do roku 1948.

Po vzniku Československa v roce 1918 došlo k recepci správního soudnictví tzv. listopadovým zákonem č. 3/1918 Sb. a zřízení jediného Nejvyššího správního soudu. Potřebné změny dosavadní právní úpravy byly provedeny na podnět prvního prezidenta dr. Ferdinanda Pantůčka. Právě existence toliko Nejvyššího správního soudu vedla k jeho zahlcení, přičemž tuto neúnosnou situaci měl alespoň částečně vyřešit zákon č. 164/1937 Sb.¹

Pro období rakouského a pozdějšího československého správního soudnictví bylo příznačné, že jeho rozhodnutí v řadě ohledů nahrazovaly do té doby chybějící právní úpravu. Ukázkovým příkladem bylo přijetí prvního československého správního řádu (nařízení vlády č. 8/1928 Sb.), který byl po obsahové stránce silně ovlivněn judikaturou správních soudů, na kterou ideově navázal.

Po roce 1945, přičemž tragické době let 1938 až 1945 se v tomto příspěvku, z hlediska vývoje správního soudnictví, věnovat nebudeme,² Nejvyšší správní soud kontinuálně navázal na svou dosavadní rozhodovací a judikatorní činnost.

Po únoru 1948 se Nejvyšší správní soud jako nezávislý orgán velmi brzo dostal zákonitě do střetu s nově vznikající převzatou sovětskou koncepcí práva, která neznala institut správního soudnictví, poněvadž neuznávala tradiční dělbu moci. Nejvyšší správní soud v tomto období rozhodoval v kauzách týkajících se znárodnování a právě pro jeho objektivní rozhodování došlo k jeho postupné likvidaci, která započala jeho přejmenováním

¹ Ten přinesl omezení veřejného líčení, zvýšení poplatků v případech, kdy navrhovatel vystupoval proti jasné dikci zákona, nebo možnost rozhodování jen na základě spisu v neveřejném jednání.

² Nicméně je třeba zdůraznit, že i v tzv. Slovenském státu došlo k vytvoření Nejvyššího správního soudu se sídlem v Bratislavě, což posléze mj. mohlo vést rovněž k tomu, že toto město bylo zvoleno jako sídlo československého správního soudu.

na „Správní soud“. Dalším krokem byla jeho dislokace do Bratislavy, kde při reorganizaci soudní moci zcela zanikl nabytím účinnosti ústavního zákona č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře. Správní soudnictví mělo být nahrazeno institutem „všeobecného dozoru prokuratury“. V době, kdy fakticky neexistoval institut správního soudnictví tak byla prokuratura prakticky jediným orgánem ochrany, na který se mohli jednotlivci obrátit.

V období pražského jara se objevovaly úvahy o znovuoživení správního soudnictví, ale i vlivem známých okolností nebyly dále rozvíjeny. Přesto ani v tomto období k úplné negaci soudního přezkumu správních aktů nedošlo. Právní úprava enumerativním výčtem tuto formu přezkumu připouštěla a svěřila ji obecným soudům. Přitom enumerativní výčet druhů aktů podléhajících soudní kontrole se rekrutoval ze spíše okrajových, atypických oblastí běžné agendy státní správy.

Po listopadových událostech roku 1989 byl jedním z prvních zásadních kroků požadavek obnovení soudní kontroly správních aktů, jimiž bylo zasaženo do sféry subjektivních práv fyzických a právnických osob. Novelizací občanského soudního řádu se nadále tzv. enumerativní metodou postupně rozšiřovala příslušnost obecných soudů. Průlom přinesla Listina základních práv a svobod se svou tzv. generální přezkumnou klauzulí v čl. 36 odst. 2. V této době byl občanský soudní řád novelizován zařazením části páté, která procesně upravovala správní soudnictví a za tím účelem stanovila dvě základní formy, jednak přezkoumávání pravomocných rozhodnutí správních orgánů založené na principu generální přezkumné klauzule po podání žaloby a jednak přezkoumání nepravomocných rozhodnutí správních orgánů na základě opravných prostředků enumerativním výčtem. Správní soudnictví bylo v tomto období pojato tzv. funkčně a nikoliv organizačně.

Jednotlivé nálezy Ústavního soudu³ z konce 90. let 20. století postupně počaly prokazovat, že taková právní úprava je z dlouhodobého hlediska problematická a neudržitelná. To bylo završeno poměrně radikálním krokem, kterým bylo zrušení celé tehdejší právní úpravy správního soudnictví, ovšem

³ Srov. nálezy ze dne 24. 9. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 18/1996, č. 269/1996 Sb., a ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/1998, č. 2/2000 Sb.

s odloženým datem účinnosti tak, aby byl dán prostor k přijetí právní úpravy, kterou máme v současné době.⁴

3 SOUČASNÁ PODOBA SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Renesance plnohodnotného správního soudnictví vyústila v přijetí základního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, který jednak obecně upravil soudní přezkum rozhodování a aktů správních orgánů ve věcech veřejnoprávních a jednak zřídil Nejvyšší správní soud, který zastřešuje po organizační stránce správní soudnictví, které je tvořeno krajskými soudy, resp. jejich specializovanými senáty a samosoudci.⁵

Současná podoba správního soudnictví, s účinností od 1. 1. 2003, umožňuje dotčeným osobám domáhat se u správního soudnictví poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům, do nichž bylo činností, jakož i možnou nečinností veřejné správy negativně zasaženo.

Jistým možným problémem může být, že správnímu soudnictví byla a nadále je svěřena tzv. agenda nebo soudnictví volební, referendové, jakož i „soudní agenda“ politických stran. Tím mohl být, podle našeho názoru, vytvořen prostor pro nové a další svěřování kompetencí správnímu soudnictví,⁶ které jej může do jisté míry vzdalovat od jeho původního smyslu a účelu, tedy ochrany individuálních subjektivních práv.⁷

⁴ Blíže srov. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/1999, č. 96/2001 Sb., podle něhož „*Současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí být mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud.*“

⁵ Zcela stranou pro účely tohoto příspěvku ponecháváme stávající stav a podobu tzv. části páté občanského soudního řádu, která upravuje soudní kontrolu správních rozhodnutí ve věcech soukromého práva.

⁶ Srov. trvající a stále živou problematiku kárného řízení se soudci, státními zástupci a soudními exekutory, nebo vcelku „jepičí život“ sankcionování v oblasti střetu zájmů; z novější doby potom oprávnění k rušení služebních předpisů.

⁷ Ostatně s tím může souviset i rozšíření žalobní legitímace z důvodu ochrany veřejného zájmu z nejvyššího státního zástupce i na veřejného ochránce práv.

V průběhu let došlo také k některým změnám z hlediska funkčního, kterým byla zejména možnost soudního přezkoumání opatření obecné povahy nebo zavedení institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, kterým se ryze účelově řešilo zahlcení Nejvyššího správního soudu tzv. azylovou agendou.

Právní úprava správního soudnictví obsažená v soudním řádu správním byla dotčena tzv. velkou novelou provedenou s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb. Tato právní úprava přinesla řadu změn, z nichž nejvýznamnějším, z dlouhodobého hlediska, se ukázala, nová koncepce podávání kasačních stížností přímo u Nejvyššího správního soudu, jakož i další změny s tím více či méně spojené a rozšířená možnost k podání tzv. zásahové žaloby. Postupně došlo, a i nadále dochází, k rozšiřování přezkumné pravomoci správních soudů, což s sebou logicky nese řadu otázek a nejasností. Zatímco po organizační stránce se správní soudnictví od roku 2003 výrazněji nezměnilo, jinak tomu bylo a je po stránce obsahové a funkční, čímž se dostáváme k poslední části příspěvku, který poukazuje na další možný vývoj správního soudnictví v budoucnu.

Stávající systém a podoba správního soudnictví v České republice je stále do značné míry inspirována a vychází z modelu správního soudnictví, který byl na našem území aplikován v souvislosti se zákonem č. 36/1876 ř. z. Skutečnost, že po více jak sto letech je tento model nadále uplatňován a je, přes všechny výhrady, stále funkční, svědčí o tom, že jeho možné zásadní změny je třeba důkladně zvážit a zejména vnímat je v potřebných souvislostech.

4 BUDOUCÍ VÝVOJ SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Možné úvahy z hlediska dalšího vývoje našeho správního soudnictví lze, podle našeho názoru, rozdělit do dvou oblastí, které jsou však spolu úzce propojeny tak, že je nelze oddělit, tedy v rovině organizační a funkční.

Z hlediska organizace správního soudnictví jsme toho názoru, že není dlouhodobě udržitelný stav, že správní soudnictví je v prvním stupni vykonáváno soudci, u nichž je jejich specializace na správní soudnictví mnohdy dána běžným systémem kariérního postupu (z okresní na krajskou úroveň), nežli systematickou a dlouhodobou přípravou na pozici soudce tzv. správního úseku

krajského soudu. Negativem je, že správní soudnictví na úrovni krajského soudu není vnímáno zcela rovnocenně k agendě civilní a trestní, což může mít nepříznivé následky. Další otázkou je zcela evidentní nevyrovnanost jednotlivých správních úseků krajských soudů z hlediska jejich tzv. nápadu, jakož i to, že soudní soustava není vystavěna na shodných organizačních pilířích, jako je tomu v případech veřejné správy. Zjednodušeně řečeno, soustava správního soudnictví v tomto ohledu nemusí být zcela čitelná a pochopitelná. Jsme tudíž toho názoru, že by bylo vhodné vytvoření zcela samostatných správních soudů,⁸ přičemž další otázkou může být jak jejich počet (zda větší, nebo menší, nežli 8 stávajících), jakož i jejich vztah k Nejvyššímu správnímu soudu, resp. zda ponechat stávající jednostupňový model, nebo naopak nepřidat vyšší nebo nižší zprostředkující článek.

Mnohem více možných změn vidíme ve funkční oblasti správního soudnictví. Jednak je tím odklon od *ex post* přezkoumávání a rozhodování o věci, která byla předmětem posuzování ze strany správních orgánů, a to ve prospěch přímého rozhodování správních soudů. Jinak řečeno, správní soudy mohou nahradit rozhodnutí správních orgánů a jejich rozhodnutí věc *de facto*, ale i *de iure* uzavírá. Toto řešení postupně proniká především z práva evropské unie, kdy kupř. čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, k tomu vybízí.⁹ Soudy se přesouvají z přezkumné a následné role do pozice přímého pokračovatele správního řízení a správních orgánů. Ukázkovým příkladem může být nové pojetí uplatňované v Rakousku, z hlediska opuštění řádných opravných prostředků (byt' s výjimkami) ve sféře veřejné správy a jejich přesunutí na soudy, přičemž o velice podobném modelu je aktuálně uvažováno v Maďarsku. S tím je úzce spojeno, zda si správní soudnictví nadále udrží svou přezkumnou roli, nebo se přesune do pozice orgánu nalézacího, což ovšem může vyvolávat až ústavní konotace. Toto možné oslabení kasačního

⁸ Přičemž se v daném ohledu nejedná o novou a překvapivou úvahu, nýbrž tento námět se objevoval již v souvislosti s navrhovanými koncepcemi možného správního soudnictví v letech 2001 a 2002.

⁹ Podle tohoto ustanovení „členské státy pro dosažení souladu s odstavcem 1 zajišťují, aby účinný opravný prostředek obsahoval úplně a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně.“

principu můžeme ostatně nalézt kupř. v právní úpravě svobodného přístupu k informacím.¹⁰

Po funkční stránce vidíme, že řízení před správními soudy, právě pro jeho přezkumné zaměření a zmíněný kasační princip, nutně vykazuje řadu specifík. Zamyslet se tudíž lze nad případným omezením ústních jednání ve věci. Z pohledu žalobce a přístupu k soudní ochraně může být klíčová volba správného žalobního typu, přičemž aktuální judikatura celou triádu žalobních typů (rozhodnutí – nečinnost – zásah) spíše poněkud znepréhledňuje. Nabízí se otázka precizace jednotlivých forem soudní ochrany, případně zcela jiného nastavení žalobních typů a druhů. Z pohledu zvyšujícího se zatížení správních soudů na krajské úrovni, jakož i Nejvyššího správního soudu, vidíme možný potenciál v jasném nastavení toho, zda kasační stížnost je řádným nebo mimořádným opravným prostředkem, s čímž jsou spojeny další více či méně problematické otázky a jejich řešení. Řešení stávajícího zatížení cestou rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti shledáváme poněkud problematickým, když souhlasíme s obavami v podobě přesunutí zátěže na Ústavní soud, přičemž věc bude muset být ze strany Nejvyššího správního soudu stejně určitým způsobem posouzena, aby mohl být konstatován závěr o nepřijatelnosti. Za tím účelem by bylo nezbytně nutné náležitě analyzovat fungování tohoto institutu v oblasti tzv. azylové, která je ale do značné míry specifická. Současně je třeba se ptát, zda by na základě plošného využití tohoto institutu nedocházelo k zeslabování role Nejvyššího správního soudu a jeho zákonem daných úkolů v § 12 soudního řádu správního.

S problematikou zvyšující se zátěže, ale také i náročnosti jednotlivých řešených případů, je spojena otázka specializace, nebo jistého rozdělení jednotlivých případů.

5 ZÁVĚREM

Možných otázek a námětů z hlediska budoucího směřování správního soudnictví je jistě ještě celá řada, přičemž jsme si plně vědomi toho, že náš příspěvek je spíše obecnější. Ostatně bylo to naším záměrem, neboť se jedná o komplexní problematiku.

¹⁰ Srov. § 16 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb.

Úplným závěrem vyjadřujeme přání, že i nadále se budeme moci setkávat s (jistě mnohem propracovanějšími a koncentrovanějšími, nežli byl tento náš) příspěvky a názory Petra Průchy, a to nejen k výše zmíněným, a podle našeho názoru vcelku ožehavým a zásadním otázkám.

SPRÁVNE SÚDNICTVO AKO SAMOSTATNÉ ODVETVIE PRÁVNEHO PORIADKU*

Juraj Vačok** a Ján Škrobák***

1 ÚVOD

Pokladáme si za veľkú česť, že sme dostali možnosť prispieť do odbornej publikácie vydávanej na poctu pána profesora Průchu, ktorý v mnohom ovplyvnil nielen akademickú činnosť a odborné formovanie nás ako spoluautorov tohto príspevku, ale aj celej právnej vedy v českom, ale aj v slovenskom priestore.

Dlho sme rozmýšľali nad obsahom tohto príspevku. Nakoniec sme sa rozhodli pre problematiku, ku ktorej má veľmi blízko aj profesor Průcha ako akademik – administrativista pôsobiaci zároveň aj na správnom súde. Danú problematiku riešime síce z pohľadu slovenskej právnej úpravy, ale veríme, že viacero z načrtnutých problémov bude tvoriť aj prienik s okruhmi riešenými právnou vedou v právnom prostredí Českej republiky.

Bez ohľadu na to sme tento článok vypracovali v prvom rade ako osobné venovanie pánovi profesorovi Průchovi s cieľom aj takýmto spôsobom sa mu poďakovať za jeho inšpiratívne vedecké dielo, za jeho pomoc pri našom vlastnom odbornom raste, a vysloviť mu úctu za jeho doterajšiu

* Tento príspevok bol vypracovaný v rámci výskumnej úlohy Prieskum právoplatných individuálnych správnych aktov v kontexte právnej istoty a spravodlivosti podporenej Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied pod registračným číslom projektu 1/0686/18.

** Doc. JUDr. Juraj Vačok, PhD., Právnická fakulta, Univerzita Komenského, Bratislava, Slovenská republika / Email: juraj.vacok@flaw.uniba.sk

*** Doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD., Právnická fakulta, Univerzita Komenského, Bratislava, Slovenská republika / Email: jan.skrobak@flaw.uniba.sk

prácu. Tá by však nebola možná v danej kvalite bez jeho ľudského rozmeru, pred ktorým sa tiež hlboko skláňame.

V systematike právneho poriadku Slovenskej republiky si správne súdnictvo stále hľadá svoje miesto. Dá sa povedať, že sa oň „uchádzajú“ o neho ako civilní procesualisti, tak aj administratívisti. Dôkazom je aj skutočnosť, že napríklad aj na našej fakulte sa táto problematika vyučuje ako na Katedre správneho a environmentálneho práva, tak aj na Katedre občianskeho práva.

Napriek súčasnej rozdielnosti českej a slovenskej právnej úpravy sme sa rozhodli ponúknuť náš názor na tento problém s pohľadu slovenských právnikov majúcih bližšie práve k správne právu. Snažíme sa aspoň v základnej rovine zodpovedať otázku, či správne súdnictvo možno vnímať ako súčasť správneho práva, alebo o jeho úprave možno hovoriť už ako o samostatnom právnom odvetví.

Za základné metódy, ktorú používame, možno označiť analytickú metódu a historickú metódu.

2 VZŤAH SPRÁVNÉHO SÚDNICTVA A SPRÁVNÉHO PRÁVA

Niet pochýb, že medzi správnym právom a správnym súdnictvom je úzky obsahový a funkčný súvis. Správne právo predstavuje ťažiskový súbor hmotnoprávných a procesných noriem, dodržiavanie ktorých v činnosti verejnej správy je predmetom súdnej kontroly v rámci správneho súdnictva. Správne súdnictvo však nielen kontroluje činnosť verejnej správy vo funkčnom ponímaní: aj to, koho činnosť kontroluje, teda kto je verejnou správou v organizačnom ponímaní, vo významnom rozsahu reguluje aj správne právo (popri práve ústavnou).

Aj keď správne súdy v rámci správneho súdnictva postupujú podľa osobitného procesného predpisu, ktorým je Správny súdny poriadok, ich rozhodovacia činnosť je nevyhnutne naviazaná na správno-právnu úpravu. Možno povedať, že aj správne súdy – pokiaľ ide o hmotnoprávne normy – aplikujú prevažne správne právo, aj keď v osobitnom procesnom režime (nie v režime správneho konania). Rozhodovanie správnych súdov však zahŕňa aj aplikáciu noriem správneho práva procesného, keďže v prevažnej väčšine prípadov predmetom súdnej kontroly sú také procedurálne a finálne formy

činnosti verejnej správy, ktoré (alebo aspoň postup k nim vedúci) majú procesnú úpravu správneho charakteru (napríklad správne konanie ako postup upravujúci vydávanie individuálnych správnych aktov).

Možno povedať, že v slovenskom právnom prostredí nie vždy platí, že „proces nasleduje hmotu“, pokiaľ ide o posúdenie toho, či úpravu určitého súboru rozhodovacích procesov súdov budeme vnímať ako súčasť toho právneho odvetvia, do ktorého zaradíme aj hmotnoprávnu úpravu, alebo ho budeme vnímať ako súčasť občianskeho práva procesného. Napríklad právna úprava rozhodovania o obchodných sporoch, hoci v materiálnej rovine ide o otázky obchodnoprávne, nie je predmetom úpravy obchodného práva, rovnako, ako právna úprava rozhodovania pracovnoprávných sporov nie je predmetom úpravy pracovného práva. Možno povedať, že v podmienkach Slovenskej republiky iba niektoré hmotnoprávne korpusy právnych odvetví majú v doktrínálnej rovine nerozporovateľne aj vlastný súdoprocený korpus právnych noriem, ktorý je buď súčasťou toho istého právneho odvetvia, alebo prípadne je úplne samostatným právnym odvetvím: občianske právo a občianske (alebo civilné) právo procesné, trestné právo a trestné právo procesné; s ohľadom na existenciu samostatného Ústavného súdu, konanie pred ktorým je takisto osobitne regulované, by sme azda mohli hovoriť aj o akomsi ústavnom práve procesnom.

Pochopiteľne, súčasťou správneho práva ako právneho odvetvia je aj správne právo procesné. Treba však povedať, že aplikačné a iné rozhodovacie procesy vo vzťahu k správne právu hmotnému uskutočňujú primárne orgány verejnej správy a až sekundárne súdy.

Na to, aby sme zodpovedali našu základnú otázku, teda či úprava rozhodovania v rámci správneho súdnictva je súčasťou správneho práva, musíme uskutočniť postup založený na tom, že porovnáme účel a vlastnosti tejto právnej úpravy s pojmovým vymedzením správneho práva ako právneho odvetvia.

Vymedzení správneho práva v slovenskej a českej administratívistickej spisbe by sme našli viac než dost, uvedieme aspoň niektoré:

Aktuálna učebnica všeobecnej časti správneho práva hmotného od autor-ského kolektívu administratívistov z Univerzity Komenského v Bratislave,

Právnickej fakulty pod vedením profesora M. Vrabka správne právo vymedzuje ako „*odvetvie slovenského právneho poriadku, ktoré upravuje časť spoločenských vzťahov v oblasti verejnej správy, a to tie, ktoré vznikajú medzi spravujúcimi subjektami konajúcimi prostredníctvom orgánov verejnej správy a fyzickými osobami, medzi spravujúcimi subjektami verejnej správy a právnickými osobami a medzi spravujúcimi subjektami verejnej správy a orgánmi verejnej správy konajúcimi v ich mene navzájom [...] za predpokladu, že ide o vzťahy, ktoré majú spravovací charakter*“.¹ O pár strán ďalej sa potom v tej istej učebnici uvádza aj vymedzenie správneho práva procesného, a to v nasledovnom znení: „*Správne právo procesné, niekedy nazývané aj formálne správne právo, upravuje procesné postupy, v rámci ktorých spravujúce subjekty realizujú svoje právnym poriadkom stanovené úlohy a spravované subjekty svoje práva a oprávnenia*“.²

Podstatná okolnosť umožňujúca uchopiť správne právo ako samostatné právne odvetvie sa uvádza v učebnici od autorského kolektívu pod vedením docenta B. Cepeka, kde sa dôraz popri iných znakoch kladie na osobitosti metódy administratívnoprávnej regulácie. Uvádza sa tu, že odlišenie tejto metódy od iných metód právnej regulácie spočíva v tom, „*keťo je nositeľom tejto regulácie, a teda kto ju realizuje*“, pričom, ako ďalej učebnica uvádza, „*je to vždy vykonávateľ verejnej správy*“.³

K posúdeniu nami nastolenej otázky sa môžeme približovať aj tým, že sa budeme zaoberať administratívnoprávnymi vzťahmi. Ako uvádza pán profesor Průcha, pre tieto vzťahy sú popri všeobecných znakoch právnych vzťahov charakteristické aj niektoré zvláštnosti, čo vyplýva najmä z toho, že vznikajú a realizujú sa pri výkone verejnej správy⁴. Ako ďalej uvádza, pre správnoprávne vzťahy je charakteristické, že jedným z ich subjektov je vždy orgán verejnej správy, s tým, že v týchto vzťahoch subjekt, ktorý v nich presadzuje verejné záujmy ako reprezentant verejnej správy, v nich vystupuje v mocensky nadradenom postavení voči subjektom, vo vzťahu ku ktorým sa verejná správa vykonáva.⁵

1 VRABKO, Marián a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 38.

2 Ibid, s. 41.

3 CEPEK, Branislav a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola a Wolters Kluwer, 2018, s. 87.

4 PRŮCHA, Petr. *Správni právo. Obecná časť*. 8. doplnčené a aktualizované vyd. Brno-Plzeň: Nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 147.

5 Ibid, s. 149–150.

Bez potreby hlbšej analýzy môžeme konštatovať, že platná a účinná slovenská právna úprava správneho súdnictva tieto pojmové znaky správneho práva nie je v stave naplniť. Predovšetkým, popri spravujúcom subjekte verejnej správy (resp., orgáne verejnej správy, ktorý ho reprezentuje) a spravovanom subjekte verejnej správy v týchto právnych vzťahoch vystupuje ďalší aktér, ktorým je správny súd. Tento súd je pritom v procesnoprávných vzťahoch v rámci správneho súdnictva mocenským aktérom, naproti tomu spravujúci subjekt / spravujúci orgán v právnych vzťahoch v rámci správneho súdnictva nemá voči spravovanému subjektu mocenské postavenie. Orgán verejnej správy a spravovaný subjekt sa v konaniach v rámci správneho súdnictva stretávajú ako rovný s rovným.

Možno ďalej konštatovať, že v rámci správneho súdnictva už nemožno povedať, že by tu spravujúci subjekt verejnej správy, resp., orgán verejnej správy, realizoval svoje verejnospravovacie oprávnenia, vystupuje tu skôr v pozícii kontrolovaného. Samotný správny súd pritom primárne nepresadzuje vo svojich rozhodnutiach verejný záujem, ale ochranu zákonnosti, najmä verejných subjektívnych práv.

Ďalej možno povedať, že právne vzťahy pri výkone správneho súdnictva nevznikajú „vo verejnej správe“ – sú to právne vzťahy vznikajúce v inom subsystéme verejnomocenského mechanizmu, v rámci súdnictva.

Na základe uvedených argumentov možno uzavrieť, že právne vzťahy vznikajúce pri výkone správneho súdnictva medzi správnymi súdmi, spravujúcimi subjektmi, orgánmi verejnej správy a spravovanými fyzickými osobami a právnickými osobami, ani ich právna úprava, nenapĺňajú pojmové vymedzenie správneho práva ani administratívnoprávnych vzťahov.

3 VZŤAH SPRÁVNEHO SÚDNICTVA A CIVILNÉHO PROCESU

Konanie pred správnymi súdmi je v našom právnom priestore veľmi úzko spojené s civilným procesom.⁶ Domnievame sa, že uvedená skutočnosť je podmienená viacerými faktormi. Jedným z nich je právna tradícia a historický vývoj na našom území.

⁶ K pojmu civilný proces bližšie pozri ŠTEVČEK, Marek a kol. *Civilné právo procesné*. Bratislava: Eurokódex, 2010, s. 119–120.

Za základ správneho súdnictva, tak, ako ho poznáme v súčasnosti, považujeme zákon číslo 3/1918 Sb. o nejvyššom správnom súde a o řešení kompetenčních konfliktů. Týmto právnym predpisom prišlo k prebratiu modelu právnej úpravy správneho súdnictva typického pre rakúsku časť Rakúsko-Uhorskej monarchie ustanoveného v 36/1976 ř. z. o zřízení správního soudu v znení zmien.

Napriek uvedenému je potrebné konštatovať, že sa v našom právnom priestore vyvíjal aj prieskum druhov verejnoprávných aktov stojacich mimo klasickej sústavy správneho súdnictva. Tento prieskum sa realizoval pred civilnými súdmi a teda možno tvrdiť, že bol vykonávaný v rámci civilného procesu.⁷

Súdny prieskum správnych aktov v rámci civilného procesu bol v podmienkach Slovenskej republiky umocnený prijatím zákona číslo 65/1952 Zb. o prokuratúre. Týmto právnym predpisom, účinným od 1. 1. 1953, prišlo k zrušeniu správneho súdnictva § 18 odsekom (2), v ktorom sa uvádza, že sú zrušené všetky predpisy o Správnom súde.

Následne tak ostal len súdny prieskum v rozsahu zakotvenom v právnych predpisoch upravujúcich občianske súdne konanie. Táto koncepcia pokračovala aj po prijatí zákona číslo 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len Občiansky súdny poriadok). Ten upravoval súdny prieskum vybraných druhov správnych aktov primárne v štvrtej hlave štvrtej časti.⁸

Nastúpený trend bol posilnený po roku 1989, kedy prišlo k obnoveniu správneho súdnictva z funkčného hľadiska. Zákomom číslo 519/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok a notársky poriadok, sa do Občianskeho súdneho poriadku doplnila samostatná piata časť s názvom Správne súdnictvo. Tento právny predpis nadobudol účinnosť 1. 1. 1952.

Znamená to, že v Slovenskej republike neprišlo k návratu pred rok 1953 vytvorením samostatného správneho súdnictva. Správne súdnictvo sa stáva

⁷ Príkladom takéhoto prieskumu je súdny prieskum vecí patriacich do národného poisťenia. Pozri k tomu napríklad desiatu hlavu druhej časti zákona číslo 142/1950 Zb. o konaní v občianskoprávných veciach (občiansky súdny poriadok).

⁸ K tomuto pozri bližšie VRABKO, Marián. Správne súdnictvo v Slovenskej republike (historické, politické a právne východiská). In: *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 9–22, s. 17–18.

súčasťou účinného základného predpisu upravujúceho civilné právo procesné.

Nová právna úprava vo svojej podstate už len pokračovala v koncepcii, ktorá bola nastolená po 1. 1. 1953. Štvrtá časť Občianskeho súdneho poriadku bola nahradená novou piatou časťou. Táto časť bola síce výhradne dopracovaná, ale vychádzala z konceptu zakotvenom v štvrtej časti.

Uvedenú skutočnosť potvrdzuje aj dôvodová správa k návrhu novej právnej úpravy, kde sa okrem iného uvádza: „*Přezkoumné řízení podle této hlavy se zprvu týkalo jen nepravomocných správních rozhodnutí. Tato ustanovení byla zprvu používána pouze pro přezkoumání rozhodnutí nositelů důchodového a nemocenského pojištění, což má svůj původ ve zvláštním pojišťovacím soudnictví, které v našich zemích trvalo až do roku 1950. Postupně však zvláštní zákony rozšiřovaly případy správních rozhodnutí, které podléhaly přezkoumání soudem, a to jak pokud jde o správní rozhodnutí dosud nepravomocná, tak pokud jde o správní rozhodnutí, u nichž došlo ke vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení. Tento trend nabyl na intenzitě po 17. listopadu 1989, kdy se stal součástí úsilí o přebudování našeho právního řádu tak, aby odpovídal požadavkům kladeným na právní stát. Vyvrcholil Listinou základních práv, která v čl. 36 odst. 2 vyslovila princip soudního přezkoumání správních rozhodnutí.*“⁹

Pri analýze textu dôvodovej správy je zaujímavé, že sa naviazalo na tradíciu, ktorá bola typická pre súdny prieskum v poisťovacom súdnictve. Teda nešlo sa cestou obnovenia právnej úpravy súdneho prieskumu, tak ako bol zakotvený zákonom číslo 3/1918 Sb. o najvyššom správnom súde a o řešení kompetenčních konfliktů a následnou právnou úpravou.

Táto časť opticky pôsobila samostatne, avšak s odkazom na niektoré časti Občianskeho súdneho poriadku. Táto skutočnosť bola zakotvená v § 246c odseku (1) Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorého pre otázky priamo neupravené v piatej časti sa primerane použijú ustanovenia prvej časti, tretej časti a štvrtej časti tohto zákona.¹⁰

⁹ Dôvodová správa k návrhu zákona číslo 519/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok a notársky poriadok.

¹⁰ V podmienkach Českej republiky bol vývoj veľmi podobný (pozri bližšie k tomu PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita v Brne, 1998, s. 286–290) až do doby prijatia zákona číslo 150/2002 Z. z. Správní řád soudní.

Za významnú zmenu v tejto oblasti považujeme prijatie zákona číslo 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, ktorý nadobudol účinnosť 1. 7. 2016¹¹ (ďalej len Správny súdny poriadok). Tento právny predpis bol súčasťou troch kódexov, ktoré nahradili Občiansky súdny poriadok.

Dôvody pre takúto koncepčnú zmenu možno nájsť vo všeobecnej časti dôvodovej správy k návrhu Správneho súdneho poriadku. V nej sa okrem iného uvádza: „Pri obnove správneho súdnictva bol založený stav, podľa ktorého súdy v konaní o súkromnoprávných nárokoch (v konaniach vo veciach civilných) používajú rovnaký právny predpis ako v konaní o žalobách z verejného práva (v konaniach o preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy). Netreba zdôrazňovať skutočnosť, že tieto dve základné oblasti práva – právo verejné a právo súkromné sa musia riadiť odlišnými zásadami pri procesnom postupe, čo spôsobuje obidvom zložkám rozhodovacej činnosti súdov nemalé aplikačné problémy... Odčlenenie procesnej úpravy správneho súdnictva sa ukázalo ako nevyhnutný krok, po ktorom už dlhé roky volajú odborníci z radov súdnictva a prokuratúry, ako aj orgánov verejnej správy a vysokoškolských pedagógov. Tento zámer má oporu aj v právnych úpravách iných štátov a je nesporne jednou z významných štrukturálnych zmien rekodifikácie.“¹²

Prijatie Správneho súdneho poriadku považujeme za veľmi významný krok rozvoja správneho súdnictva. Odčlenenie tejto oblasti práva od všeobecného civilného procesu umožňuje jeho vlastný rozvoj bez toho, aby bolo ovplyvňované zmenami prameniáciami z potrieb iných druhov právnych oblastí.

Nová právna úprava všeobecnej úpravy správneho súdnictva však nemala za následok úplné odčlenenie správneho súdnictva od civilného procesu. V § 25 rieši vzt'ah k právnomu predpisu číslo 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších zmien (ďalej len Civilný sporový poriadok), ktorý možno považovať za základ právnej úpravy civilného konania v podmienkach Slovenskej republiky.

Podľa uvedeného ustanovenia sa na konanie pred správnym súdom primerane používajú ustanovenia prvej a druhej časti Civilného sporového poriadku s výnimkou ustanovení o intervencii. Prepojenosť Civilného

¹¹ Do súčasnej doby bol tento právny predpis dvakrát novelizovaný.

¹² Dôvodová správa k Správnomu súdnomu poriadku dostupná z: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=408731> [cit. 24. 5. 2019].

sporového poriadku a Správneho poriadku umocňuje § 2 Civilného sporového poriadku, podľa ktorého sa tento zákon použije, ak je daná právomoc súdu a Správny súdny poriadok neustanovuje inak. Navyše súčasná právna úprava Správneho súdneho poriadku ustanovuje v § 5 odseku (1), že na konania podľa tohto zákona sa vzťahujú aj princípy účinné pre Civilné sporové konanie.

Pohľad na kvalitu takéhoto nastavenia právnej úpravy môže byť rôzny. Našou ambíciou v tomto článku ani nie je túto kvalitu hodnotiť. Chceme poukázať na to, že ani v súčasnosti účinná právna úprava sa nedokázala úplne odtrhnúť od všeobecnej úpravy civilného sporového procesu uvedenej v Civilnom sporovom poriadku.

4 ZÁVER

Napriek skutočnosti, že predmetom správneho súdnictva je kontrola verejnej správy, a že správne súdy nevyhnutne aplikujú najmä normy správneho práva, od hmotnoprávnych noriem a noriem upravujúcich organizáciu verejnej správy, až po normy správneho práva procesného (upravujúce napríklad správne konanie), nemožno jeho právnu úpravu podľa nášho vnímať ako súčasť správneho práva, keďže nenapĺňa pojmové znaky tohto právneho odvetvia. Už samotná požiadavka na nezávislosť správneho súdnictva uvedená v článku 46 právneho predpisu číslo 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších zmien predurčuje, že by správne súdnictvo malo stáť oddelene od verejnej správy. Navyše nosnou činnosťou správneho súdnictva nie je výkon verejnej správy, ale jeho kontrola.

Z hľadiska právnej úpravy správne súdnictvo stále vychádza z civilného procesu, kde v súčasnosti možno nachádzať určitý základ. Domnievame sa však, že s ohľadom na predmet prieskumu a odčlenenie jeho právnej úpravy do samostatného právneho predpisu pôjde vlastnou cestou a bude sa od civilného procesu vzdďaľovať. Tak, aby raz zaujalo rovnocenné a samostatné miesto popri civilnom súdnictve a trestnom súdnictve.

Literatura

- CEPEK, Branislav a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola a Wolters Kluwer, 2018, 492 s. ISBN 978-80-8168-784-6.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vyd. Brno – Plzeň: Nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7380-381-0 (Aleš Čeněk), 978-80-7239-281-0 (Doplněk).
- PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, 420 s. ISBN 80-210-2002-4.
- ŠTEVČEK, Marek a kol. *Civilné právo procesné*. Bratislava: Eurokódex, 2010, 856 s. ISBN 978-80-89447-18-3.
- VRABKO, Marián a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 316 s. ISBN 978-80-89603-68-8.
- VRABKO, Marián. *Správne súdnictvo v Slovenskej republike (historické, politické a právne východiská)*. In: *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, 399 s. ISBN 978-80-7160-339-9.

DVE KVAPKY ADMINISTRATÍVNEJ VEDY DO KALICHA SPRÁVNEHO SÚDNICTVA

Tibor Seman*

1 ÚVOD

Príspevok by mal mať jeden úvod, tento bude mať úvody dva. Prečo? Pretože je pre mňa ct'ou a sviatkom písať do zborníka, vydávaného pri príležitosti životného jubilea pána profesora Průchu. Prvým úvodom by som sa odvážil predostrieť niekoľko myšlienok o mojom vnímaní osobnosti pána profesora Petra Průchu. Ak si dobre pamätám, a určite nie je dôležité vyhľadať presný dátum, bolo to približne pred štvrt'storočím, prvýkrát som mal česť stretnúť osobne pána profesora na Morave na vedeckej konferencii, ktorej som sa zúčastnil s ďalšími kolegami z našej katedry (trojica Kiovská, Sotolář, Seman), vtedy ešte ako mladý odborný asistent. Mám dnes circa o tri roky viac ako mal vtedy pán profesor Průcha. Len mimochodom, zo spomínaných vtedajších kolegov som na našej katedre za správne právo ostal k dnešku sám a pribudli mladší. Už prvý kontakt, slová, vystupovanie pána profesora na mňa zapôsobili. Nie som oprávnený a ani hoden akokoľvek hodnotiť pre mňa nedosiahnuteľného pána profesora. Ale ten dojem, ktorý som vtedy mal, a o prvom dojme vieme, že je najdôležitejší, sa rokmi potvrdil. Každá príležitosť byť osobne v prítomnosti pána profesora smerovala k jednému faktu. Že pán profesor, pre mňa a istotne aj pre iných, je vzorom naslovovzatého odborníka, špičkového špecialistu i Človeka. Zámerne som napísal začiatkové písmeno v slove človek veľkým písmenom. Pretože z tých okolností a situácií, ktoré mi v súvisiacej miere umožnili spoznať pána profesora Průchu, v mojich očiach veľkým človekom je.

* Doc. JUDr. Tibor Seman, PhD., Katedra ústavného práva a správneho práva, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Slovenská republika / Email: tibor.seman@upjs.sk

Vôbec ma neudivuje, že pán profesor v roku 2015 získal ocenenie Právnik roka 2014 v kategórii Správne právo,¹ odbornú stránku zhodnotili kompetentní, bol a stále je ozajstnou právnickou osobnosťou. Rád by som však poukázal na inú stránku osobnosti pána profesora, ktorou je skromnosť, hoci by vzhľadom na to, čo pán profesor dosiahol a kým je, nemusela byť. Iba ten, kto už niečo vie nielen o práve, ale aj o živote, jeho hodnotách, o spoločnosti a jej podstate, o veľkosti vyššieho riadenia systému, pochopí, aký je v tom celom súkolí nepatrný. Takí ľudia majú byť na svojich miestach. Verím, že Pán Profesor, mnou vnímaný ako persona magna, bol vždy tam, kde mal byť. Kto úprimne nazrel do širokého odvetvia správneho práva, musel uzrieť objemnosť. Vidieť a nezľaknúť sa. Ako môže administratívny vedec najlepšie ovplyvniť právnu prax? Tak, že sa stane sudcom Najvyššieho správneho súdu v Brne. Pán profesor, vďaka, že som Vás mohol stretnúť.

2 KRÁTKE ZAMYSLENIE NAD SPRÁVNÝM SÚDNICTVOM NA SLOVENSKU ALIAS DRUHÝ ÚVOD

Viac ako štvrtstoročná empiria správneho súdництва v Slovenskej republike, vnímajúc žiaduce prispôsobovanie jeho právnej úpravy meniacim sa potrebám spoločnosti, ukazuje, že správne súdnictvo je naďalej potrebné, má zmysel a jednoznačne plní nezastupiteľnú úlohu v právnom štáte. Už samotná existencia a uvedenie si možnosti súdneho preskúmania činnosti a aktov verejnej správy, tvorí akési „pobočné“ a prirodzené ohraničenie výkonu verejnej správy, prvotne limitovanému zákonmi. Koľko osudov ľudí bolo pozitívne ovplyvnených rozhodnutiami súdov v správnom súdnictve, keď po zápase o zákonnosť v prvom i druhom stupni administratívneho konania pred správnymi orgánmi nositelia výkonnej moci nenachádzali takú spravodlivosť, akú pozná iba súd, nezávislý a nestranný ochranca zúfalých účastníkov správneho konania či adresátov nespočetných administratívnych zásahov do práv fyzických a právnických osôb. Sudcovská nezávislosť je bezo sporu významne objektivizujúcim prvkom vo vzťahu súdnej moci k verejnej práve ako súčasť moci výkonnej, a to z dôvodu svojej funkčnej a statusovej

¹ Dostupné z: [https://cs.wikipedia.org/wiki/Petr_Průcha_\(právník\)](https://cs.wikipedia.org/wiki/Petr_Průcha_(právník))

podstaty,² čím tvorí vážny protipól verejnej správy. Správne súdnictvo preto permanentne vnímam ako jedno z dôležitých meradiel „právnosti“ štátu. Tým sa napĺňajú aj slová pána profesora Průchu, že „*Správne súdnictvo úzko súvisí s dopadmi a prejavmi delby štátnej moci a s riešením vzťahov medzi mocou vykonanou, resp. verejnou správou, a mocou súdnou.*“³ Hoci správne súdnictvo je iba jedným spomedzi viacerých prostriedkov zabezpečenia zákonnosti v činnosti verejnej správy, považujem ho za prostriedok s veľkým významom, pôsobiacim popri ostatných prostriedkoch nápravy rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy ako možnosť reálneho právneho zásahu súdnej moci voči výkonnej moci, fungujúcich oddelene akoby na dvoch miskách jednej váhy. Správne súdnictvo určite nie je zamerané na potlačenie autority verejnej správy a nebolo by v poriadku vnímať ho takto, avšak poskytovaním ochrany proti verejnej správe plní v rámci delby moci funkciu dôležitej brzdy a nezameniteľnej protiváhy, či presnejšie, plní funkciu druhej misky váhy. Tak ako verejná moc je uskutočňovaná človekom, úradníkom, aj súdna moc je vykonávaná človekom, sudcom. Každý z nich môže prikladať iba na tú svoju miskú váhy. Ale prikladanie závaží v konečnom dôsledku smeruje k tretiemu subjektu, aktuálnemu účastníkovi súdneho konania, predtým skoršiemu adresátovi administratívneho pôsobenia orgánu verejnej správy.

Od 1. júla 2016 je na Slovensku účinný nový procesný predpis pre oblasť správneho súdnictva, ktorým je zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.⁴ Očakávaná nová právna úprava správneho súdnictva však nedovoľuje oddychovať administratívnej vede. Postrehol som niekoľko problémov,

² Viac o funkčnej a statusovej sudcovskej nezávislosti KORN, Ferdinand. *Objektívne právo ako spoločenský normatívny systém*. Brno: Tribun EU, s.r.o., 2019, s. 147. ISBN 978-80-263-1454-7.

³ PRŮCHA, Petr. Podstata a funkce správního soudnictví ve vztahu k ochraně veřejných subjektivních práv. In: SKULOVÁ, Soňa, Alena KLIKOVÁ a David HEJČ (eds.). *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 132. ISBN 978-80-210-7537-5.

⁴ Správny súdny poriadok je súčasťou trojice súdnoprocesných predpisov. Ďalšími sú zákon č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok a zákon č. 161/2015 Z.z. Civilný mimosporový poriadok, ktoré spoločne s účinnosťou od 1. júla 2016 nahradili Občiansky súdny poriadok (zákon č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov). Správny súdny poriadok bol dosiaľ raz novelizovaný zákonom č. 88/2017 Z. z., novelizácia sa týka práva každého konať pred správnym súdom v materinskom jazyku alebo v jazyku, ktorému rozumie, povinnosti správneho súdu zabezpečiť účastníkom konania rovnaké možnosti uplatnenia ich práv, prirátania tlmočníka a súvisiacim znášaním trov štátom.

ktoré priniesol Správny súdny poriadok. V príspevku sa zameriam iba na dva z nich. Prvým budú ustanovenia, právne zakotvujúce neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom v správnom súdnictve, keďže podľa dikcie zákona v správnom súdnictve správny súd poskytuje ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy. A druhým okruhom problémov budú ustanovenia o správnej žalobe vo veciach správneho trestania s ich vplyvom na sankčné administratívne konanie vedené orgánmi verejnej správy.

3 LIMITÁCIA POSKYTNUTIA OCHRANY PRÁVAM A PRÁVOM CHRÁNENÝM ZÁUJMOM FYZICKEJ OSOBY A PRÁVNICKEJ OSOBY V SPRÁVNOM SÚDNICTVE

3.1 Legitímne očakávanie poskytnutia ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb v správnom súdnictve

Správny súdny poriadok obsahuje ustanovenia (§ 2 odseky 1, 2), z ktorých vyplýva poskytovanie ochrany pred verejnou správou: „(1) *V správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.* (2) *Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.*“ Správny súd podľa citovaných ustanovení vystupuje ako ochranca práv a právom chránených záujmov. Avšak ochrana poskytovaná v správnom súdnictve je limitovaná, keď si v druhom odseku bližšie všimneme text „*za podmienok ustanovených týmto zákonom.*“ Ak sú všetky formálne podmienky na požadovanie ochrany splnené,⁵ subjekty, dotknuté počínaním verejnej správy, očakávajú poskytnutie ochrany správnym súdom pred verejnou správou, teda že správny súd odstráni či prikáže odstrániť krivdu, spočívajúcu v nezákonnosti rozhodnutia alebo postupu orgánu verejnej

⁵ Teda predpoklady, resp. podmienky dosiahnutia ochrany, ku ktorým patrí dodržanie lehoty na podanie žaloby, vyčerpanie relevantných opravných prostriedkov v správnom konaní či povinné zastúpenie.

správy. Očakávajú, že správny súd preskúma dodržanie hmotnoprávných a procesnoprávných noriem orgánom verejnej správy v jeho právnorealizačnej i právnoaplikačnej činnosti a na základe tohto zistenia poskytne svojim súdnym rozhodnutím ochranu subjektívnym právam, pokiaľ do nich bolo nezákonne zasiahnuté výkonnou mocou.

3.2 Kedy správny súd v správnom súdnictve neposkytne ochranu právam a právom chráneným záujmom?

Správny súdny poriadok obsahuje ustanovenia, ktoré poskytnutiu ochrany bránia. Nejde pritom o dôvody formálnej nedostatočnosti podania, nedodržania zákonných podmienok či vylúčenia určitých typov administratívnych aktov zo súdneho prieskumu. Medzi základnými princípmi konania v správnom súdnictve je obsiahnutý tento: „*Správny súd výnimočne neposkytne ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby, ak nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva.*“⁶ Zároveň aj vo všeobecných ustanoveniach o konaní v správnom súdnictve sú zakotvené obmedzenia: „*Správny súd môže výnimočne odmietnuť žalobu fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorá má zjavné šikanózne charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie. Správny súd môže tiež sankcionovať procesné úkony účastníkov konania, ktoré slúžia na zneužitie práv, najmä na prieťahy v konaní.*“⁷ Citované ustanovenia (§ 5 odsek 12 a § 28 prvá veta) nie sú obsahovo totožné. Obe zakotvujú výnimočnosť neposkytnutia ochrany v správnom súdnictve. Ustanovenie § 5 odsek 12 patrí k základným princípom konania, teda vyjadruje ideu, podstatu nasledujúcich zákonných ustanovení. Podľa § 5 odseku 1 sa konanie pred správnym súdom riadi aj týmto princípom. Avšak § 28 okrem *zjavného zneužitia práva* zakotvuje aj *šikanózne charakter žaloby* a tiež *bezúspešné uplatňovanie práva*. Prečo sa v oboch ustanoveniach (teda v § 5 odseku 12 a v § 28 prvej vete) vyskytol výraz výnimočne? Ak by v oboch týchto ustanoveniach chýbal výraz výnimočne, znamenalo by to, že súd ochranu nikdy neposkytne, ak: a) podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva, b) žaloba má zjavné šikanózne charakter, c) žalobou sa sleduje zneužitie práva, d) žalobou sa sleduje bezúspešné uplatňovanie práva.⁸

⁶ Ustanovenie § 5 odsek 12 Správneho súdneho poriadku.

⁷ Ustanovenie § 28 Správneho súdneho poriadku.

⁸ Osobitne si všimnime, že zákonná dikcia dôvodov neposkytnutia ochrany je ad a) *zjavné zneužitie práva* (§ 5 ods. 12) a ad c) *zneužitie práva* (§ 28 prvá veta).

Keďže obe citované ustanovenia (§ 5 ods. 12 a § 28 prvá veta) obsahujú výraz *výnimočne*, výklad a aplikácia citovaných ustanovení tak môže viesť k domnienke, že aj v prípade splnenia niektorej zo štyroch podmienok neposkytnutia ochrany, by ochranu bolo možné poskytnúť. Bol naozaj úmysel zákonodarcu ponechať správne súdu priestor na úvahu, či aj pri niektorom z dôvodov na neposkytnutie ochrany túto ochranu poskytne alebo výnimočne neposkytne? Ak by sa po splnení ktoréhokoľvek dôvodu (a, b, c, d) ochrana poskytnúť nemala či nesmie sa poskytnúť, potom je máťúci použitý výraz „výnimočne.“ Ak zákonodarca mienil vyjadriť, že správne súdy poskytujú ochranu vždy, ale môže sa výnimočne stať, že ochranu neposkytnú, vhodnejšie bolo voliť inú formuláciu. Totiž, či ochranu súd poskytne alebo neposkytne, zrejme bude, respektíve by malo závisieť od obsahu žaloby, nie od úvahy správneho súdu, ktorý by len mal zistiť existenciu niektorého zo štyroch dôvodov neposkytnutia ochrany.

Pri hľadaní obsahu a najmä zmyslu slova *výnimočne* je namieste využiť výkladový slovník,⁹ ktorý význam tohto slova uštaluje lingvisticky takto: *výnimočný* – ktorý sa javí ako výnimka, nie všedný; *výnimka* – odchýlka od normy, od platného pravidla, od normálneho priebehu.¹⁰ Uvedené významy sú odlišné, preto je nutné nájsť odpoveď na otázku, ktorý z významov mal zákonodarca na mysli, pretože správny súd pri aplikácii ustanovenia § 5 odseku 12 alebo prvej vety § 28 Správneho súdneho poriadku potrebuje význam použitej príslovky „výnimočne“ ustáliť. Domnievam sa, že zákonodarca mienil pri splnení niektorého z dôvodov neposkytnutia ochrany obligatórne ochranu neposkytnúť, teda ide o druhý význam výrazu výnimočne (výnimka – odchýlka od normy, od platného pravidla, od normálneho priebehu). V zmysle tohto výkladu však v citovanom texte Správneho súdneho poriadku výraz *výnimočne* je použitý nadbytočne.

Správny súd pri zisťovaní existencie dôvodov neposkytnutia ochrany bude musieť brať do úvahy detailne obe ustanovenia o neposkytnutí ochrany (§ 5 odsek 12 aj § 28 veta prvá) a vnímať ich ako celok.

⁹ Zmysel výrazov, obsiahnutých v texte zákona, je potrebné v rámci gramatického výkladu vysvetľovať v súlade so štátnym jazykom, čomu napomáha jazykoveda slovníkmi, ku ktorým patrí aj Krátky slovník slovenského jazyka.

¹⁰ Porovnaj DORULA, Ján a kol. *Krátky slovník slovenského jazyka*. Bratislava: Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1987, s. 519.

Treba zdôrazniť, že žalobca od správneho súdu *legitímne* očakáva *poskytnutie* ochrany pred verejnou správou, v tom tkvie podstata správneho súdnictva. Avšak formulácia o *neposkytnutí ochrany* právam a právom chráneným záujmom obsahuje v sebe samej logický rozpor, spočívajúci v *neposkytnutí ochrany* v správnom súdnictve tým *právam a záujmom, ktoré chráni zákon*, respektíve právo ako celok. Neposkytnutie ochrany sa tak javí ako popretie zákonnej ochrany, keďže Správny súdny poriadok umožňuje, dokonca správne mu súdu prikazuje, právam a právom chráneným záujmom neposkytnúť ochranu, ak sú na to dôvody.

Pokiaľ sa konkrétne administratívne normy nezmieňujú o obmedzení práva, ako je možné, že obmedzenie ochrany *vykonu práv* sa nachádza v súdnoprocesnom predpise, ktorým je Správny súdny poriadok? Ak osobitný zákon neustanovuje hranicu užívania práva, ako je možné, že túto hranicu určí súd v prípade, že sa naň obráti žalobca s očakávaním poskytnutia ochrany? Správny súd bude musieť zohľadňovať oba záujmy, teda tak záujem žalobcu na ochrane práv a právom chránených záujmov ako aj záujem štátu na nezneužívaní práv a právom chránených záujmov. Preto správny súd neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom bude musieť v každom konkrétnom prípade citlivo zvažovať v spojení so zistiteľnými dôvodmi odoprenia ochrany.

Aby smel správny súd odoprieť ochranu, na základe čoho má správny súd ustáliť, že návrh (žaloba) sleduje zjavné zneužitie práva? Rozumne predpokladajme, že žiaden navrhovateľ neuvedie, že jeho návrh sleduje zjavné zneužitie práva. Tento dôvod neposkytnutia ochrany teda musí vyplývať z obsahu podania, respektíve z ďalších okolností. Motív podávania žaloby je jej subjektívnym prvkom, ktorý navonok spĺňa zákonné požiadavky, teda žalobca o sebe, pochopiteľne v súlade s § 178 odsekom 1 Správneho súdneho poriadku, tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátený na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. Súd by sa tvrdením žalobcu mal zaoberať dvojako, teda mal by skúmať, či skutočne došlo k porušeniu práva alebo právom chráneného záujmu, a skúmať, či žalobca sleduje zjavné zneužitie práva. V akom poradí túto činnosť súd vykoná? Ak totiž súd zistí, že žalobca sleduje zjavné zneužitie práva,

je zrejme, že ďalej nebude skúmať, či skutočne došlo k porušeniu práva alebo právom chráneného záujmu. Opačný prístup by znamenal prvotne preukázať ukrátenie žalobcu na právach a právom chránených záujmoch a následne, napriek tomuto preukázaniu, ochranu právam a právom chráneným záujmom neposkytnúť, keďže správny súd má skúmať aj dôvody pre neposkytnutie ochrany a môže ustáliť záver, že žaloba sleduje zjavné zneužitia práva.

Za povšimnutie tiež stojí, že dôvody neposkytnutia ochrany sú upravené vo dvoch ustanoveniach Správneho súdneho poriadku rôzne, keď podľa § 5 odseku 12 návrh sleduje *zjavné zneužitie* práva a prvá veta v § 28 žalobou sa sleduje *zneužitie* práva.¹¹ Totiž, kým podľa § 5 ods. 12 správny súd obligatórne neposkytne ochranu, ak ide o zjavné zneužitie práva, tak podľa prvej vety § 28 môže odmietnuť žalobu, ak žaloba má zjavne šikanózný charakter alebo žalobou sa sleduje zneužitie práva alebo žalobou sa sleduje bezúspešné uplatňovanie práva. Podľa § 5 odseku 12 zneužitie práva, sledované návrhom, musí byť zjavné, ale na aplikáciu prvej vety § 28 postačuje, že žaloba sleduje zneužitie práva, zjavnosť sa nevyžaduje. Kde je hranica zjavného a nezjavného zneužitia práva? Správny súd pri aplikácii týchto ustanovení bude musieť zistiť a predovšetkým náležite zdôvodniť, v čom spočíva zneužitie práva, vrátane zjavnosti či nezjavnosti zneužitia práva.¹²

Podobne, ak správny súd neposkytne ochranu z dôvodu šikanózneho charakteru žaloby, bude jeho povinnosťou priradiť výrazu šikana v každom posudzovanom prípade zodpovedajúci obsah a ustáliť, v čom spočíva šikanózný charakter konkrétnej žaloby.

Pokiaľ by mala byť žaloba odmietnutá z dôvodu, že sa ňou sleduje bezúspešné uplatňovanie práva, súd bude musieť vysloviť *objektívny záver* o bezúspešnom uplatňovaní práva a v konkrétnom prípade ustáliť, v čom toto

11 Kde je hranica medzi realizáciou a zneužitím práva? Zneužitie určitého práva nemá povahu realizácie daného práva, ako vypláva napr. z rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici z 25. januára 2017, sp. zn. 23S/118/2014.

12 Z nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 115/03 vyplýva, že „*účasťou obsahu základného práva na spravodlivý proces je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t.j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu.*“

bezúspešné uplatňovanie práva spočíva, keďže žalobca *subjektívne* a zaiste principiálne predpokladá úspešnosť uplatňovania práva.¹³

4 USTANOVENIA O SPRÁVNEJ ŽALOBE VO VECIACH SPRÁVNEHO TRESTANIA A ICH VPLYV NA SANKČNÉ ADMINISTRATÍVNE KONANIE VEDENÉ ORGÁNMI VEREJNEJ SPRÁVY

Nový súdnoprocesný predpis Správny súdny poriadok reguluje aj súdne konanie o žalobe vo veciach správneho trestania so zakotvením zákonného odkazu na využitie trestnoprávných inštitútov, ktoré však vyvoláva isté nejasnosti.

4.1 Správne trestanie ako súčasť procesov vo verejnej správe

V slovenskom správnom práve, s ohraničenou výnimkou zákona o priestupkoch,¹⁴ chýba celistvá hmotnoprávna aj samostatná procesná úprava s ustanoveniami typickými pre sankčné administratívne konanie. Je otáznne, či od Správneho poriadku ako všeobecného predpisu o správnom konaní, regulujúceho rôznorodé administratívne konania na jednotlivých úsekoch spravovania, vzhľadom na jeho univerzálnu povahu, vôbec možno očakávať obsahovú špecializáciu na priebeh administratívneho sankčného konania o správnych deliktoch, zahrňujúc tu napríklad spoločné konanie o viacerých správnych deliktoch toho istého páchatel'a, správne konanie o pokračujúcom správnom delikte, zákaz inkriminácie páchatel'a, zákaz zmeny k horšiemu v odvolacím konaní a iné. Procesné, ale aj hmotnoprávne „medzery“ v správnom sankčnom práve sa spravidla vyplňali a vyplňajú využívaním judikatúry správnych súdov vo veciach správnych deliktov. Od 1. júla 2016, kedy nadobudol účinnosť Správny súdny poriadok, sa uvedená právna situácia sčasti upravila v ňom zakotvenými ustanoveniami (§ 194–§ 198) o správnej

¹³ Podrobnejšie k problematike pozri SEMAN, Tibor. Neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom v správnom súdnictve. In: *25. výročie Ústavy Slovenskej republiky, VI. ústavné dni, medzinárodná vedecká konferencia, Košice 26.–27. 9. 2017*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 145–162. ISBN 978-80-8152-600-8.

¹⁴ Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov, sa vzťahuje iba na priestupky a upravuje výlučne konanie o priestupkoch, pričom v konaní o priestupkoch odkazuje (§ 51) na podporné (subsidiárne) použitie zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov.

žalobe vo veciach správneho trestania odkazom na použitie niektorých ustanovení Trestného zákona a Trestného poriadku. Je hodné povšimnúť, že nie administratívnoprávne predpisy, ale súdny procesný predpis rieši otázku, patriace do oblasti výkonu verejnej správy. Keďže na Slovensku absentuje samostatná právna úprava správneho trestania, zákonodarca pristúpil k normatívnemu príkazu použiť na správne konanie o správnych deliktach inštitúty trestného práva hmotného a trestného práva procesného, pričom tento normatívny príkaz zaradil do ustanovení o súdnom konaní vo veciach správneho trestania, obsiahnutých v súdny procesnom predpise, teda v Správnom súdnom poriadku. Tým správne orgány dostali normou z oblasti občianskeho procesného práva zákonný príkaz riadiť sa v administratívnom konaní právnymi normami z oblasti trestného práva. Zhrnuté a podčiarknuté, netrestný súdny procesný predpis prikazuje použiť zásady z odvetvia trestného práva v správnom práve.

4.2 Správny súdny poriadok reguluje administratívne trestanie

Ustanovenia § 195 písm. c), d) Správneho súdneho poriadku znejú: „*Správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak (...) c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie, (...) d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukládanie sankcií v rámci správneho trestania.*“¹⁵ Takže v správnom súdnictve správny súd v konaní o správnej žalobe vo veciach správneho trestania bude povinne prihliadať na základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť v správnom trestaní a na dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukládanie sankcií v rámci správneho trestania. Z pohľadu pravidiel tvorby právnych predpisov majú citované ustanovenia Správneho súdneho poriadku vlastne povahu nepriamej novelizácie všetkých relevantných administratívnoprávnych predpisov.

¹⁵ Správny súdny poriadok zároveň v § 194 odseku 1 zaviedol definíciu správneho trestania, ktorá do toho času bola v zásade záležitosťou teórie správneho práva: „*Správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.*“

Správny súdny poriadok citovanými ustanoveniami právne reguluje administratívne konanie o správnych deliktoch. Zákonná formulácia „*je potrebné použiť*“ je prikazujúcou právnou normou, nejde iba o dovoľenie či odporúčanie. Zaväzuje teda orgány verejnej správy so sankčnými kompetenciami vo veciach správneho trestania použiť normy z Trestného zákona („dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania“) a normy z Trestného poriadku („základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie“). V správnom trestaní musí teda správny orgán použiť tieto zásady a ich použitie bude skúmať a na ne prihliadať aj správny súd v správnom súdnictve.

Oprávnené je možné predpokladať a očakávať, že použité zásad z odvetvia trestného práva by malo správnemu orgánu pomôcť riešiť hmotnoprávne i procesné otázky administratívneho trestania. Avšak, z ustanovení § 195 Správneho súdneho poriadku v nadväznosti na dotknuté ustanovenia Trestného zákona a Trestného poriadku, vyplývajú isté komplikácie. Na myslí mám problematickosť dodržania niektorých dotknutých zásad. Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon upravuje „*základné zásady ukladania sankcií*“ v druhom dieľi druhej hlavy (§ 34–45). V správnom trestaní sa majú použiť „*zásady ukladania trestov*“, iba na ne smeruje odkaz v § 195 písm. d) Správneho súdneho poriadku. Zásady ukladania trestov sú zakotvené iba v § 34 Trestného zákona. Dôležité pre správne trestanie sú najmä zásada minimalizácie vplyvu trestu na rodinu a blízke osoby páchatel'a (§ 34 ods. 3), kritériá na určovanie druhu a výmery trestu (§ 34 ods. 4). Problematicky použiteľné (resp. prevažne nepoužiteľné) sú zásady v § 34 odseku 5 (spolupáchatelia, organizátor, objednávateľ, návodca, pomocník, príprava, pokus), či odseku 6 (odkaz na tresty v § 32, z ktorých napr. domáce väzenie či odňatie slobody nemajú s administratívnym trestaním nič spoločné, a ich ukladanie). Z dôvodu *nulla poena sine lege* je v absolútne nepoužiteľný odsek 7 (v správnom trestaní je predsa neaplikovateľné pravidlo, že popri sebe nemožno uložiť trest odňatia slobody a domáceho väzenia a iné) a odsek 8 (kedy je neprípustné podmienené prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody na doživotie).

Správny súdny poriadok teda formuláciou „je potrebné použiť“ odkazuje na použitie aj takých zásad, ktoré sú v správnom trestaní nepoužiteľné. *De lege ferenda* v prípadnej novelizácii Správneho súdneho poriadku by bolo vhodné konkretizovať, ktoré (použiteľné) ustanovenia Trestného zákona je potrebné použiť v správnom trestaní.

Problematickosť dodržania niektorých zásad trestného konania podľa Trestného poriadku (zákon č. 301/2005 Z. z.), ktoré je potrebné použiť na správne trestanie, je badateľná v tom, že základné zásady trestného konania, ktoré sú upravené v § 2 Trestného poriadku, opäť možno kategorizovať do troch skupín, na použiteľné, nepoužiteľné a problematicky použiteľné. Medzi použiteľné sa dá zaradiť zásada zákonnosti (ods. 1), zásada minimalizácie zásahov (ods. 2), prezumpcia neviny (ods. 4), rýchlosť, nestrannosť a bezprostrednosť (ods. 7), zásada *ne bis in idem* (ods. 8), právo na obhajobu (ods. 9), zásady dokazovania (ods. 10, 11, 12, 19), zásada rovnosti účastníkov (ods. 14), ustanovenia o tlmočníkovi a prekladateľovi (ods. 20). Medzi zásady nepoužiteľné v správnom trestaní zaiste patrí sudcovo rozhodovanie o zásahoch do základných práv a slobôd (ods. 3), prokurátor v trestnom konaní (ods. 5), väzobné veci (ods. 6), spolupráca so záujmovými organizáciami a ich výchovné pôsobenie (ods. 13), obžalovacia zásada (ods. 15), zloženie súdu v trestnom konaní (ods. 16). K problematicky použiteľným by bolo možné zaradiť verejnosť konania (ods. 17) a zásadu ústnosti (ods. 18).

4.3 Východiská de lege ferenda

Kým na Slovensku nebude samostatný administratívny predpis o správnom trestaní, bolo by možné riešiť vzniknutú právnu situáciu zakotvením modifikácie formulácie, uvedenej v § 195 Správneho súdneho poriadku, do základných pravidiel správneho konania novelizáciou zákona o správnom konaní, optimálne do § 3 pripojiť odsek 8, ktorý by znel: „*Na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania sú správne orgány povinné primerane použiť zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona. Na správne trestanie je potrebné primerane použiť základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku.*“ Formulácia o primeranom použití zásad by mohla vyriešiť prvotný problém, teda vylúčiť z použitia v správnom trestaní zásady trestného práva, ktoré sú v administratívnom trestaní nepoužiteľné.

Zároveň novelizáciou Správneho súdneho poriadku zmeniť jeho § 195 v zmysle konkretizácie zásad ukladania trestov, ktoré má použiť správny orgán pri ukladaní správnych sankcií v rámci správneho trestania, a zásad trestného konania, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie. Prinajmenšom je však čo najskôr nevyhnutné preformulovať odkaz na použitie trestnoprávných zásad v § 195 na pravidlo o ich primeranom použití.

Momentálne je východiskom iba reštriktívny výklad, teda nevyhnutnosť vykladať § 195 Správneho súdneho poriadku v zmysle použitia len tých zásad z Trestného zákona a Trestného poriadku, ktoré sú použiteľné v správnom konaní o správnych deliktoch.

Ideálnym riešením by však bol samostatný zákon o správnom trestaní, ktorý by celistvo vyriešil hmotnoprávne aj procesné otázky správneho trestania.¹⁶

5 ZÁVER

Nová právna úprava správneho súdnictva, obsiahnutá v Správnom súdnom poriadku, so sebou priniesla viaceré otázky, na ktoré by aj administratívna veda mala hľadať odpovede. V príspevku som venoval pozornosť ustanoveniam o neposkytnutí ochrany právam a právom chráneným záujmom v správnom súdnictve a problémom s aplikáciou ustanovení o správnej žalobe vo veciach správneho trestania v sankčnom administratívnom konaní vedenom orgánmi verejnej správy. Z analyzovanej matérie vyplýva zákonodarcovo vymedzenie hraníc poskytnutia ochrany právam a právom chráneným záujmom. Teda, ochrana pred verejnou správou, poskytovaná správnymi súdmi, je limitovaná, pretože Správny súdny poriadok obsahuje ustanovenia, ktoré poskytnutiu ochrany bránia. Správne súdy môžu pristúpiť k neposkytnutiu ochrany žalobcovi iba vtedy, keď bude daný jeden, prípadne viacero dôvodov neposkytnutia ochrany. Aby sa z ochrany práv nestalo popretie práv, je v každom jednotlivom prípade mieneného

¹⁶ Viac k problematike pozri SEMAN, Tibor. Vplyv ustanovení o správnej žalobe vo veciach správneho trestania (§ 194–§ 198 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov) na administratívne konanie vo veciach správneho trestania. In: *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. první zkušenosti s aplikací nového Správneho súdneho poriadku – sborník z konference a společného zasedání kateder správního práva ČR a SR*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 273–295. ISBN 978-80-88266-25-9.

neposkytnutia ochrany v správnom súdnictve dôležitá analýza relevantných pojmov minimálne tak, ako som naznačil v príspevku, pretože ich právny výklad je dôležitým faktorom pri neposkytnutí ochrany v správnom súdnictve, keďže žalobca od správneho súdu poskytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom očakáva.

Zároveň sú evidentné aj právnoaplikačné komplikácie súvisiace s ustanoveniami o správnej žalobe vo veciach správneho trestania. Správny súdny poriadok svojimi ustanoveniami má dosah aj na administratívne konanie o správnych deliktach vedené orgánmi verejnej správy. Na myslí máme príkaz použiť vo veciach správneho trestania normy z Trestného zákona a z Trestného poriadku. Zásady, na ktorých použitie odkazuje Správny súdny poriadok, je správny orgán v správnom trestaní povinný použiť a použitie týchto zásad správnym orgánom bude skúmať a na ne prihliadať aj správny súd v správnom súdnictve. Správne orgány v procese správneho trestania však budú musieť riešiť nepoužiteľnosť niektorých trestnoprávných zásad, konkretizovaných v príspevku. Preto je nevyhnutné klásť dôraz na riešenie tejto právnej situácie *de lege ferenda*. Mohlo by ísť o novelizáciu Správneho súdneho poriadku v zmysle upresnenia, ktoré konkrétne ustanovenia Trestného zákona a Trestného poriadku je potrebné použiť v správnom trestaní, pričom najmenšom by šlo o preformulovanie príkazu použiť trestnoprávne zásady na pravidlo primeraného použitia trestnoprávných zásad. Popri tom, kým nebude existovať samostatný administratívny predpis o správnom trestaní, do základných pravidiel správneho konania novelizáciou § 3 zákona o správnom konaní zahrnúť primerané použitie trestnoprávných zásad v správnom trestaní, čo by pomohlo vyriešiť prvotný problém, teda vylúčiť z použitia v správnom trestaní zásady trestného práva, ktoré sú nepoužiteľné. Zatiaľ je pre správne orgány východiskom reštriktívny výklad § 195 Správneho súdneho poriadku a použitie len tých zásad z Trestného zákona a Trestného poriadku, ktoré sú použiteľné v správnom konaní o správnych deliktach. Ideálnym riešením by však bol samostatný zákon o správnom trestaní.

Literatura

DORUĽA, Ján a kol. *Krátky slovník slovenského jazyka*. Bratislava: Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1987, 592 s.

[https://cs.wikipedia.org/wiki/Petr_Pr%C5%AFcha_\(pr%C3%A1vn%C3%ADk\)](https://cs.wikipedia.org/wiki/Petr_Pr%C5%AFcha_(pr%C3%A1vn%C3%ADk))

KORN, Ferdinand. *Objektívne právo ako spoločenský normatívny systém*. Brno: Tribun EU, s.r.o., 2019, ISBN 978-80-263-1454-7, 192 s.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 115/2003.

PRŮCHA, Petr. Podstata a funkce správního soudnictví ve vztahu k ochraně veřejných subjektivních práv. In: SKULOVÁ, Soňa, Alena KLIKOVÁ a David HEJČ (eds.). *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 131–146. ISBN 978-80-210-7537-5.

SEMAN, Tibor. Neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom v správnom súdnictve. In: *25. výročie Ústavy Slovenskej republiky, VI. ústavné dni, medzinárodná vedecká konferencia, Košice 26.–27. 9. 2017*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 145–162. ISBN 978-80-8152-600-8.

SEMAN, Tibor. Vplyv ustanovení o správnej žalobe vo veciach správneho trestania (§ 194–§ 198 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov) na administratívne konanie vo veciach správneho trestania. In: *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového Správneho súdneho poriadku – sborník z konference a společného zasedání kateder správního práva ČR a SR*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 273–295. ISBN 978-80-88266-25-9.

Rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici z 25. januára 2017, sp. zn. 23S/118/2014.

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon, v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok, v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 88/2017 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.

SPRÁVNÍ SOUDCE: MEZI VŠEVĚDEM A POUČENÝM LAIKEM

Vojtěch Vomáčka*

1 ÚVOD

Tato kapitola se zabývá východisky, na jejichž základě přistupují soudy k posuzování odborných otázek a rozlišování skutečností obecně známých a skutečností, které je nezbytné v soudním řízení dokazovat. S ohledem na zaměření publikace a její dedikaci se zaměřuje především na otázky související s výkonem správního soudnictví a využívá zejména závěry judikatury Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“).

Následující text se rovněž lehce dotýká role soudců při hledání správního vypořádání námitek, která může leckdy zanikat v procesním automatismu soudního rozhodování. Díkce soudních rozhodnutí obvykle následuje ustanovení s. ř. s., podle kterých soudy posuzují a rozhodují v jednotlivých věcech. Například ustálená formulace, která odděluje narativní část rozhodnutí NSS od vlastního posouzení kasační stížnosti, zní následovně: „*Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zřekl přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, ke nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).*“ V činnosti souhrnně označené za posuzování se však skrývá malý svět. Svět, ve kterém soudci, kteří perspektivou lakonického vyjadřování procesní úpravy *vykonávají správní soudnictví*, dumají, hloubají, přemítají, zvažují, nalézají řešení. Jde o nezbytnou, samozřejmou součást jejich práce, protože se předpokládá, že soudce

* JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno; Nejvyšší správní soud / Email: vomacka@mail.muni.cz

dokáže rozhodnout stejně tak jednoduchou kauzu jako složitý případ, u kterého musí vymyslet šalamounské řešení.

2 ŠALAMOUNSKÉ ROZHODNUTÍ

Když měl podle starozákonné První knihy králů určit král Šalamoun matku dítěte ze dvou žen, navrhl dítě rozdělit na dvě části, aby došlo ke spravedlivému uspokojení obou nároků. Hned se ukázalo, že matkou je žena, která se takovému řešení brání, a to i za cenu, že dítě připadne druhé ženě. Ta naopak s rozdělením dítěte souhlasila.¹

Hodnocení, podle kterého se vžilo označení šalamounské rozhodnutí, akcentuje moudrost krále, jemuž se dostalo hlubokého respektu Izraelitů. Je silným, nadčasovým motivem, který se objevuje v oblasti aplikace práva, přestože je možné se setkat i s odkazem na jiné aspekty života krále Šalamouna.² Mezi právníky je zjednodušeně přebíráno jako vzor moudrého³ až vychytralého rozhodnutí,⁴ případně je jeho prostřednictvím vykreslena složitost

¹ 1. Královská 3,16-27. Bible, překlad 21. století. Praha: Biblion, 2009, s. 384.

² Např. generální advokát M. Poiares Maduro ve stanovisku ze dne 11. 1. 2006, ČEZ (C-343/04, ECLI:EU:C:2006:13) cituje Šalamounovo přísloví „lepší je blízký soused než vzdálený bratr“ z Knihy přísloví, 27,10. Nebo viz stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jaraba Colomera ze dne 12. 2. 2004, Schreiber (C-443/02, ECLI:EU:C:2004:98, bod 40 a poznámka pod čarou č. 11 ke způsobu využití cedrového dřeva), a stanovisko téhož generálního advokáta ze dne 10. 5. 2005, Německo a Dánsko v. Komise (C-465/02 a C-466/02, ECLI:EU:C:2005:276, bod 5 k označené zeměpisného původu).

³ Viz např. stanovisko generálního advokáta N. Wahla ze dne 15. 10. 2015, HeidelbergCement v. Komise (C-247/14 P, ECLI:EU:C:2015:694, bod 138: „Také v tomto obledu napadený rozsudek patrně spíše než „šalamounské rozhodnutí“ připomíná taktiku, aby se „nikl našel a koza zůstala celá“. Závěr, k němuž Tribunál došel, se mi zdá nepřesvědčivý.“).

⁴ Viz např. odlišné stanovisko soudců V. Sládečka a R. Suchánka k nálezu ÚS ze dne 23. 8. 2016, sp. zn. 334/2016 Sb., N 154/82 SbNU 439: „Takový závěr Ústavního soudu připomíná šalamounské řešení, které nalezneme již u Boženy Němcové (Chytrá horákyne) a košatěji rozvedené pak u Jana Wericha: „(...) ‚Zde mne máte, pane králi,‘ oslovila ho. ‚Ustrojená-neustrojená, učešaná-neučesaná, přijela-nepřijela, obutá-neobutá, přišla-nepřišla jsem vás navštívit. Zde, prosím, přijměte ode mne dar-nedar.‘ A podala mu škatulku. Král vzal škatulku, rozvázal parádní mašličku, otevřel víčko a frrr! Vrabců ulít.“ [WERICH, J. Fimfárům (Královna Koloběžka První). Praha: Albatros, 2012, s. 13].“

posuzování některých otázek.⁵ Není proto divu, že nachází uplatnění jako přírůdek v disentančních stanoviscích k rozhodnutím českých i mezinárodních soudů⁶ a ve stanoviscích generálních advokátů. Vedle toho slouží především při výkladu o využívání důkazů v řízení před soudy.⁷ Příběh o rozhodování krále Šalamouna je možné využít k úvahám o postavení soudce při zjišťování skutkového stavu i hledání spravedlivého rozhodnutí. Nejsm si však jistý, že je jeho současná interpretace zcela správná.

Předně se lze setkat s názorem, že podstatou rozhodování o matce dítěte je vztah ženy a dítěte. Nemusí být náhodou, že obě ženy byly povoláním nevěstky a dítě vzešlo z hříchu. Tento hřích však zůstává stranou pozornosti, zdánlivě jej zastiňuje materský instinkt, láska a odhodlání.⁸ Důležitosti tohoto prvku však nenasvědčuje, že všechny informace o případu jsou podány zjednodušeně, jak je to jen možné, bez vykreslení charakteru jednotlivých postav i možnosti posoudit skutkové okolnosti.⁹

5 Viz např. usnesení ÚS ze dne 13. 2. 2014, sp. zn. III.ÚS 3965/13, k rozhodování o péči dítěte: „*Tuto svou povinnost krajský soud splnil, své závěry racionálně odůvodnil a Ústavnímu soudu tak nepřislouží jeho hodnocení jakékoliv zpochybňovat, neboť je to právě rozhodující soud, seznámený nejlépe se všemi právní a sociálně důležitými osobami a skutečnostmi konkrétního případu, na jehož bedrech spočívá v podobných situacích vyřešení problému, způsobeného většinou neshodami dvou dospělých lidí, neschopných sbodně nadřadit nejlepší zájem jejich společného potomka nad jejich osobní touhy. Obecnému soudu, který v demokratickém právním státě nemůže přistoupit ke známému „půlčímému“ řešení krále Šalamouna, pak nezbyvá, než pokusit se v takové situaci nalézt verdikt, který alespoň co nejméně nevhodným způsobem zasáhne budoucí rozvoj dítěte, tak jako v projednávaném případě často konflikty rodičů významně poznamená.*“ Nebo z oblasti zemědělských dotací stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jaraba Colomera ze dne 11. 5. 2000, *Spojené království v. Komise* (C-148/99, ECLI:EU:C:2000:239, bod 3: „*The present dispute, as framed in those terms, might appear to call for a judgment of Solomon. Nevertheless, the nature of the action for annulment and the restricted parameters of the review which it seeks, combined with the absence of any evidence of bad faith in the grant of the aid, the deficiencies in the rules adopted by the Commission and the absence of any objective criterion justifying its decision, suggest that it would not be appropriate to follow the example of the king amongst judges by dividing up the subject-matter of the dispute with a view to satisfying both parties.*“).

6 Vedle již citovaných viz i disentanční stanovisko, které uplatnili P. Pinto de Albuquerque a A. Sajó k rozsudku ESLP ze dne 4. 4. 2018, *Correia De Matos proti Portugalsku* (stížnost č. 56402/12): „*Being conspicuously pragmatist and purposely minimalist, the Court does not even announce that it may split the baby in the manner of Solomon when presenting the case. It dooms the applicant's case from the outset, by either endorsing a priori the national authorities' position or at least presuming its rationality (non-arbitrariness), or even its proportionality.*“

7 ASHE, Marie. Abortion of Narrative: A Reading of the Judgement of Solomon. *Yale Journal of Law and Feminism*, 1991, č. 1, s. 81–92.

8 BEUKEN, Willem A. M. No Wise King without a Wise Woman (I Kings III 16–28). In: VAN DER WOUDE, Adam (ed.). *New Avenues in the Study of the Old Testament: A Collection of Old Testament Studies*. Leiden: Brill, 1989, s. 9–10.

9 Srov. WESTBROOK, Raymond. Law in Kings. In: LEMAIRE, André, Baruch HALPERN a Matthew J. ADAMS (eds.). *The Book of Kings: Sources, Composition, Historiography and Reception* (Supplements to *Vetus Testamentum* 129). Leiden: Brill, 2010, s. 446–447.

Kontext životního příběhu krále Šalamouna navádí k odlišnému přístupu, podle kterého rozhodování ilustruje přerod vojenského velitele v respektovaného panovníka.¹⁰ Šalamoun však nepřestal být válečníkem ani v roli soudce a spor o dítě řešil mečem, bez naslouchání oběma ženám, takže nadšení z jeho rozhodnutí může být pouhým eufemismem pro obavy,¹¹ což ostatně potvrzují i verze biblického textu, které hovoří o strachu poddaných.¹² Můžeme se navíc ptát, co by se stalo v případě, že by obě ženy souhlasily s rozdělením dítěte. Uvažování krále Šalamouna je před námi skryto, tudíž jen dovozujeme, že by k usmrcení dítěte nepřistoupil.¹³

Ač je rozhodnutí považováno za moudré, nemuselo pochopitelně odpovídat skutečnosti. Obě ženy byly matkami, ovšem jedna z nich své dítě zalehla a chtěla jej nahradit cizím. Je zřejmé, že tragická situace mohla ovlivnit chování obou žen, z nichž jedna o vlastní dítě přišla a druhá o něj přijít mohla. A protože jsou na světě matky kruté i zoufalé, nevybíral král Šalamoun v první řadě biologickou matku, ale matku ideální, které bude na dítěti záležet. Moudrost krále je moudrostí božskou – a respekt poddaných pramení z vědomí, že jeho rozhodnutí jsou nestranná, vedená moudrostí Hospodina. Není náhodou, že odkaz krále Šalamouna v Novém zákoně se redukuje na zmírnění obav o život.¹⁴ A není náhodou, že právě duše krále Šalamouna tančí v Ráji jako nejjasnější světlo kolem Danteho a Beatrice v Božské komedii,¹⁵ aby zvěstovala, že láska je ztělesněným zážitkem. Podle Alighieriho

¹⁰ Šalamoun žádal chápavé srdce od Hospodina, „*aby dokázal soudit tvůj lid a rozlišovat dobro od zla. Kdo by jinak mohl soudit tento tvůj nesmírný lid?*“ 1. Královská 3, 9. *Bible, překlad 21. století*, op. cit., s. 383.

¹¹ ALTHOUSE, Ann. Beyond King Solomon's Harlots: Women in Evidence. *Southern California Law Review*, 1992, roč. 65, č. 1, s. 1268–1269.

¹² Různé překlady hovoří o respektu či strachu Izraelitů, nový český překlad uvádí, že po vynesení rozsudku „*pojala je před králem bázň. Viděli totiž, že má v sobě Boží moudrost, aby vynášel soud.*“ Viz 1. Královská 3, 28. *Bible, překlad 21. století*, op. cit., s. 384. Zdá se, že hebrejské znění je prosté popisu emoce. Viz např. dvojjazyčné srovnání dostupné z: <https://www.mechon-mamre.org/p/pt/pt09a03.htm>

¹³ Krutost rozhodnutí krále by nebyla výjimečná. Např. ve Druhé knize Samuelově se dozvídáme o tom, že když král David, otec Šalamouna, porazil Moábce, „*(n)echal je lehnout na zem a odměřoval je šňůrou. Odměřil vždy dvě šňůry k zabití a jednu celou šňůru k ponechání naživu.*“ 2. Samuelova 8, 2. *Bible, překlad 21. století*, op. cit., s. 353.

¹⁴ Viz Matouš 6, 29 a paralelní pasáž Lukáš 12, 27: „*Podívejte se na lilie, jak rostou. Nepracují ani nepředou, ale říkám vám, že ani Šalomoun ve vsi své slávě nebyl oblečen jako jedna z nich.*“ *Bible, překlad 21. století*, op. cit., s. 1262 a 1342.

¹⁵ ALIGHIERI, Dante. *Božská komedie*. Praha: Dobrovský, 2013, odst. 14.34–35.

v přítomnosti Boha existuje pouze jedna moudrost, pouze jedna pravda, ve které musí být všechny kulturní a ideologické kontrasty smířeny.¹⁶ Všechny odlišné nebo dokonce protichůdné cesty poznání, o které se pokouší lidská mysl, se ve skutečnosti zdají být stejně vznešené a dobré, dokud jejich nejvyšším zájmem je Bůh.¹⁷

Král Šalamoun je tak prezentován jako schránka podmíněné¹⁸ božské moudrosti a zároveň jako člověk, který se od této moudrosti odvrátil uctíváním jiných bohů.¹⁹ Vnitřně zkorumpovaný soudce, který přišel o svůj historický odkaz: „*Protože je to s tebou takové, že jsi nedodržel mou smlouvu ani ustanovení, která jsem ti přikázal, odtrhnu od tebe království a dám ho tvému služebníkovvi! Kvůli tvému otci Davidovi to ale neudělám za tvého života.*“²⁰

Ze všech podobností parafrázujících rozhodování krále Šalamouna o matce dítěte teprve Bertolt Brecht v Kavkazském křídovém kruhu cíleně dovádí až do absurdního kontrastu možný rozdíl mezi spravedlivým rozhodováním a osobou soudce. Zatímco spor o dítě v Knize královské slouží k vykreslení schopností krále Šalamouna a síly božské moudrosti, Brechtův Adzak je hybatelem a zároveň prázdnou postavou, o jejímž pozadí nebo vnitřním životě nedozvíme více, než že důvtipem přežívá válku a po revoluci se shodou náhod ocitá v soudní síni, ve které se stále ještě nachází vojáci i oběšený soudce.²¹ Ve svém pobavení se vojáci rozhodnou, že se Azdak stane novým soudcem, protože starý soudce „*byl vždy darebák. Teď bude darebák soudce*“. Zdaleka však není soudcem neutrálním a do jeho rozhodování i procesních postupů se projevuje potřeba vlastního potěšení, zejména peněz. Je soudcem oplzlým, leč sociálně citlivým – a právě sociální spravedlnost u Brechta nahrazuje moudrost Hospodina.²² Adzak láme zákon jako chléb, kterým krmí

¹⁶ Šalamoun je zde (v nebi moudrosti) jediný král a vedle Dionysa z Areopagu jediný soudce.

¹⁷ Viz např. NASTI, Paola. The wise poet: Solomon in Dante's Heaven of the Sun. *Reading Medieval Studies*, 2001, roč. 27, č. 1, s. 103–104.

¹⁸ Viz také např. Přísloví 19, 27: „*Přestaň, synu, naslouchat poučení, a zabloudíš od slov poznání.*“ nebo 1. Korintským 1, 30: „*Jen díky němu jste v Kristu Ježíši, který se stal naší moudrostí od Boha, naší spravedlností, posvěcením a vykoupením.*“ Bible, překlad 21. století, op. cit., s. 811 a 1447.

¹⁹ 1. Královská 11, 3, 11–12. Bible, překlad 21. století, op. cit., s. 397.

²⁰ Ibid.

²¹ LIND, Douglas. Azdak, The Rascal Judge. *Canadian Journal of Law*, 1999, roč. 12, č. 2, s. 223–252.

²² Viz EDDERSHAW, Margaret. *Performing Brecht*. Abingdon: Routledge, 2002, s. 27.

chudé.²³ A šalamounské dilema obrací k ženě, která je „božskou matkou“, když se jí ptá ve sporu s ženou guvernéra, skutečnou matkou malého Míši: „*A ty nechceš, aby byl tvůj syn bohatý?*“ Azdak odmítá hrát roli hrdiny²⁴ a slouží pro personifikaci justice, varování i provokaci (*Der Justiz tut es gut, es im Freien zu machen. Der Wind bläst ihr die Röcke hoch, und man kann sehen, was sie drunter hat*²⁵). Nečiní dobrá rozhodnutí navzdory tomu, že sedí na právnických knihách, ale *protože* na nich sedí a odklání se od znění zákona. Že pije jako ryba, nic neví a žádný úplatek pro něj není dost vysoký, je – jak říká kuchař na úvod šesté scény – „*dobré pro naše lidi*“.²⁶

Jistě je žádoucí, aby soud prostřednictvím soudců vnímal, co je „dobré pro lidi“, aby popsal a reflektoval atmosféru ve společnosti. Na druhou stranu by neměl být tím, kdo první vymezuje obsah dílčích veřejných zájmů nebo své názory schovává za domnělé požadavky veřejnosti. Pokud například bez odborných podkladů tvrdí, co považuje drtivá většina obyvatel za vhodné a dobré²⁷ může se toto tvrzení jevit již za hranou toho, co je obecně vnímané jako nesporné (viz níže), jakkoliv jsou měřítka *vhodnosti*, *dobra* či *drtivé většiny* vágní. Nebezpečí nepodloženého tvrzení, které nemusí být na první pohled patrné, spočívá v tom, že soud vymezuje nepřímo i to, co je drtivou veřejností považované za nevhodné, zlé či špatné, čímž směřuje spor do zkreslené polohy (*dobro x zlo*) a opomíjí důsledky, které mohou jeho závěry přinést. Podobně jako král Šalamoun, když nepřímo rozhodl o tom, která matka své dítě zabil.

3 NOTORIETY A NAHODILÉ VĚDOMOSTI SOUDCOVY

Z pohledu současných standardů soudního rozhodování ob stojí rozhodnutí krále Šalamouna pochopitelně jen stěží, protože skutečnou matku

²³ Viz SHEVITSOVA, Maria. The Caucasian Chalk Circle: the view from Europe. In: THOMSON, Peter a Glendyr SACKS. *The Cambridge Companion to Brecht*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, s. 158; HILL, Linda. The Love of Life, Justice, and Scandal: Azdak in Brecht's „Der Kaukasische Kreidekreis“. *German Studies Review*, 1979, roč. 2, č. 3, s. 318.

²⁴ Viz AL-ALI, Mahmud. Die Maxime der Gerechtigkeit in Azdaks Rechtsordnung. *Dans Études Germaniques*, 2007, č. 2, s. 467.

²⁵ BRECHT, Bertold. *Der kaukasische Kreidekreis*. Distribooks Int'l+inc, 1998, s. 35.

²⁶ *Ibid.*, s. 39.

²⁷ Viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 199/2018-37, podle kterého „*(z)ja vhodné a dobré je drtivou většinou nynějších obyvatel České republiky považován soulad mezi tím, jak se pohlaví jedince jeví navenek, a tím, k jakému pohlaví se dotyčný jedinec bláší*“.

dítěte je možné určit s téměř naprostou jistotou prostřednictvím vědeckých metod. I dnes nicméně soudy posuzují rodinné a jiné mezilidské vztahy, a to i ve správním soudnictví, když rozhodují v různých souvislostech například na základě toho, zda a kdy vůbec dochází k založení rodinného stavu,²⁸ zda je manželství pouze účelové²⁹ nebo zda je účelový prohlášený souhlas o určení otcovství.³⁰ Hodnotí existenci a povahu rodinného života,³¹ osobního³² či intimního vztahu,³³ vymezují znaky nezištné mezilidské pomoci nebo úsluhy blízkému člověku.³⁴ Ani v těchto případech se pochopitelně soudci neomezují na vlastní uvážení, neboť řadu skutečností je možné ozřejmit na základě dokazování, což platí i pro navýsost odborné otázky.

Přitom platí, že okruh odborných otázek vyňatých ze soudního posuzování je velmi omezený, jak ukazuje zejména judikatura NSS k přezkumu výsledků maturitní zkoušky. Ačkoliv se přezkum „správnosti otázek, odpovědí a hodnocení“, může jevit natolik specifickou činností, že ji to vylučuje ze soudního přezkumu,³⁵ podle rozšířeného senátu NSS jsou možné komplikace řešitelné v souladu s procesními předpisy, protože „není nijak neobvyklé, že správní soudy rozhodují spory, jejichž řešení je závislé na posouzení odborných otázek, které se vymykají znalostí soudů.“³⁶ Podstatné je, zda existují určité odborné podklady, které umožňují posouzení žalobních námitek. A pokud žalobce navrhne jiné důkazy, pak je věcí soudu, aby jednotlivé důkazy vyhodnotil podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny v jejich vzájemné souvislosti.

Které skutečnosti může správní soudce posuzovat bez pomoci odborníka? Podle § 64 s. ř. s. ve spojení s § 127 odst. 1 o. s. ř.³⁷ jen takové, které nevyžadují

²⁸ Viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2016, č. j. 6 Azs 58/2016-40.

²⁹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2018, č. j. 6 Azs 144/2018-26.

³⁰ Viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. 3 As 21/2012-22.

³¹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Azs 88/2018-38.

³² Viz např. rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 As 107/2013-30.

³³ Viz např. rozhodnutí NSS jako kárného soudu ze dne 30. 5. 2018, č. j. 16 Kss 1/2018-207.

³⁴ Viz např. rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2017, č. j. 2 Ads 340/2016-46.

³⁵ Viz usnesení NSS ze dne 29. 5. 2013, č. j. 6 As 68/2012-36.

³⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47.

³⁷ Uvedené ustanovení soudy analogicky využívají pro správní řízení i pro řízení před správními soudy. Viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2008, č. j. 9 As 96/2007-147.

Jak se uvádí v ustanovení § 56 správního řádu, konkrétně k důkaznímu prostředku ve formě znaleckého posudku, „závisí-li rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu, správní orgán usnesením ustanoví znalce“.

odborné znalosti. Jinak je povinen vyžádat u orgánu veřejné moci odborné vyjádření. Jestliže pro složitost posuzované otázky takový postup není postačující nebo je-li pochybnost o správnosti podaného odborného vyjádření, ustanoví soud znalce.

V zásadě vůbec není třeba dokazovat notoriety,³⁸ tedy skutečnosti, „*jež jsou anebo mohou být vůbec každému aneb jistým vrstvám společnosti lidské bezpečně známy prostě proto, že člověk jest členem této společnosti, prožívá, sleduje a ve své vědomosti si vstíkuje události, které sebou život přináší neb v minulosti přinesl.*“³⁹ Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi neshlí velmi restriktivní interpretaci notorií, jak je chápou některé obecné soudy, podle nichž za notorií se považují „*jen zcela obecně známé skutečnosti, jako např. že tráva je zelená*“.⁴⁰ Notoriety nemusí být zcela nesporné, ale přinejmenším „*objektivizované, do značné míry nesporné skutečnosti*“.⁴¹ Účastníci řízení mohou svými tvrzeními popírat obsah notorií, mohou navrhnout provedení důkazů za účelem prokázání svých odlišných tvrzení.⁴²

V rozsudku ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, NSS poukázal na několik příkladů ze své rozhodovací praxe, ve kterých označil skutečnosti za notoriety: že v době druhé světové války „*nelidsky trpěly a byly usmrceny desítky miliónů lidí*“,⁴³ že na území České republiky operují tři majoritní dodavatelé elektřiny⁴⁴ nebo že „*předražování, kterého se provozovatelé taxislužby zejména v Praze jako významném centru turistického ruchu dopouštějí, bývá často zaměřeno proti cizincům, neboť ti jsou vzhledem k jejich omezeným znalostem cenových poměrů taxislužby v České republice a vzdálenosti mezi jednotlivými destinacemi v Praze snadným terčem takových nekalých praktik*“,⁴⁵ nebo že „*snowboarding je zimní sport, jehož příznivci bývají obecně považováni za součást jakési neformální komunity definovatelné určitými charakteristickými znaky, zejména určitým stylem sportovního snowboardingu*“

³⁸ Rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58: „*Skutečnosti obecně známé (tzv. notoriety) obdobně jako skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu) jsou objektivizované, do značné míry nesporné skutečnosti, které se v soudním či správním řízení zásadně nedokazují.*“

³⁹ HORA, Václav. *Československé civilní právo procesní. I.–III. díl.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 311. A rovněž rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS.

⁴⁰ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 2. 2009, sp. zn. 1 Co 349/2008.

⁴¹ Rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS.

⁴² Viz rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2014, č. j. 5 Afs 33/2012-41.

⁴³ Rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2009, č. j. 4 As 13/2009-60.

⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS.

⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 104/2005-81, č. 1083/2007 Sb. NSS.

oblečení a tím, že tato komunita je vnímána jako seskupení lidí dynamických, nezávislých a spíše nekonformních.⁴⁶

Je možné najít i další podobné příklady. NSS např. za notorietu označil skutečnost, že „dokumenty publikované na internetu mohou podléhat změnám, které nemusejí být při pozdějším prohlášení dokumentu zjištělné“,⁴⁷ že technologický pokrok v odvětví výpočetní techniky je značný až překotný,⁴⁸ že „metanol je zdraví škodlivý“,⁴⁹ že „přední světla běžného osobního automobilu jsou za obvyklých nočních podmínek dobře vidět na vzdálenost mnoha set metrů“,⁵⁰ že „pražský městský okruh představuje velmi významnou a silně kontroverzní stavbu, která je předmětem četných sporů“,⁵¹ že „moderní stát hospodáří s velkým množstvím peněz a že veřejnými rozpočty v podmínkách vyspělých států Evropy, k nimž náleží i Česká republika, prochází téměř polovina hrubého domácího produktu“,⁵² nebo že velká migrační vlna roku 2015 nemá v historii Evropy v několika posledních dekádách paralelu, resp. že počty uprchlíků v průběhu roku 2015 se dramaticky měnily, což souviselo se změnami počasí, ročního období a reálnou možností dostat se přes nejčastěji překračovanou řecko-tureckou hranici, respektive přes další hranice směrem do střední Evropy.⁵³ A soudy také setrvale judikují, že patologické jevy navázané na tzv. gamblerství jsou notorií, takže není nutné je prokazovat,⁵⁴ nebo v souvislosti s ochranou přírody že „ničení stanoviště určitého jedince negativně ovlivňuje jeho populaci“.⁵⁵

Vedle uvedených notorií odkazují správní soudy rovněž na notoriety právní. Za ty označují např. závěry judikatury Ústavního soudu k užívání jednotlivých výkladových metod,⁵⁶ případně závěry, že mezi soukromým a veřejným zájmem neexistují přesné hranice,⁵⁷ že adresované právní úkony jsou perfektní

⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2010, č. j. 7 As 24/2010-51.

⁴⁷ Rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2019, č. j. 6 As 49/2019-27.

⁴⁸ Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 Afs 118/2015-36.

⁴⁹ Rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 15/2013-56.

⁵⁰ Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, č. j. 7 As 91/2012-62.

⁵¹ Rozsudky NSS ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 19/2010-133, a ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 As 68/2012-32.

⁵² Rozsudek NSS ze dne 22. října 2014 8 As 55/2012-62.

⁵³ Rozsudek NSS ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 Azs 256/2015-55, č. 3430/2016 Sb. NSS.

⁵⁴ Viz např. rozsudek MS v Praze ze dne 17. 8. 2016, č. j. 3 Af 68/2014-109, nebo náleží ÚS ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., N 151/62 SbNU 315.

⁵⁵ Viz např. rozsudek KS v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 14. 6. 2017, č. j. 52 A 28/2017-72.

⁵⁶ Viz např. rozsudek MS v Praze ze dne 4. 3. 2019, č. j. 14 A 170/2018-67.

⁵⁷ Viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2004, č. j. 4 As 47/2003-136.

(účinné) jejich dojitím adresátovi,⁵⁸ že rozhodovací činnost ESLP je pro české soud i správní orgány zcela zásadním vodítkem pro interpretaci a aplikaci vnitrostátního práva,⁵⁹ že je povinnost přiznat a zaplatit daň vždy posuzována podle zákona ve znění účinném pro konkrétní zdaňovací období,⁶⁰ nebo že „*prostor pro správní uvážení si správní orgán v mezích tohoto prostoru daných zákonem může strukturovat svou vlastní správní praxí, již je, vytvoří-li se, zásadně vázán*“.⁶¹

Za notorietu není možné podle soudů označit závěr, že systém GPS je k měření rychlosti vozidel nepoužitelný, neboť je nepřesný,⁶² nebo podobně že by zásadně radar neměl měřit rychlost jinak než korektně,⁶³ případně že „*výraz „přes tři tisíce“ značí 3 001 až 3 449 Kč*“,⁶⁴ že se v roce 2016 zlepšily standardy azylového řízení v Maďarsku,⁶⁵ nebo že jsou brněnská ulice Pekařská a park Lužánky spojeny s romskou komunitou,⁶⁶ Notorieta nejsou ani obsahové náležitosti žádostí o dotace z fondů EU⁶⁷ nebo definice farmakologického účinku.⁶⁸ Podle NSS není obecná známost dána např. tím, že je určitá informace zveřejněna v médiích, byť by i probíhala „mediální kampaň“ opakující určité tvrzení.⁶⁹

Za skutečnosti obecně známé nelze považovat ani nahodilé vědomosti soudcovy z ostatních oborů. Jejich vymezením se soudní judikatura důsledněji nezabývá,⁷⁰ protože v zásadě nedochází k případům, kdy by soudce uvedl, že své závěry zakládá na vlastních znalostech z mimoprávní oblasti. Je však zřejmé, že za nahodilé je třeba považovat i takové vědomosti, které soudce nabyl s hlubokým zájmem či soustavným vzděláváním. Soudce by neměl nechat do posuzování námitek promlouvat svoje znalosti přesahující běžný rozhled. Neměl

58 Viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 50/2005-53.

59 Viz rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 199/2018-37.

60 Viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161.

61 Rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2019, č. j. 10 Afs 65/2018-42.

62 Viz rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 As 193/2016-26.

63 Viz např. rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2016, č. j. 1 As 26/2016-33.

64 Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2014, č. j. 1 As 71/2014-15.

65 Viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 Azs 199/2016-56.

66 Viz rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2011, č. j. 8 As 15/2011-72.

67 Viz rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2016, č. j. 3 As 50/2016-35.

68 Viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2016 3 As 91/2015-47.

69 Viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 74/2010-71.

70 Výjimkou je rozhodnutí NS ČSR ze dne 7. 7. 1925, sp. zn. Zm II 234/25, pramen Vážný 2044/1925 tr., které citují rozsudky NSS ze dne 23. 2. 2010, č. j. 2 As 48/2009-94, ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 74/2010-71, a ze dne 11. 6. 2014, č. j. 5 Afs 33/2012-41: „*Nahodilé vědomosti soudcovy z oboru jemu cizího nejsou skutečnostmi obecně známými.*“

by suplovat roli znalce, i pokud by mu nebylo možné upřít určitou odbornost – jako *Mantiq al-tayr* v případě krále Šalamouna – mimo oblast práva.

Dokazovat není nutné ani skutečnosti známé soudu z jeho úřední činnosti.⁷¹ Zatímco u obecně známé skutečnosti je již z její povahy nadbytečné, aby soud uváděl, jak se ji dozvěděl,⁷² aplikuje-li soud skutečnosti známé z úřední činnosti, musí náležitě vyložit v odůvodnění rozhodnutí, ze které své konkrétní úřední činnosti či postupu zná takové skutečnosti, resp. odkud se o nich dozvěděl.⁷³ Mezi skutečnostmi známými soudu z jeho úřední činnosti a skutečnostmi známými obecně je tedy nutné rozlišovat. Podle NSS například není notorií, že byly v určitém období ve většině restaurací v Česku vylepeny samolepky „stravenkově“ společnosti Gastrotur a zároveň „není zřejmé, jak se měl městský soud a žalovaný v rámci své úřední činnosti seznámit s vylepením těchto samolepek v restauracích“.⁷⁴ Úředně známou skutečností nemůže být například obsah všech soudních rozhodnutí českých soudů,⁷⁵ ovšem může jí být například obsah rozhodnutí ve věcech, ve kterých vystupuje stejný zástupce,⁷⁶ nebo i samotné chování téhož účastníka v jiných řízeních při uplatňování některých procesních práv.⁷⁷ Naopak je v zásadě nutné dokazovat např. okolnosti uspořádání jiných shromáždění stejnou osobou.⁷⁸

4 O SOUDCÍCH A LIDECH

Otázka potřebnosti znaleckého posudku je otázkou objektivní; v řízení odborných znalostí buď zapotřebí je, nebo tomu tak není.⁷⁹ NSS doplňuje, že „je-li

⁷¹ Rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2014, č. j. 1 As 81/2014-73: „Soudní řád správní neupravuje jednotlivé důkazní prostředky, je proto třeba v souladu s § 64 s. ř. s. použít podpůrně v přiměřeném rozsahu zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, který problematiku dokazování upravuje v § 120 a násl. Podle § 121 o. s. ř. z předmětu dokazování jsou vyňaty skutečnosti obecně známé (notoriety), skutečnosti známé soudu z jeho činnosti a právní předpisy uveřejněné nebo oznámené ve Sbírce zákonů. Dokazovat tedy není třeba skutečnosti známé soudu z jeho činnosti, což jsou skutečnosti, které obvykle obsahuje spis o projednávané věci, nebo jiné soudní spisy.“

⁷² K tomu viz usnesení NS ze dne 1. 9. 2010, sp. zn. 29 Cdo 748/2010.

⁷³ Viz rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 100/2009-129, č. 2038/2010 Sb. NSS.

⁷⁴ Rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2013, č. j. 1 As 168/2012-71.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 6 As 106/2016-31.

⁷⁷ Viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2013, č. j. 3 As 38/2013-24.

⁷⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2014, č. j. 5 As 112/2014-33.

⁷⁹ Srov. *per analogiam* např. rozsudky NSS ze dne 5. 9. 2011, č. j. 8 As 41/2010-117, nebo ze dne 17. 10. 2018, č. j. 1 As 136/2018-32.

*posouzení skutkového stavu odvislé od odborných znalostí, je povinností soudu posoudit tyto okolnosti jen prostřednictvím odborníka bez ohledu na to, zda soudce disponuje potřebnými odbornými vědomostmi.*⁸⁰ Uvedené nicméně neznamená, že by soudce nemohl vůbec posuzovat odborné otázky. Měl by především být schopen proniknout hlouběji do posuzované problematiky, aby byl schopen rozeznat, kdy může věc posoudit a kdy musí z důvodu komplikovanosti řešení přizvat na pomoc odborníka.⁸¹ Pokud je některá skutečnost komplikována různými odbornými okolnostmi, pak pravděpodobně nebude možné hodnotit ji jako zcela zřejmou.⁸² Přesto může dojít i k situaci, že skutečnost, která se může laikovi, byť s hlubšími odbornými znalostmi, zdát nasnadě, může být ve skutečnosti značně komplikována různými souvisejícími okolnostmi, kterým laik nebude přikládat váhu nebo o nichž vůbec nebude vědět.⁸³ V praxi však dochází k případům, kdy je např. krajský soud přesvědčen, že k vypořádání námitek postačují základní matematické úkony, ovšem podle NSS takovýto postup zdaleka nepostačuje.⁸⁴ Rozdíly mezi notorií, jednoduchým a komplikovaným posouzením skutečnosti dobře ilustrují např. závěry NSS k odbourávání alkoholu v krvi: „*Že se alkohol v krvi odbourává je notorieta a úvaha, že k odbourání jen nepatrného množství alkoholu došlo u stěžovatele právě uplynutím 1,5 hodiny, je myšlenkovým postupem, jehož rozumnost nevyvolává podezření ze svévole či potřebu ověřovat jej znalecky. Úplně jiná situace nastala by při diametrálně rozdílných hodnotách měření; tehdy by bylo znalecké zkoumání namístě.*“⁸⁵

Do hodnocení *zřejmého* se soudci mnohdy s chutí pouští z pozice *přiměřeně inteligentního laika*. Laické posouzení namísto přesného závěru směřuje k rozpoznání, zda se posuzované řešení či odborné závěry „*nejeví být absurdními, vymykajícími se racionalitě a současnému stavu poznání*“.⁸⁶ Stává se sítím, ve kterém uvízne argumentace odborná, leč na první pohled nesmyslná. Takovou by měly správní soudy bez dokazování odmítnout jako irelevantní, protože z povahy svého obsahu nemůže vést ke skutkovým závěrům relevantním

80 Rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2013, č. j. 7 As 71/2012-39.

81 Podobně i ke správním orgánům viz usnesení ÚS ze dne 25. 11. 2009, sp. zn. I. ÚS 1171/09.

82 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 5. 2015, č. j. 7 As 69/2014-50.

83 Srov. usnesení NSS ze dne 1. 7. 2014, č. j. 7 As 69/2014-39.

84 Viz rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2013, č. j. 7 As 71/2012-39.

85 Rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2016, č. j. 10 As 173/2015-32.

86 Rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2015, č. j. 2 As 114/2015-36.

pro řízení. Jinak se jí musí zabývat hlouběji, a to případně i za pomoci odborného vyjádření či znalce.⁸⁷ Jde přitom o standardní postup aplikovaný při přezkumu rozhodnutí správních orgánů, která jsou vystavěna na zjištění skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí – např. při přezkumu rozhodnutí celních orgánů o celním zařazení zboží v otázce technických vlastností a funkce výrobků⁸⁸ nebo rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví, resp. Státního ústavu pro kontrolu léčiv.⁸⁹ Ve věcech důchodového zabezpečení, jejichž výsledek vychází zejména z posouzení zdravotního stavu, soudy přímo konstatují, že příslušný lékař „*posudek nevypracovává pro jiného odborníka v rámci lékařské komunity, nýbrž pro pracovníky správních orgánů a správní soudce. Toho si musí být posudkové orgány vědomy a musí dostát své roli, která je především zprostředkující – má odborné informace srozumitelně, a pokud možno komplexně, vysvětlit „inteligentnímu laikovi“ tak, aby tento na jejich základě mohl o věci posuzovaného správně rozhodnout*“.⁹⁰ Podle NSS lze předpokládat aktivní účast správních orgánů v soudním řízení při obhajování jimi zastávaných stanovisek a poskytnutí vysvětlení potřebných technických souvislostí.⁹¹

Z judikatury NSS vyplývá, že i laik bez potíží zvládne porovnat fotografie, ze které vyplývá místo měření rychlosti vozidel na pozemní komunikaci,⁹² nebo poznat, že v krabičkách označených *tobacco* se nacházejí tabákové výrobky.⁹³ S určitou opatrností je možné využít i závěry k hodnocení skutkového stavu správními orgány. NSS např. dospěl k závěru, že při velkém množství

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Viz např. rozsudky NSS ze dne 10. 2. 2004, č. j. 2 As 59/2003-70, č. 628/2005 Sb. NSS, ze dne 14. 1. 2016, č. j. 10 Afs 144/2015-54, nebo ze dne 8. 6. 2017, č. j. 4 Afs 55/2017-104.

⁸⁹ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014, č. j. 4 Ads 35/2013-65, nálezy ÚS ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05, ze dne 23. 2. 2015, sp. zn. I. ÚS 1251/14, ze dne 14. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 459/14.

⁹⁰ Rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2018, č. j. 5 Ads 202/2016-29, s odkazem na rozsudek téhož soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 2 Ads 17/2017-15.

⁹¹ Viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 5. 2015, č. j. 7 As 69/2014-50.

⁹² Rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2009, č. j. 2 As 64/2009-50.

⁹³ Rozsudek KS v Plzni ze dne 15. 12. 2017, č. j. 30 Af 35/2016-55: „*Na boční straně krabičky je mj. uvedeno: „Product: Al Fakher Tobacco Trading Co.“ a „Components: Tobacco-Molasse (...)“: Z uveděného by i naprostý laik ovládající latiniku musel poznat, že obsah krabičky má něco společného s tabákem (slovo „tobacco“ lze jistě požadovat za modifikaci slova „tabák“, které se šalobce dovoloává).*“

kontrolovaného materiálu ob stojí matematický výpočet jeho hmotnosti⁹⁴ i hrubý odhad jeho množství, pokud je kvalifikovaný.⁹⁵

Soudce-laik se však mnohdy pouští i do odbornějších úvah, např. při porovnání hlukových deskriptorů⁹⁶ nebo ke způsobu měření rychlosti vozidla, aby dovodil, že „úhel, který svírá měřicí radarový paprsek s osou jízdy měřeného vozidla, by mohl mít vliv na výsledek měření, neboť čím ostřejší tento úhel je, tím bližší skutečné rychlosti vozidla by měl být výsledek přístrojem naměřený,⁹⁷ nebo při hodnocení, že „vysíláním programu dochází k určitému zkreslení vysílaného obrazu a že toto zkreslení může dosahovat různé intenzity podle typu vysílaného signálu“.⁹⁸

Zde se již pohybuje v široké „sedé zóně“ odbornosti, jejíž hranice není zřejmá, což dobře ilustruje například recentní judikatura Ústavního soudu: V. Šimíček v odlišném stanovisku k nálezu ÚS ohledně *potravinových bank*⁹⁹ vytkl plénu, že rozhodovalo za situace, kdy nemělo dostatek relevantních informací, protože se mělo zabývat otázkou, jak velký problém v praxi vyřazení potravin z prodeje představuje. V odlišném stanovisku k jinému nálezu ze stejného dne, který se týkal úpravy hlukových limitů, soudce L. David uvedl, že odborným názorům na hodnocenou problematiku „bylo dáno slovo spíše jen formou odkazů na (ve stručnosti parafrázované) texty zejména mezinárodních pramenů. Nezbytnost expertního posouzení („expertní otázky“) jistě nemůže v soudním řízení sama o sobě znamenat vyloučení problému či dokonce celého případu z projednání a rozhodnutí ve věci.“¹⁰⁰

Znalecké posudky správní soudy zadávají opakovaně k otázkám z oboru písmoznalectví¹⁰¹ a k posouzení zdravotního stavu.¹⁰² Ve zvláštních případech např. pro posouzení reálné možnosti rušení leteckého provozu vysílači v pásmu FM,¹⁰³ k technickým aspektům doručování v systému datových schránek,¹⁰⁴ k opravě chyby v katastrálním operátu,¹⁰⁵ k interpretaci *zákazové značky*

⁹⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 As 277/2017-28.

⁹⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2016, č. j. 3 As 103/2015-69.

⁹⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157.

⁹⁷ Rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2015, č. j. 2 As 114/2015-36.

⁹⁸ Rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2013, č. j. 7 As 148/2012-28.

⁹⁹ Viz náleží ÚS ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 27/16.

¹⁰⁰ Nález ÚS ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18.

¹⁰¹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2013, č. j. 7 As 97/2013-22.

¹⁰² Viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2009, č. j. 4 Ads 64/2009-150.

¹⁰³ Viz rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2012, č. j. 2 Ao 5/2011-204.

¹⁰⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2018, č. j. 2 As 315/2015-113.

¹⁰⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2014, č. j. 4 As 16/2014-65.

v případě jízdni soupravy a otázky možného zohlednění přenosu hmotností mezi návěsem a tahačem,¹⁰⁶ k posouzení možného průběhu dopravní nehody¹⁰⁷ či k hodnocení, zda mohl řidič automobilu poznat, že mu před jízdou do přimíchala jiná osoba do pití alkohol.¹⁰⁸

Nutnost pouštět se do posuzování odborných otázek do jisté míry eliminuje pojetí správního soudnictví, které slouží k ochraně subjektivních veřejných práv, zatímco věcné spory „zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu.“¹⁰⁹ To především znamená, že východiskem správního soudnictví je zdrženlivost,¹¹⁰ takže ani požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami nesmí být přemrštěné.¹¹¹ Především je pak rozsah soudního přezkumu v konkrétní věci vymezen žalobou a možnost posouzení její důvodnosti je určující pro to, zda a v jakém směru dokazování doplnit, ačkoliv vůči žádnému ze správních orgánů, který je stranou žalovanou, není soud vázán výjimkou či výlukou, která by omezovala rozsah přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí jen na některé skutkové či pouze právní otázky.¹¹² Pokud není nesprávnost odborných závěrů správních orgánů zjevná, je úkolem žalobce, aby předložil relevantní argumenty, kterými tyto závěry zpochybní.¹¹³

¹⁰⁶ Rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 138/2016-73.

¹⁰⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2013, č. j. 2 As 31/2012-16.

¹⁰⁸ Viz rozsudek KS v Plzni ze dne 11. 9. 2012, č. j. 17 A 102/2011-121.

¹⁰⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.

¹¹⁰ Viz např. rozsudky NSS ze dne 3. 9. 2010, č. j. 2 Ao 4/2010-109, ze dne 18. 10. 2018, č. j. 7 As 261/2018-93. Obdobně např. nálezy ÚS ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, N 120/53 SbNU 501, a ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. sp. Pl. ÚS 4/18.

¹¹¹ Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

¹¹² Viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 5. 2015, č. j. 7 As 69/2014-50, bod 53.

¹¹³ Viz např. rozsudek MS v Praze ze dne 13. 2. 2019, č. j. 14 A 210/2018-96, podle kterého „neobstojí obecné tvrzení žalobce, že vyskyt předmětného živočicha je v dané lokalitě velmi pravděpodobný. Dle soudu jsou zjištěni správních orgánů relevantní a k jejich zpochybnění by musel žalobce předložit konkrétní důkazy; nepostačí však pouze obecné tvrzení, jež není podloženo žádnými expertními podklady.“ Nebo podobně rozsudek KS v Brně ze dne 25. 2. 2019, č. j. 31 A 185/2017-130: „Pro projednanou věc je ovšem podstatné, že žalobci nepoukazují na žádný konkrétní případ biotopu konkrétního zvláště chráněného druhu, který zasahuje do dalších úseků záměru R/D52 a u něhož nebyly vzaty v úvahu možné dopady v oněch dalších úsecích. Stejně tak žalobci neuvádí, že by měla být snížena populace konkrétního zvláště chráněného druhu, přičemž krajský úřad nepřiblížil k tomu, jaký dopad na populaci tohoto druhu bude mít celý záměr. Z prvostupňového rozhodnutí naopak plyne, že krajský úřad v řadě případů vzal v úvahu širší souvislosti celého záměru a jeho dopadu.“

5 ZÁVĚR

Nebylo by jistě správné, aby všechny aspekty lidského života podléhaly odbornému posouzení a aby v důsledku aktivistické judikatury došlo k naprosté formalizaci rozhodovacích procesů. Zároveň není možné rezignovat na ochranu subjektivních veřejných práv, která s sebou v současnosti přináší nezbytnost posouzení nadmíru komplikované reality. I z tohoto důvodu se objevuje volání po větší diverzitě soudců¹¹⁴ a jejich specializaci. Řada států v posledních zavedla specializované senáty nebo přímo soudy zejména pro stavební a environmentální problematiku, v některých případech doplněné i o technické experty, kteří jsou pevnou součástí soudu.¹¹⁵

Jak je patrné z uvedených judikatorních závěrů, český správní soudce není vševědem, i kdyby jím mimo svoji právní odbornost byl, nicméně se může při rozhodování dovolávat celé řady skutečností, které není nutné dokazovat. Z pozice poučeného laika se vydává i k prvotnímu posouzení odborných aspektů posuzovaných otázek, aby vymezil, zda je nezbytné vyžádat si u orgánu veřejné moci odborné vyjádření nebo ustanovit znalce.

Literatura

- AL-ALI, Mahmud. Die Maxime der Gerechtigkeit in Azdaks Rechtsordnung. *Dans Études Germaniques*, 2007, č. 2, s. 457–467.
- ALIGHIERI, Dante. *Božská komedie*. Praha: Dobrovský, 2013, 637 s. ISBN 978-80-7390-041-0.
- ALTHOUSE, Ann. Beyond King Solomon's Harlots: Women in Evidence. *Southern California Law Review*, 1992, roč. 65, č. 1, s. 1265–1275.
- ASHE, Marie. Abortion of Narrative: A Reading of the Judgement of Solomon. *Yale Journal of Law and Feminism*, 1991, č. 1, s. 81–92.

¹¹⁴ Viz např. HUNTER, Rosemary. More than Just a Different Face? Judicial Diversity and Decision-making. *Current Legal Problems*. 2015, roč. 68, č. 1, s. 119 – 141.

¹¹⁵ Z členských států jde např. o Německo, Belgie, Dánsko, Irsko, Švédsko, Lotyšsko, Maltu a Spojené království. Viz např. PRING, George, PRING, Catherine. *Environmental Courts & Tribunals. A Guide for Policy Makers*. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2016, 142 s.

- BEUKEN, Willem A. M. No Wise King without a Wise Woman (I Kings III 16–28). In: VAN DER WOUDE, Adam (ed.). *New Avenues in the Study of the Old Testament: A Collection of Old Testament Studies*. Leiden: Brill, 1989, 166 s. ISBN 9789004091252.
- Bible*, překlad 21. století. Praha: Bibliion, 2009, 1592 s. ISBN 978-80-87282-01-4.
- BRECHT, Bertold. *Der kaukasische Kreidekreis*. Distribbooks Int'l+inc, 1998, 144 s. ISBN-13 978-3518100318.
- EDDERSHAW, Margaret. *Performing Brecht*. Abingdon: Routledge, 2002, 200 s. ISBN 1134895410.
- HILL, Linda. The Love of Life, Justice, and Scandal: Azdak in Brecht's „Der Kaukasische Kreidekreis“. *German Studies Review*, 1979, roč. 2, č. 3, s. 317–330.
- HORA, Václav. *Československé civilní právo procesní. I.–III. díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 988 s. ISBN 978-80-7357-540-3.
- HUNTER, Rosemary. More than Just a Different Face? *Judicial Diversity and Decision-making. Current Legal Problems*, 2015, roč. 68, č. 1, s. 119–141.
- LIND, Douglas. Azdak, The Rascal Judge. *Canadian Journal of Law*, 1999, roč. 12, č. 2, s. 223–252.
- NASTI, Paola. The wise poet: Solomon in Dante's Heaven of the Sun. *Reading Medieval Studies*, 2001, roč. 27, č. 1, s. 103–138.
- PRING, George a Catherine PRING. *Environmental Courts & Tribunals. A Guide for Policy Makers*. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2016, 142 s. ISBN 978-92-807-3608-3.
- SHEVTSOVA, Maria. The Caucasian Chalk Circle: the view from Europe. In: THOMSON, Peter a Glendyr SACKS. *The Cambridge Companion to Brecht*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, 302 s. ISBN 9780521424851.
- WESTBROOK, Raymond. Law in Kings. In: LEMAIRE, André, Baruch HALPERN a Matthew J. ADAMS (eds.). *The Book of Kings: Sources, Composition, Historiography and Reception* (Supplements to Vetus Testamentum 129). Leiden: Brill, 2010, 710 s. ISBN 978-1628371703.

PRESKÚMANIE SPRÁVY Z VNÚTORNEJ KONTROLY V SPRÁVNOM SÚDNICTVE

Jozef Tekeli*

1 ÚVOD

Medzi základné požiadavky na výkon kontrolnej činnosti patria odbornosť a legalita (zákonnosť). V činnosti každého kontrolného orgánu je však prítomné tzv. riziko kontroly, t. j. že kontrolný orgán nezistí všetky relevantné nedostatky alebo že jeho kontrolné zistenia budú nesprávne. V podmienkach slovenskej obecnej samosprávy zabezpečuje systém vnútornej kontroly špecifický subjekt – tzv. hlavný kontrolór obce. V rámci európskych štátov tento model vnútornej kontroly nemá obdobu a je jedinečný. V praxi obcí však nastávajú situácie, keď postup hlavného kontrolóra pri výkone kontroly nebol vykonaný podľa ustanovení príslušných právnych predpisov. Zároveň výsledky kontrol hlavných kontrolórov vo viacerých prípadoch nemajú oporu v zákone. Opodstatnenou je preto otázka, či správa hlavného kontrolóra je presúmateľná alebo nepresúmateľná iným orgánom. Alebo naopak, či existuje zákonom stanovená možnosť ako zabezpečiť nezávislý objektívny prieskum kontrolných zistení hlavného kontrolóra. Na takomto prieskume majú záujem najmä kontrolované subjekty, ktoré sa so závermi kontroly hlavného kontrolóra vôbec nemusia stotožňovať.

2 Hlavný kontrolór a správne konanie

Hlavný kontrolór nie je orgánom obce, ale je obligatórnym zamestnancom obce. V rámci vnútorného kontrolného systému obce má hlavný kontrolór

* Doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD., Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Slovenská republika / Email: jozef.tekeli@upjs.sk

kľúčové postavenie, okrem neho však vykonávajú kontrolnú činnosť v obci aj iné subjekty. Hlavný kontrolór je v rovine pracovnoprávných vzťahov podriadený starostovi obce, napr. pokiaľ ide o otázky dodržiavania pracovnej disciplíny a pod. V rovine kontrolnej činnosti a zodpovednosti za ňu (napr. kvalita výkonu kontrolnej činnosti, dodržiavanie povinností hlavného kontrolóra pri výkone kontroly, ai.) je zodpovednosť hlavného kontrolóra daná výlučne vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu.

Podľa § 11 ods. 4 písm. j) zákona o obecnom zriadení rozsah činnosti hlavného kontrolóra určuje obecné zastupiteľstvo, ktorému sa za výkon činností aj zodpovedá.

Výstupy kontrolných činností hlavného kontrolóra predstavujú podklad pre ďalšie konanie a rozhodovanie starostu obce, prípadne obecného zastupiteľstva.

Napr. hlavný kontrolór môže vykonať finančnú kontrolu poskytnutej dotácie na základe oprávnenia udeleného obecným zastupiteľstvom podľa § 18d a nasl. zákona o obecnom zriadení. Ak na základe výsledku finančnej kontroly bude preukázané, že dotácia bola použitá v rozpore s účelom zmluvy o poskytnutí dotácie, je obec oprávnená rozhodovať o povinnosti vrátiť tieto finančné prostriedky v správnom konaní podľa § 31 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy s následným vymáhaním podľa § 71 ods. 1 Správneho poriadku „*Ak účastník konania nesplní v určenej lehote dobrovoľne povinnosť uloženú mu rozhodnutím, ktoré je vykonateľné, alebo zmierom schváleným správnym orgánom alebo ním zostaveným výkazom nedoplatkov (ďalej len „rozhodnutie“), ich výkon sa uskutoční. Ak v rozhodnutí nebola určená lehota na plnenie, určí ju orgán, ktorý uskutočňuje výkon rozhodnutia; lehota nesmie byť kratšia, než ustanovuje osobitný zákon.*“

Keďže hlavný kontrolór vykonáva svoju funkciu na základe voľby obecným zastupiteľstvom a plní základné povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie najmä voči obecnému zastupiteľstvu, tak obecné zastupiteľstvo kontroluje i plnenie povinností hlavného kontrolóra pri výkone kontrolnej činnosti. V kompetencii obecného zastupiteľstva je preto podľa § 18a ods. 9 písm. b) zákona o obecnom zriadení i odvolanie hlavného kontrolóra z funkcie v prípade, ak zanedbáva povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie a bol na to aspoň raz písomne upozornený obecným zastupiteľstvom. V prípade

zanedbávania povinností zo strany hlavného kontrolóra obce je na jeho odvolanie potrebné minimálne predchádzajúce písomné upozornenie formou uznesenia obecného zastupiteľstva na vytýkané nedostatky adresované hlavnému kontrolórovi a opakovaný výskyt nedostatkov pri výkone jeho kontrolnej činnosti.

Hlavný kontrolór vykonáva svoju činnosť nezávisle a nestranne v súlade s pravidlami kontrolnej činnosti ustanovenými v zákone o finančnej kontrole a audite. Ak hlavný kontrolór zistí pri výkone finančnej kontroly nedostatky, je povinný v intenciách § 22 zákona o finančnej kontrole a audite ako oprávnená osoba vypracovať návrh čiastkovej správy alebo návrh správy (*dalej len „návrh správy“*). Návrh správy obsahuje okrem základných povinných informácií podľa § 22 ods. 3 zákona o finančnej kontrole a audite najmä opis zistených nedostatkov, označenie konkrétnych ustanovení, ktoré boli porušené a návrhy a odporúčané opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov. Súčasťou návrhu správy je i stanovenie lehoty na vyjadrenie sa povinnej osoby k zisteným nedostatkom, navrhnutým odporúčaniam a k lehote uloženej na predloženie zoznamu splnených opatrení, ktoré boli prijaté na nápravu nedostatkov a na odstránenie príčin ich vzniku. V záverečnej fáze kontroly hlavný kontrolór vyhotovuje správu o výsledku finančnej kontroly, ktorej zaslaním povinnej osobe je finančná kontrola skončená.

Hlavný kontrolór nie je oprávnený rozhodnúť o právach a povinnostiach kontrolovaného subjektu (napr. o povinnosti vrátiť finančné prostriedky na účet obce z neoprávnene použitej dotácie), keďže hlavný kontrolór na účely zákona o finančnej kontrole a audite nevystupuje ako správny orgán.

Kontrolný proces nie je správnym konaním, ale je procesným postupom sui generis v oblasti verejnej správy. Kontrolný proces má vlastný špecifický obsah a zameranie a predstavuje samostatný druh výkonu správy. Úlohou kontroly ako špecifickej správy vecí verejných, ktorý je zameraný na hospodárenie s verejnými financiami je prispievať k dynamickej rovnováhe kontrolovaného systému a k odstraňovaniu nedostatkov, ktoré ovplyvňujú správne fungovanie verejnej správy.

Podľa § 31 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy *„Ak porušenie finančnej disciplíny, za ktoré sa ukladá odvod a penále podľa tohto zákona a ukladá sa alebo sa môže uložiť pokuta podľa tohto zákona, zistí pri výkone kontroly*

alebo auditu podľa osobitného predpisu orgán, ktorý nie je oprávnený na uloženie sankcie podľa tohto paragrafu a § 32 a protiprávny stav nie je odstránený podľa tohto zákona alebo osobitného zákona, je povinný oznámiť porušenie finančnej disciplíny orgánu vykonávajúcemu kontrolu, auditujúcemu orgánu alebo orgánu dozoru štátu podľa odseku 9.“

Do právomocí hlavného kontrolóra nespadá ukladanie sankcií ani autoritatívne rozhodovanie o právach a povinnostiach, keďže nie je orgánom verejnej správy oprávneným rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb. Vnútna kontrola v samospráve, ktorá je náplňou činnosti hlavného kontrolóra nemá represívny charakter. V rámci spätnej väzby má slúžiť na zlepšenie kontrolovaných činností.

Rozhodnutie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach kontrolovaných subjektov (napr. rozhodnutie o nezákonnosti použitia dotácie) spadá až do právomoci obce, ktorá rozhoduje ako správny orgán v správnom konaní.

Podľa § 1 ods. 2 Správneho poriadku *„Správnym orgánom je štátny orgán, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.“* Obec ako orgán verejnej správy je podľa § 2 písm. f) zákona o finančnej kontrole a audite v nadväznosti na § 5 ods. 1 písm. k) zákona o finančnej kontrole a audite povinná zabezpečiť *„prijatie opatrení na nápravu zistených nedostatkov a na odstránenie príčin ich vzniku zistených oprávnenou osobou, Najvyšším kontrolným úradom Slovenskej republiky, Európskou komisiou, Európskym dvorom audítorov alebo inými orgánmi, ktoré majú oprávnenie na výkon kontroly alebo auditu vrátane uplatnenia opatrení proti zamestnancom zodpovedným za zistené nedostatky.“*

Podľa § 27 ods. 1 zákona o obecnom zriadení je správnym orgánom obec. Podľa § 13 ods. 5 zákona o obecnom zriadení za správny orgán koná starosta obce alebo môže rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy písomne poveriť zamestnanca obce. Povereným zamestnancom na rozhodovanie v správnom konaní nemôže byť hlavný kontrolór obce.

Podľa § 30 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy „za hospodárenie s verejnými prostriedkami zodpovedá štatutárny orgán subjektu verejnej správy“, t. j. v prípade obcí za hospodárenie zodpovedá starosta a v prípade obcou zriadených rozpočtových a príspevkových organizácií zodpovedá štatutárny orgán týchto organizácií (riaditeľ).

3 PRESKÚMANIE SPRÁVNOSTI A ZÁKONNOSTI KONTROLY HLAVNÉHO KONTROLÓRA

Vo vzťahu k priebehu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra obecné zastupiteľstvo nemá predpísaný osobitný mechanizmus na preskúmanie zákonnosti, resp. správnosti jeho postupu. Krajným prostriedkom pri zanedbávaní povinností vyplývajúcich z funkcie hlavného kontrolóra je možnosť obecného zastupiteľstva odvolať hlavného kontrolóra z funkcie pri dodržaní postupu podľa § 18a ods. 9 zákona o obecnom zriadení.

Postup hlavného kontrolóra pri vykonávaní kontrolnej činnosti a správa o vykonaní kontroly nepodlieha kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR, Prokuratúry SR, verejného ochrancu práv SR a ani žiadneho iného orgánu štátnej správy.

Keďže postup hlavného kontrolóra pri vykonávaní kontrolnej činnosti, a ani správu o vykonaní kontroly, nie je možné preskúmať ani napadnúť žiadnym iným riadnym ani mimoriadnym opravným prostriedkom, uvedený prieskum je potenciálne možný iba prostredníctvom správneho súdnictva podľa zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (*d'alej len „S.s.p.“*), a to správnu žalobou.

V otázke možnosti / nemožnosti súdneho prieskumu postupu hlavného kontrolóra pri výkone kontroly a správy hlavného kontrolóra z kontroly nie je súdna prax a odborná literatúra doposiaľ ustálená.

V praxi nastávajú situácie, keď postup hlavného kontrolóra pri výkone kontroly nebol vykonaný podľa ustanovení relevantných právnych predpisov. Zároveň výsledky kontrol hlavných kontrolórov vo viacerých prípadoch nemajú oporu v zákone.

Opodstatnenou je preto otázka, či správa hlavného kontrolóra je konečná a nepreskúmateľná. Alebo naopak, či existuje zákonom stanovená možnosť

ako zabezpečiť nezávislý objektívny prieskum kontrolných zistení hlavného kontrolóra. Na takomto prieskume majú záujem najmä kontrolované subjekty, ktoré sa so závermi kontroly hlavného kontrolóra vôbec nemusia stotožňovať. Ak by bola správa hlavného kontrolóra konečným správny aktom, tak jediným procesným prostriedkom obrany kontrolovaného subjektu by boli námietky voči návrhu správy. Opodstatnenosť / neopodstatnenosť námietok k návrhu správy však vyhodnocuje samotný hlavný kontrolór. Nie je preto vylúčené, že kontrolné zistenia hlavného kontrolóra budú v príkrom rozpore so zákonom, alebo že hlavný kontrolór vôbec neuskutoční zákonom stanovený procesný postup výkonu kontroly, čím zasiahne do právneho postavenia kontrolovaného subjektu. Navyše na drvivú väčšinu kontrol hlavných kontrolórov nenadväzuje správne konanie obce, ktoré by mohlo byť predmetom opravných konaní.

Podľa § 2 ods. 1 S.s.p. „*V správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.*“ Podľa § 2 ods. 2 S.s.p. „*Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.*“

Podľa § 3 ods. 1 písm. a) S.s.p. „*Na účely tohto zákona sa rozumie administratívnym konaním postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov.*“

Podľa § 3 ods. 1 písm. c) S.s.p. opatrením orgánu verejnej správy je „*správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.*“

Podľa týchto ustanovení by správu o výsledku kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra bolo možné možno považovať za individuálny správny akt, ktorý podlieha prieskumnej právomoci správneho súdu.

Protichodným názorom je, že správa o výsledku kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra nepodlieha prieskumu podľa Správneho súdneho poriadku a súd nie je príslušný na ich preskúmanie, keďže v žiadnom prípade nezasahuje

do subjektívnych práv kontrolovaného subjektu, a teda nespĺňa pojmové znaky opatrenia v zmysle Správneho súdneho poriadku.

4 ZÁSAH SPRÁVY HLAVNÉHO KONTROLÓRA DO SUBJEKTÍVNYCH PRÁV KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Súdy slovenskej republiky sa budú musieť vysporiadať s tým, či má správa o výsledkoch kontroly hlavného kontrolóra autoritatívny charakter a či je spôsobilá zasiahnuť do právneho postavenia kontrolovaného subjektu.

Podľa § 2 ods. 2 S.s.p. *„Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.“*

Nedovolené konanie alebo opomenutie orgánu verejnej správy musí mať niektorú z foriem rozhodnutia, opatrenia, nečinnosti alebo iného faktického zásahu. Funkciu „*zberného koša*“ plní opatrenie.

Podľa § 3 S.s.p. *„Na účely tohto zákona sa rozumie*

- a) administratívnym konaním postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov,*
- b) rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka,*
- c) opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.“*

Podľa článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky *„Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“*

Pojem „Rozhodnutie“ podľa článku 46 ods. 2, ako aj článku 142 ods. 1 vety za bodkočiarkou Ústavy SR treba vykladať extenzívne, keďže zahŕňa všetky formy správania, konania a nečinnosti, ktorými orgán verejnej správy môže pôsobiť na právne postavenie fyzických alebo právnických osôb.

Konštitutívne rozhodnutia sú tie, ktoré zakladajú menia alebo rušia práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby. V dôsledku rozhodnutia s konštitutívnym účinkom nadobúda osoba nové právne postavenie a tým z neho automaticky vyplýva dotknutie na právach osoby žiadajúcej ochranu.

Predmetom prieskumu podľa S.s.p., oproti úprave v OSP, sa stáva aj rozhodnutie s deklaratórnym účinkom. V tomto prípade zmena právneho postavenia osoby nastala v dôsledku inej právnej skutočnosti, napr. priamo zo zákona iného súdneho rozhodnutia a pod. Deklaratórne rozhodnutie iba autoritatívne konštatuje existenciu daného právneho stavu a preto predmetom súdneho prieskumu zákonnosti bude to, či rozhodnutie zodpovedá reálnemu stavu. Zrušenie tohto rozhodnutia správnym súdom nemôže spôsobiť zmenu právneho stavu vytvoreného právnou skutočnosťou.

Dotknutie na právach je potrebné osobitne špecifikovať (§ 2 ods. 2 SSP). Ak sa určité „rozhodnutie priam dotýka osoby“ žiadajúcej ochranu, je nevyhnutné v žalobe špecifikovať, v čom táto osoba vidí priame dotknutie na svojich hmotných verejných subjektívnych právach. Táto skutočnosť môže byť aj predmetom dokazovania. Spravidla sa rozhodnutie osoby priamo týka, ak je jej adresované. Cieľom takéhoto vymedzenia účinku rozhodnutia alebo opatrenia je pokryť všetky situácie, ktoré nie sú založené konštitutívnym alebo deklaratórnym rozhodnutím alebo opatrením. Ide opäť o princíp zberného koša.

Pokiaľ ide o opatrenie, jeho pojmové znaky majú charakter subsidiárnej formy vo vzťahu k rozhodnutiu. Ide o kvázi zberný kôš pre všetky nepomenované akty orgánov verejnej správy, ktoré v prípade pochybností o ich právnej povahe nebude možné právne kvalifikovať ako rozhodnutie. Opatrenie sa týmto stáva všeobecnou formou súdneho prieskumu zákonnosti. zabezpečuje aby v oblasti správneho súdnictva nedošlo k situácií odmietnutia spravodlivosti (*denegatio iustitiae*) pri poskytovaní právnej ochrany.

Forma predstavuje základný rozlišujúci determinant pre odlišenie rozhodnutia od opatrenia. Rozhodnutím je taký individuálny správny akt, ktorý je buď formálne označený ako rozhodnutie, teda že sa pojem „rozhodnutie“ nachádza priamo na jeho vyhotovení alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu. Opatrenie je možno vymedziť negatívne. Za opatrenie je možno pokladať všetky individuálne správne akty vydané v administratívnom konaní, ktoré nie sú pomenované ani považované za rozhodnutie. Otázka formálnej štruktúry opatrení je v aplikačnej praxi vykladaná rôzne z dôvodu absencie jej normatívnej úpravy. Opatrenie môže mať aj povahu zápisu do určitého registra, i napriek tomu že v tomto prípade má tento úkon skôr faktický charakter, ak je výsledkom administratívneho konania je potrebné považovať ho opatrenie.

Právne účinky opatrení orgánov verejnej správe môžu mať rôznu povahu, ale podobajú sa na právne účinky rozhodnutí. Právnym následkom opatrení je najčastejšie vznik určitého právneho stavu alebo jeho deklarácia (vyhovujúce opatrenie). O opatrenie by nešlo len v prípade nemožnosti navrhovateľa participovať na právnom stave spojenom s vykonaním predmetného opatrenia (nevychovujúce opatrenie).

Účinky dopadajú predovšetkým na adresáta opatrenia. Keďže v rámci administratívneho konania, v ktorom dochádza k vydávaniu opatrení nie je zväčša normatívne upravené účastníctvo, je určenie fyzickej a právnickej osoby ktorá je opatrením priamo dotknutá na svojich právach prísne individuálne.

Podľa rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Sžo /271/2015 „*Opatrenie vo verejnej správe je špecifickou, pozitívne bližšie nevymedzenou formou činnosti verejnej správy. Zo súvislosti, v ktorých toto označenie platná právna úprava používa možno dôvodiť, že ide spravidla o akt, resp. akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú ani povahu správnych rozhodnutí, ani všeobecne záväzných nariadení.*“

Pojem „opatrenie orgánu verejnej správy“ predstavuje zastrešujúci pojem pre výsledky mnohých administratívnych konaní, ktorých výsledkom nie je rozhodnutie (napr. záznam a poznámka v katastri nehnuteľnosti), ďalej písomné oznámenie stavebného úradu, že nemá námietky proti uskutočneniu stavieb, stavebných úprav a udržiavacích prác (§ 57 ods. 2 Stavebného zákona, a pod.

Opatrenie predstavuje výsledok administratívnych konaní, jednak takých, ktorých procesný rámec mal podobu správneho alebo daňového konania, a tiež tých, ktorých procesný rámec bol upravený osobitne. Predmetom prieskumu budú predovšetkým opatrenia, ktorými sa konanie končí, a to nielen také, ktoré sú navrhovateľom požadované, ale i opatrenia nevyhovujúce. Prieskumu podliehajú i opatrenia procesnej alebo predbežnej povahy, takéto by však bolo samostatne preskúmané správnym súdom len výnimočne za predpokladu, že už s ním by bol spojený priamy dotyk na subjektívnych právach fyzickej alebo právnickej osoby.

SSP explicitne zaviedol preskúmanie opatrení orgánov verejnej správy (§ 3 ods. 1 písm. c)). Podľa nálezu Ústavného súdu SR z 22. januára 2009, sp. zn. I. ÚS 354/08-50 *„Prieskumu prostredníctvom správneho súdnictva nebráni, ak orgán verejnej správy použije formu, ktorá neobsahuje všetky inak predpísané náležitosti správneho rozhodnutia podľa všeobecných alebo osobitných procesných predpisov, upravujúcich administratívny proces prípadne použije formu obyčajného listu, prípisu alebo obdobného spôsobu informovania o svojom rozhodnutí o právach alebo povinnostiach právnickej osoby alebo fyzickej osoby. V opísaných prípadoch ide o tzv. opatrenie orgánu verejnej správy. Za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa považujú aj listy, ktoré majú charakter opatrenia vydané príslušným orgánom verejnej správy ako právo-aplikačné akty správnych orgánov uvedené § 3 ods. 7 SpP. („Ustanovenia o základných pravidlách konania uvedených v odsekoch 1 až 6 sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení.“).*

Na proces vydávania týchto aktov sa vyslovene nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. Podľa § 3 ods. 7 Správneho poriadku *„Ustanovenia o základných pravidlách konania uvedených v odsekoch 1 až 6 sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení.“* Základné pravidlá konania (všeobecné správne princípy) uvedené v Správnom poriadku sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení. Aj tieto „iné právne významné úkony“ preskúma správny súd v správnom súdnom konaní ako opatrenia podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP.

Prieskumu naopak nepodlieha taký úkon orgánu verejnej správy, ktorého obsah nemá autoritatívny charakter vo vzťahu k žiadnej osobe. Základným ukazovateľom takéhoto nepreskúmateľného aktu je, že orgán verejnej

správy nevystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci, ale len v pozícii oznamovateľa, inštruktora alebo orgánu zodpovedného za agendu potvrdení a podobne.

Orgány štátnej správy a územnej samosprávy predstavujú základ verejnej správy a preto sú ich akty, rozhodnutia a opatrenia preskúmateľné v zásade bez splnenia ďalších kritérií. Terminologické označenie týchto aktov nie je rozhodujúce, pretože okrem rozhodnutí môže ísť aj o opatrenia, dokonca aj o záväzné pokyny alebo záväzné stanoviská.

Podľa odporúčania Rady Európy REC (89) 8, ktoré upravuje dočasnú súdnu ochranu poskytovanú v správnych záležitostiach *„termín správny akt znamená v súlade s rezolúciou (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnyim aktom správnych orgánov každé jednotlivé opatrenie alebo rozhodnutie prijaté pri výkone správy verejným orgánom, ktoré priamo zasahujú do práv, slobôd záujmov osôb.“* Musí ísť teda o individuálny správny akt vo vzťahu k subjektom práva, ktorým sa ukládajú práva, povinnosti prípadne sa zasahuje do slobôd alebo záujmov týchto subjektov.

Podľa rozhodnutia Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 91/2016 bod 29. *„V správnom súdnictve je právo na prístup k súdu vymedzené princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou (§ 248 OSP), z ktorého vyplýva že súdy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Rozhodnutia a postupy orgánov štátnej správy a územnej samosprávy podliehajú správne preskúmaniu zásadne bez ďalších vymedzení. Tieto správne orgány sú základom verejnej správy a preto nato, aby ich rozhodnutia a postupy boli preskúmateľné v správnom súdnictve zákon neryžaduje splnenie ďalších kritérií. Nie je pritom rozhodujúce, ako sú tieto normatívne akty terminologicky označené, pretože okrem rozhodnutí musí ísť aj o opatrenia, dokonca aj o záväzné pokyny či záväzné stanoviská.“*

Podľa rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu SR vo vzťahu k preskúmaniu oznámení, listov a iných opatrení orgánu verejnej správy, ktoré nevykazujú formálne znaky administratívneho rozhodnutia, napr. sp. zn. 5Sžf31/2011 z 25. 8. 2011, výnimky z aplikácie čl. 46 ods. 2 Ústavy SR (í keď sú ustanovené zákonom), nie je možné vykladať extenzívne, ale treba k nim pristupovať reštriktívne.

5 UKLADANIE ÚLOH HLAVNÝM KONTROLÓROM KONTROLOVANÉMU SUBJEKTU

Predmetom prieskumu v správnom súdnictve budú len také správne akty a činnosť orgánov verejnej správy, ktoré sú dôsledkom výkonu pôsobnosti v oblasti verejnej správy. Táto verejnosprávna pôsobnosť predstavuje vrchnostenské oprávnenie orgánu verejnej správy, prostredníctvom ktorého je rozhodované o právach, právom chránených záujmoch, a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb.

Podľa § 21 ods. 3 zákona o finančnej kontrole a audite „*Povinná osoba pri vykonávaní administratívnej finančnej kontroly, finančnej kontroly na mieste alebo auditu je povinná...*

- d) *prijat' v lehote určenej oprávnenou osobou opatrenia na nápravu nedostatkov uvede-
ných v čiastkovej správe alebo v správe a odstrániť príčiny ich vzniku,*
- e) *predložiť oprávnenej osobe v určenej lehote písomný zoznam prijatých opatrení,*
- f) *prepracovať a predložiť v lehote určenej oprávnenou osobou písomný zoznam prijatých
opatrení, ak oprávnená osoba vyžadovala jeho prepracovanie a predloženie,*
- g) *splniť prijaté opatrenia v lehote určenej oprávnenou osobou,*
- h) *predložiť na výzvu oprávnenej osoby dokumentáciu preukazujúcu splnenie prijatých
opatrení.“*

Kontrola vo verejnej správe predstavuje špecifickú formu činnosti vo verejnej správe i samostatnú funkciu verejnej správy. Vzhľadom na široký záber pojmu „kontrola“ legálna definícia tohto pojmu vo verejnej správe absentuje.

Hlavný kontrolór predstavuje nezávislú kontrolu v obci, ktorá je konštituovaná zákonom o obecnom zriadení. Hlavný kontrolór má osobitnú pôsobnosť – kontrolnú pôsobnosť. Pod túto osobitnú pôsobnosť spadá výkon kontroly jednak nad finančným hospodárením s verejnými financiami ďalej nad dodržiavaním zákonnosti postupu a normatívnych aktov obce.

Výkon kontroly sa člení na etapy. Prvou je *príprava kontroly*, druhou je *výkon kontroly* na kontrolovanom subjekte a tretou je *preverenie opodstatnenosti námietok*, pokiaľ boli vznesené kontrolovaným subjektom.

Druhá etapa kontrolného procesu je ukončená vypracovaním návrhu správy z kontroly (resp. správy z kontroly ak neboli zistené žiadne nedostatky).

V prípade, vznesenia námietok proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení, sú tieto námietky preverované a výsledok je písomne oznámený štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu formou správy z kontroly.

Poslednou etapou kontroly má byť realizácia výsledkov kontroly. Zo zákona o finančnej kontrole a audite a zo zákona o obecnom zriadení však pri konštatovaní nedostatkov hlavným kontrolórom nevyplýva automaticky ďalší postup. Ani z iných predpisov nevyplýva, že na základe zistených nedostatkov sa má obligatórne uložiť sankcia, pokuta alebo iné opatrenia, v dôsledku čoho by správa hlavného kontrolóra predstavovala len opatrenie predbežného charakteru, po ktorom nasleduje vydanie správneho rozhodnutia.

Tiež možnosť ministerstva financií uložiť pokutu podľa § 20 zákona č. 583/2004 Z. z. zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (*ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“*), podľa ktorého *„Ministerstvo financií môže subjektu, ktorému vyplývajú povinnosti z tohto zákona, uložiť za ich nesplnenie pokutu až do výšky 33 000 eur podľa všeobecných predpisov o správnom konaní, a to v lehotách podľa osobitného predpisu.“* je fakultatívna. Správne konanie nenastane priamo zo zákona a v prípadnom správnom konaní vedenom ministerstvom financií ministerstvo nepodrobí prieskumu zistenia hlavného kontrolóra, ale je samo povinné v správnom konaní preukázať nesplnenie povinností vyplývajúcich zo zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Ak by iný správny orgán na základe skutočností zistených v správe hlavného kontrolóra začal správne konanie a jeho výsledkom by bolo správne rozhodnutie, obsahom prieskumu by nebol postup hlavného kontrolóra, resp. správnosť a zákonnosť ich zistení, ale bol by zameraný na prieskum postupu, konania a správneho rozhodnutia len dotknutého správneho orgánu.

6 ZÁVER

Správa hlavného kontrolóra má charakter konečný a je spôsobilá zasiahnuť do práv a povinností kontrolovaného subjektu aj napriek skutočnosti, že zákon o finančnej kontrole a audite a zákon o obecnom zriadení nedáva možnosť uložiť kontrolovanému subjektu sankciu vo forme individuálneho

správneho aktu. Správa hlavného kontrolóra je vydaná v rámci výkonu právomocí jemu zverenej osobitným zákonom.

Navyše, zákon stanovuje pre kontrolované subjekty výslovnú „povinnosť“ prijať opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov. Výsledkom kontroly je autoritatívne uloženie povinností kontrolovanému subjektu, na základe zistení obsiahnutých v správe z kontroly, čo samo o sebe predstavuje zásah do práv a povinností kontrolovaného subjektu. Uloženie povinností musí mať základ v riadne zistenom skutkovom stave a musí byť aj náležite odôvodnené.

Ústava SR zaručuje každému právo na súdnu a na inú právnu ochranu na nestrannom a nezávislom súde alebo na inom orgáne. V článku 46 ods. 2 Ústavy SR vymedzuje právo na ochranu pre každého, kto tvrdí že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy. Tejto ochrany sa môže domáhať každý prostredníctvom súdu a za zákonom vymedzených podmienok

Kontrolný proces je druhom administratívneho procesu. Bez existencie správy hlavného kontrolóra z kontroly by obec ako kontrolovaný subjekt nebola povinná prijímať žiadne opatrenia, teda nemala by žiadne povinnosti, ktoré sama realizovať nechce.

Hlavnou úlohou správneho súdnictva je ochrana verejných subjektívnych práv a cieľom je predovšetkým ochrana práv fyzických a právnických osôb a ich prostredníctvom i ochrana zákonnosti. Podstatou tohto právneho inštitútu je umožniť, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti poškodená dovolala súdu ako nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami ako ten, o koho práva v konaní ide.

Podľa rozhodnutia Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2Sžo 32/2014 *„Úlohou súdu v správnom súdnictve nie je nabraďovať činnosť správnych orgánov pri zisťovaní skutkového stavu, ale len preskúmať zákonnosť ich rozhodnutí, teda v tom, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou rešpektovali príslušné hmotnoprávne a procesnoprávne predpisy. Úlohou súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu orgánu verejnej správy je posudzovať, či správny orgán vecne príslušný na konanie si žadovateľ dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia,*

či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkmi konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovali zákonom predpísané náležitosti teda, či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj procesnoprávnymi predpismi. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúcemu vydaniu napadnutého rozhodnutia.“

Prípustnosť súdneho prieskumu správy hlavného kontrolóra je dlhodobo sporná. Existuje však množstvo argumentov, ktoré sú schopné privodiť záver, že správa hlavného kontrolóra z kontroly podlieha prieskumu rámci správneho súdnictva.

Literatura

- HANZELOVÁ, Ida. *Správny súdny poriadok. Komentár*. 1. vyd. Bratislava. Wolters Kluwer, 2016, 593 s. ISBN 9788081684685.
- BARICOVÁ, Janka. *Správny súdny poriadok. Komentár*. 1. vyd. Bratislava. C. H. Beck, 2017, 1824 s. ISBN 9788074006784.
- SOTOLÁŘ, Jozef. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 1. vyd. Košice. Sotac, 2003, 385 s. ISBN 8096835610.

MOŽNÁ SETKÁNÍ SPRÁVNÍCH SOUDŮ S VEŘEJNOPRÁVNÍMI SMLOUVAMI VS. REALITA

Josef Staša *

1 ÚVODEM

Veřejnoprávní smlouvy představují značně specifický a atypický institut správního práva. Vymykají se zažitě předstávě vztahů správního práva jako vztahů mezi subjekty v nerovném postavení a některé z nich jsou dokonce uzavírány bez účasti veřejné správy coby smluvní strany. Obecné úpravy se jim dostalo v části páté správního řádu z r. 2004, která obsahuje hmotněprávní i procesní ustanovení.

Pravomoc správních soudů se *de lege lata* veřejnoprávních smluv přímo nedotýká. Cílem první části této stati je popsat možná zprostředkovaná setkání správních soudů s veřejnoprávními smlouvami. Jde o představuvzniklou a prezentovanou již před delším časem.¹ Přesto zahrnuje většinou situace, které zřejmě dosud ještě nenastaly. Pro výklad předmětné problematiky to znamená jak jistou výhodu, tak jistou nevýhodu.

Druhá část této stati je věnována vybraným problémům, které ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám soudní praxe již řešila.

* JUDr. Ing. Josef Staša, CSc., Katedra správního práva a správní vědy, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Email: stasa@prf.cuni.cz

¹ Stalo se tak na semináři „Aktuální otázky správního řízení“, pořádaného Nejvyšším správním soudem a justiční akademií ve dnech 9. až 11. 11. 2009, jehož jsem se zúčastnil spolu s jubilantem. Znění příspěvku s názvem „Možná setkání správních soudů s veřejnoprávními smlouvami“, který jsem přednesl 11. 11., bylo odevzdáno do tisku, ale chystaný sborník nikdy nevyšel a téma jako takové nebylo dále rozvíjeno. Dovoluji si jeho text využít při porovnání téměř 10 let staré představy s dnešní realitou a při té příležitosti si připomenout, jak velice rychle utíká čas a skutečnost, že na řadu otázek ještě máme hledat odpověď. Jubilantovi přeji hodně zdraví a neutuchající elán!

Reálným problémem stojícím konec konců vně správních soudů je rozhraní mezi veřejnoprávní smlouvou a soukromoprávní smlouvou.² Nežřetelná hranice mezi nimi vede k závěru, že rozumné by bylo vycházet z formálního pojetí veřejnoprávních smluv.³ Koketovat lze ovšem i s myšlenkou dvojího charakteru smlouvy.⁴

2 PŘEDSTAVA MOŽNÝCH SETKÁNÍ

2.1 Žaloby ke krajskému soudu

Předně o tématech, která se týkají jak či nejprve krajských soudů, tak či posléze, s ohledem na případnou kasační stížnost, Nejvyššího správního soudu.

- a) Jakýmsi „nultým setkáním“ či „setkáním před závorkou“ může být žaloba proti veřejnoprávní smlouvě koncipovaná jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Taková žaloba by měla být za současné právní úpravy soudem odmítnuta.⁵ Netřeba příliš zdůrazňovat, že na rozdíl od starší teorie nejsou dnes (žádné) veřejnoprávní smlouvy považovány za správní akty.⁶ Přes značně široké vymezení pojmu „rozhodnutí správního orgánu“ v soudním řádu správním je nepochybné, že musí jít o jednostranný autoritativní projev vůle, který je kvalitativně odlišný od úkonu směřující k uzavření smlouvy.⁷ Míra podrobnosti úpravy veřejnoprávních smluv ve správním řádu je přitom taková, že nevyžaduje za účelem zajištění žádoucího standardu ochrany subjektivních práv dotčených osob takto chápaný

² K rozdílu mezi nimi viz blíže STAŠA, Josef. Veřejnoprávní smlouvy. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 167–168.

³ Viz STAŠA, Josef. Modelová představa a realita správního řádu. In: RAJCHL, Jiří (ed.). a kol. *Správní řád. 10 let v akci*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, v nakladatelství Eva Rozkotová, 2016, s. 29. Na druhé straně závěr č. 16 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu.

⁴ Úkon „hybridní povahy“ nebo „duální“ úkon. Viz STAŠA, Josef. Veřejnoprávní úkon, nebo soukromoprávní jednání? In: POMAHAČ, Richard (ed.). *Veřejné právo a soukromé právo (správní a trestní aspekty)*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, v nakladatelství Eva Rozkotová, 2017, s. 187.

⁵ Kvůli nedostatku pravomoci. Lze si ale představit, že v určitých případech to může být pro předčasnost. *De lege ferenda* v závěru tohoto příspěvku.

⁶ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha, Melantrich 1937, s. 272–279. Autor mohl mít zřejmě na mysli, nazíráno dnešním úhlem pohledu, pouze veřejnoprávní smlouvy „nahrazující“ správní akt.

⁷ Ust. § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

pojem „rozhodnutí správního orgánu“ extendovat. Smluvní režim regulace je prostě odlišný od jednostranných autoritativních režimů a jiné je i řešení poruch vzniklých při jeho realizaci. Nezdá se přitom, že by efektivnost řešení těchto poruch mohla být natolik rozdílná, aby možnost dosažení zmíněného standardu zpochybnila. A pokud by se tak přece jen ukázalo, bylo by to spíše podnětem k úvahám o ústavní konformitě vyjádření smluvního režimu v platné právní úpravě. Ochrana veřejného zájmu pak slouží modifikované přezkumné řízení, popřípadě v kombinaci s opatřením proti nečinnosti.⁸

- b) První skutečné setkání představuje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu vydanému ve sporném správním řízení, jehož předmětem bylo řešení sporu z veřejnoprávní smlouvy.⁹

Konkrétně může jít především o spor mezi stranami veřejnoprávní smlouvy. Ten však nemusí být častý u tzv. subordinačních smluv nahrazujících správní akt.¹⁰ Vůči řešení sporu speciální by byla možnost řešit poruchu jednostranně (totiž „sekundárním“ správním aktem), nebo uplatnit odpovědnost za přestupek.¹¹ Spor se může týkat plnění ze smlouvy, ale také určení skutečností, zda smlouva byla uzavřena, platnosti souhlasu strany se zrušením smlouvy nebo platnosti výpovědi.¹² Dále bude záležet na tom, o jakou veřejnoprávní smlouvu půjde z hlediska mechanismu jejího uzavírání, změn a zániku a zejména též z hlediska jejího obsahu.

Zejména u smluv nahrazujících správní akt může být častější spor vyvolaný třetími osobami (těmi, které by byly v případě správního řízení jeho účastníky) z důvodu nevyžádání souhlasu. Tato okolnost nemá za následek nezákonnost veřejnoprávní smlouvy, taková smlouva však nenabude účinnosti.¹³ Půjde tedy o spor o určení neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy.

⁸ Viz § 165 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, popřípadě též § 80 s ohledem na § 6 odst. 1 cit. správního řádu. Interpretaci potíže zde může působit subjektivní lhůta k zahájení přezkumného řízení.

⁹ Ust. § 141 cit. správního řádu.

¹⁰ K pojmu subordinační veřejnoprávní smlouvy viz STAŠA, Josef. Veřejnoprávní smlouvy. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 174.

¹¹ Za prvé srov. čl. 5 odst. 5 nařízení č. 1370/2007/ES, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení č. 1191/69/EHS a č. 1107/70/EHS; viz ale v závěru tohoto příspěvku o vývoji české právní úpravy. Za druhé srov. § 178 odst. 1 písm. d), g) a h) a § 180 odst. 1 písm. d) a f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹² Viz též závěr č. 82 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu.

¹³ Věta druhá § 161 odst. 1 a věta první § 168 cit. správního řádu. Druhá věta § 168 je poněkud nejasná. Srov. tuto představu s vývojem reality.

Na okraj možno podotknout, že lze diskutovat o tom, zda se i vůči třetím osobám uplatňuje výluka některých ustanovení občanského zákoníku.¹⁴ Pokud by tomu tak nebylo, otevírá se cesta k dalším sporům (např. o určení neplatnosti souhlasu s veřejnoprávní smlouvou). Přes nedostatek úpravy ve správním řádu by zřejmě mělo platit, že obdobné postavení jako třetí osoby by měly ve vztahu k veřejnoprávní smlouvě, která nahrazuje správní akt, mít dotčené orgány (tedy ty orgány veřejné správy, které by byly dotčenými orgány, kdyby probíhalo správní řízení).¹⁵

Pro případ, že by zákon ukládal kontraktační povinnost, lze uvažovat o předsmulvním sporu včetně možného nahrazení projevu vůle subjektu této povinnosti. K podobné situaci může dojít v případě existence závazku uzavřít smlouvu vyplývajícího z projevu vůle budoucí strany. V poněkud modifikované podobě se tyto otázky mohou objevit ohledně souhlasu dotčených orgánů nebo třetích osob s veřejnoprávní smlouvou.¹⁶

Sporné řízení o řešení sporů z veřejnoprávních smluv koncipuje správní řád jako jednoinstanční.¹⁷ Urychluje tím vlastně přístup k soudní ochraně. Soud ovlivní řešení sporu nepřímo, pokud se bude žalobou meritorně zabývat, napadené rozhodnutí správního orgánu zruší a právní názor na řešení sporu uvede v odůvodnění svého rozsudku.¹⁸

Je otázkou, zda ustanovení o jednoinstančnosti sporného správního řízení vykládat extenzivně, či nikoli. Při extenzivním výkladu by mohlo dopadat rovněž na rozhodnutí o schválení smíru.¹⁹ A může (nebo má?) dopadat i na všechna, nebo některá subalterní rozhodnutí vydávaná v průběhu sporného správního řízení; z „důležitějších“ je vhodné vzpomenout alespoň na rozhodnutí o předběžném opatření.²⁰

¹⁴ Srov. § 170 cit. správního řádu.

¹⁵ Dotčené orgány v této souvislosti zmiňují ustanovení § 78a odst. 2 a § 116 odst. 2 cit. stavebního zákona. Úprava však není jednoznačná. Jde již o to, že se zde předpokládá souhlas „před uzavřením“ veřejnoprávní smlouvy, kdežto ve smyslu správního řádu by zřejmě šlo o souhlas „s uzavřenou“ veřejnoprávní smlouvou. V praxi též naráží na neschopnost přijmout adekvátní výklad ustanovení jiných zákonů o závazných stanoviscích. To, co by bylo kromě prostého souhlasu s veřejnoprávní smlouvou obsahem závazného stanoviska, by totiž mělo být vtěleno do samotné smlouvy.

¹⁶ Viz opět první větu § 168 cit. správního řádu.

¹⁷ Ust. § 169 odst. 2 cit. správního řádu.

¹⁸ Ještě zprostředkovanější to bude při rozhodování o kasační stížnosti.

¹⁹ Ust. § 141 odst. 8 cit. správního řádu.

²⁰ Ust. § 61 cit. správního řádu.

Sporné řízení má přitom přednost před případným řízením o určení právního vztahu z veřejnoprávní smlouvy.²¹ Následně se však může objevit i žaloba proti takovému rozhodnutí správního orgánu.

V naposled uvedeném a v dále uvedených případech půjde (na rozdíl od správního řízení ve věci sporu z veřejnoprávní smlouvy) samozřejmě obecně o správní řízení o dvou instancích.

c) K druhému setkání by vedla žaloba proti rozhodnutí správního orgánu o výběru zájemce o uzavření veřejnoprávní smlouvy.²² Modelově by mohlo jít zejména o autorizační veřejnoprávní smlouvy, na základě nichž získává osoba soukromého práva určité kvalifikované veřejnoprávní postavení.

d) Třetí setkání lze očekávat v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jímž byla zamítnuta žádost o udělení souhlasu k uzavření veřejnoprávní smlouvy, popřípadě jímž byl takový souhlas udělen. Takový souhlas se může týkat jednak veřejnoprávních smluv uzavíraných ve sféře veřejné správy, jednak veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi osobami soukromého práva.²³ Podobně by to bylo s úředním souhlasem se zrušením veřejnoprávní smlouvy.²⁴ Za zmínku pak stojí i zrušení úředního souhlasu pro nezákonnost.

V platném právu je to zejména souhlas udělovaný obcím k uzavření veřejnoprávní smlouvy týkající se výkonu přenesené působnosti.²⁵ Projevy vůle směřující k uzavření veřejnoprávní smlouvy ovšem obce činí v samostatné působnosti. Úřední souhlas proto nemůže být rozhodnutím vydávaným na základě volné úvahy. Odepřít jej lze naopak jen tehdy, pokud by uzavření veřejnoprávní smlouvy bylo v rozporu se zákonem nebo veřejným zájmem.²⁶ Odepření souhlasu pro rozpor s veřejným zájmem by bylo jistě třeba zvlášť a konkrétně odůvodnit.

²¹ Ust. § 142 cit. správního řádu. Viz též závěr č. 118 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu.

²² Ust. § 163 odst. 4 cit. správního řádu a v návaznosti na ně jeho § 146. Dále viz § 29 odst. 1 platného znění zákona č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a § 19 odst. 1 zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti).

²³ Za prvé viz § 160 odst. 5 cit. správního řádu. Za druhé viz jeho § 162.

²⁴ Věta druhá § 167 odst. 2 cit. správního řádu.

²⁵ Věta třetí § 63 odst. 1 a věta druhá § 66a odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Hledisko pro posuzování věci upravuje § 160 odst. 5 cit. správního řádu, text za středníkem. Hmotněprávní požadavky vyplývají z jeho § 159 odst. 2 a 3. Projev vůle obce musí být rovněž v souladu s ustanoveními věty druhé a třetí § 35 odst. 2 cit. obecního zřízení.

Problémem je nešťastná díkce ustanovení týkajícího se veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi osobami soukromého práva. Veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu práv nebo povinností stran smlouvy lze uzavřít, „nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak“.²⁷ Teorie našeho správního práva totiž konstantně vycházela z tezí o nepřevoditelnosti veřejných subjektivních práv a veřejnoprávních povinností.²⁸ Zejména obecný smluvní převod povinnosti by tak byl vyloučen z povahy věci. Slučovací „nebo“ v textu rozebíraného ustanovení však staví naroveň jednak „převod“ a „způsob výkonu“, jednak „právo“ a „povinnost“. Zřejmě již za hranicemi možností pouhého jazykového výkladu je spekulovat o tom, k čemu se vlastně vztahují slova „nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak“. Únikovou možností je považovat ustanovení o úředním souhlasu za čistě procesní, nikoli tedy za ustanovení o pravomoci. To ale může být zpochybňováno systematickým výkladem s poukazem na skutečnost, že předmětná norma vyjadřuje hlediska pro rozhodování. Nicméně představa, že by kterýkoli správní orgán měl pravomoc obecně udělovat souhlas ke smluvnímu převodu veřejnoprávní povinnosti je nejspíše absurdní. Ani zcela ojedinělá zvláštní úprava není vodítkem.²⁹ Zmíněný problém se již dnes ukazuje jako palčivý.³⁰

²⁷ Věta první § 162 odst. 1 cit. správního řádu.

²⁸ „*Veřejná práva a povinnosti jsou v zásadě nepřenosná. Výjimky může stanovit zákon...*“ (ČEBIŠOVÁ, Taisia. Subjekty správního práva. In: BAŽIL, Zdeněk, Taisia ČEBIŠOVÁ, Dušan HENDRYCH, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo*. Texty II., 1. vyd. Praha: Aleko, 1991, s. 69.) „*Přesné vymezení zákonných podmínek... je limitujícím faktorem... Proto by např. nebylo možné všeobecně připustit postup, kdy by osoba projevila zájem dobrovolně (např. smluvně) na sebe převzít povinnosti nad rámec stanovený právní normou...*“ (VOPÁLKA, Vladimír; úpravy STAŠA, Josef. Vztahy správního práva. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 62.

²⁹ Jedinou výslovnou úpravou je dnes smluvní převod práv a povinností z regulačního plánu vydaného na žádost (§ 69 odst. 5 cit. stavebního zákona). Zvláštní úprava úřední souhlas explicitně nepožaduje. Spíše než argument ro závěr, že pravomoc je založena již ustanovením správního řádu, jde buď o legislativní nedorozumění, popřípadě o vůli předsat volný režim převodu. Tragikomickou souvislostí ovšem je, že při projednávání návrhu. stavebního zákona bylo obdobně ustanovení týkající se územních rozhodnutí z textu návrhu záměrně vypuštěno.

³⁰ Je to stále zejména v oblasti stavebního práva. Ve vztahu k územním rozhodnutím lze poněkud příliš směle uvažovat o analogii s převoditelností regulačního plánu, neboť ten může nahrazovat územní rozhodnutí (věta druhá § 61 odst. 2 cit. stavebního zákona). Podobný problém se ale týká i stavebních povolení, kde se již taková analogie podle všeho jeví jako nepříhodná. Diskutovat asi lze i o převodu oprávnění vázící se k určitému "provozu" (o úředním souhlasu vydaném po autoritativním ověření, že nabyvatel splňuje všechny předpoklady kladené na provozovatele).

Otázka pravomoci k udělení úředního souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy je zajímavá i z toho hlediska, že nedostatek pravomoci by měl za následek nicotnost souhlasu, potažmo nezákonnost veřejnoprávní smlouvy uzavřené na základě nicotného souhlasu.

Zatímco v případě odepření souhlasu (zamítnutí žádosti o souhlas) bude žalobcem některá ze stran zamýšlené smlouvy, lze v případě udělení souhlasu předpokládat žalobu podanou třetí osobou. Úvaha, zda je tato osoba k podání žaloby legitimována, přitom nemusí být vždy triviální.

Tam, kde je zapotřebí úředního souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy, je ho zapotřebí k její změně a k jejímu zrušení.³¹ Požadavek úředního souhlasu se samozřejmě nemůže týkat zániku smlouvy v důsledku právní skutečnosti nebo události, kterou smlouva předvídá.

Pro veřejnoprávní smlouvy, k jejichž uzavření je zapotřebí úředního souhlasu, platí požadavek zveřejnění.³² Jeho nesplnění zejména ovlivní běh lhůty pro podání žaloby třetími osobami. Je však třeba položit si i otázku ohledně možných hmotněprávních důsledků nezveřejnění.

Pokud by správní soud úřední souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy zrušil, „obnoví se“ s účinky *ex nunc* právní postavení stran smlouvy coby vykonavatelů působnosti nebo nositelů práv a povinností, jichž se daná veřejnoprávní smlouva týkala, které tu bylo před nabytím účinnosti smlouvy.³³ Výjimku budou představovat případy, kdy v mezidobí došlo ke změně relevantních okolností.

- e) Čtvrtým setkáním může být žaloba proti rozhodnutí správního orgánu o zrušení veřejnoprávní smlouvy, které nahrazuje souhlas smluvní strany s návrhem na její zrušení.³⁴ Meritorně půjde především o posuzování existence důvodů zrušení smlouvy, ale i formálních aspektů návrhu a jeho projednání.³⁵ Diskusní je především otázka

³¹ Jednak § 166 odst. 1 cit. správního řádu, jednak druhá věta jeho § 167 odst. 2.

³² Ust. § 164 odst. 3 cit. správního řádu.

³³ Řešení musí být jisté stejné jako v případě zrušení souhlasu příslušným správním orgánem v přezkumném řízení. Arg. proto § 165 odst. 4 cit. správního řádu. Výslovně je to stanoveno pro veřejnoprávní smlouvy podle § 160 SpŘ. Ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám uzavíraným podle § 162 cit. správního řádu lze uvažovat o analogickém uplatnění ustanovení věty třetí jeho § 165 odst. 4 za předpokladu, že strany smlouvy byly při jejím uzavírání v dobré víře.

³⁴ Ust. § 167 odst. 3 cit. správního řádu.

³⁵ Taxativní výčet důvodů i požadavek písemné formy je stanoven v § 167 odst. 1 cit. spr. řádu. Zmínit je třeba dále alespoň otázku řádného doručení návrhu nebo otázku přiměřenosti lhůty určené k přijetí návrhu. Podpůrně se nabízí analogie s ustanoveními § 163 odst. 1 až 3 cit. spr. řádu.

nároku na vydání pozitivního rozhodnutí správního orgánu o zrušení veřejnoprávní smlouvy. Tuto otázku lze položit jednak obecně, jednak v souvislosti s jednotlivými důvody zrušení.

Některé zvláštní úpravy použití ustanovení o zrušení veřejnoprávní smlouvy rozhodnutím nahrazujícím souhlas smluvní strany vylučovaly.³⁶

Na okraj možno podotknout, že na rozdíl od souhlasu se zrušením veřejnoprávní smlouvy nelze na základě obecné úpravy přímo vynutit souhlas s její změnou.³⁷

- f) Páté setkání může přinést žaloba proti rozhodnutí správního orgánu vydanému v přezkumném řízení, jehož předmětem bylo přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy nebo jejího ustanovení s právními předpisy.³⁸ Podrobnější pozornost zde zasluhuje otázka aktivní legitimace k podání žaloby.³⁹ Meritorní posouzení zákonnosti obsahu rozhodnutí bude vyžadovat posoudit i zákonnost samotné veřejnoprávní smlouvy. Nelze vyloučit modifikaci tohoto setkání související s rozhodnutím správního orgánu o prohlášení nicotnosti veřejnoprávní smlouvy nebo jejího ustanovení.⁴⁰ Přístup k soudní ochraně je v tomto případě

³⁶ Ust. § 78 odst. 3 a § 116 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012.

³⁷ Nepřímo se tak může stát případnou „pohrůžkou“ návrhu na zrušení, jejíž legitimita by byla podložena existencí důvodu zrušení smlouvy, který by změnou smlouvy odpadl.

³⁸ Ust. § 165 odst. 3 cit. správního řádu, nebo některá rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení (k těmto viz jeho § 94 odst. 4 a § 97 odst. 1). Viz též závěry č. 52 a 76 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu.

³⁹ Podle § 165 odst. 6 cit. správního řádu jsou účastníky přezkumného řízení smluvní strany a u veřejnoprávních smluv podle jeho § 162 též správní orgán, jehož souhlasu je třeba k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Správní orgán je ovšem rovněž stranou veřejnoprávní smlouvy podle § 161 cit. správního řádu. U veřejnoprávních smluv podle § 160 cit. správního řádu naopak správní orgán, jehož souhlasu je případně třeba k uzavření smlouvy, není mezi účastníky přezkumného řízení jmenován. Správní orgán, který je účastníkem přezkumného řízení, může být zřejmě legitimován pouze k podání žaloby podle § 65 odst. 2 cit. soudního řádu správního. Nebo tomu může být v případě veřejnoprávních smluv podle § 161 cit. správního řádu i jinak? U těchto veřejnoprávních smluv přistupuje úvaha o možné aktivní legitimaci třetích osob k podání žaloby podle § 65 odst. 1 cit. soudního řádu správního. (K otázce, zda existují i jiné veřejnoprávní smlouvy než ty, které jsou uvedeny v § 160, 161 a 162 cit. správního řádu. Srov na jedné straně STÁŠA, Josef. Veřejnoprávní smlouvy. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 169 a na straně druhé závěr č. 6 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 Afs 74/2013-64).

⁴⁰ Ust. § 77 odst. 2 platného znění správního řádu a s poukazem na § 170 téhož. Pozor však na § 182 odst. 1 cit. správního řádu. (Do 30. 6. 2017 mohl nadřízený správní orgán prohlásit nicotnost pouze z důvodu uvedeného v současnosti ve větě první; tento důvod prohlášení ovšem zahrnuje i nedostatek pravomoci a nedostatek právního základu; důvodů uvedených ve větě druhé mohl nicotnost prohlásit pouze soud; správní orgán ale mohl takové rozhodnutí zrušit v odvolacím řízení nebo v přezkumném řízení.)

„urychlen“, neboť na rozdíl od přezkumného řízení je řízení o prohlášení nicotnosti jednoinstanční.⁴¹

Nejspíše jen pro úplnost lze v souvislosti se žalobami proti rozhodnutím, které mají svůj kořen v nesouhlasu s výkonem dozorčí působnosti nadřízeného správního orgánu, zmínit i žalobu proti usnesení správního orgánu, jímž správní orgán nevyhověl žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti v souvislosti s působností podřízeného správního orgánu týkající se veřejnoprávní smlouvy.⁴²

- g) Šesté setkání souvisí s rozhodnutími správních orgánů navazujícími na porušení povinností vyplývajících z veřejnoprávní smlouvy pro její stranu, která je podrobena vrchnostenské správní jurisdikci.⁴³ Jde zejména o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve věci přestupku, který spočívá v porušení povinnosti vyplývajících z veřejnoprávní smlouvy.⁴⁴ Dále o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu vydanému v návaznosti na výkon správního dozoru, pokud se jím ukládá odstranit nedostatky spočívající v porušení povinnosti, která vyplývá z veřejnoprávní smlouvy.⁴⁵ A konečně to může být žaloba proti jinému rozhodnutí správního orgánu, jímž byla uložena povinnost odstranit protiprávní stav vzniklý v důsledku nebo v souvislosti s porušením povinnosti z veřejnoprávní smlouvy.⁴⁶

V rámci řízení o těchto žalobách si soud musí učinit úsudek o platnosti (popřípadě o nicotnosti), o účinnosti i o obsahu veřejnoprávní smlouvy, a to zřejmě včetně úsudku o její zákonnosti,

⁴¹ Ust. § 77 odst. 5 cit. správního řádu.

⁴² V § 80 cit. správního řádu viz druhou větu odst. 3, odst. 4 a druhou větu odst. 6. Přímé použití tohoto ustanovení ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám je možné již díky § 6 odst. 1 cit. správního řádu. Na přiměřené použití uvedených ustanovení pak ještě směřuje globální odkaz v § 170 cit. správního řádu.

⁴³ Taková rozhodnutí se budou týkat zásadně veřejnoprávních smluv podle § 161 a § 162 cit. správního řádu.

⁴⁴ Viz § 178 odst. 1 písm. c) a odst. 3 písm. g) a h) a § 181 odst. 1 písm. d) a f) cit. stavebního zákona. Jde o provádění stavební činnosti (kromě jiného) „v rozporu s veřejnoprávní smlouvou“.

⁴⁵ V rámci nespécifické úpravy nařízení, resp. uložení povinnosti zjednání nápravy v návaznosti na výkon správního dozoru viz § 134 odst. 3 a § 171 odst. 3 cit. stavebního zákona.

⁴⁶ Opět v rámci nespécifické úpravy nařízení odstranit tzv. černou stavbu, popřípadě nařízení provést nezbytné úpravy stavby k odstranění nesouladu s konkrétně předepsaným stavem viz § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 7 a 8 a § 137 odst. 1 a 3 cit. stavebního zákona. Uvedená ustanovení je o zjednání nápravy ovšem zapotřebí ve vztahu k veřejnoprávní smlouvě interpretovat extenzivně.

resp. o zákonnosti jejich jednotlivých ustanovení.⁴⁷ Případné probíhající řízení, které může mít význam pro posouzení zákonnosti veřejnoprávní smlouvy nebo pro posouzení některé z otázek, o nichž si soud činí úsudek, může být důvodem pro přerušení řízení o žalobě.⁴⁸

- h) Sedmé setkání, s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu vydaného namísto veřejnoprávní smlouvy, je již pouze volně zprostředkované a týká se toliko tzv. elektivních veřejnoprávních smluv, které jsou aktuální alternativou správního aktu⁴⁹. Především zpočátku je věcí volby, zda se pokusit o uzavření smlouvy, nebo zda podat žádost, kterou se zahajuje správní řízení.⁵⁰ Přes nedostatek výslovné úpravy je jasné, že nepodaří-li se veřejnoprávní smlouvu uzavřít, je nezbytné věc řešit, resp. „dořešit“ ve správním řízení. Nastejno pak vyjde výslovně upravený případ nezískání souhlasu s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou.⁵¹

Platná právní úprava neskýtá oporu pro závěr, že ke konverzi postupu uzavírání veřejnoprávní smlouvy do správního řízení dochází *ex lege* a že správní orgán by o tom měl dotčené osoby, které by se staly účastníky správního řízení, uvědomit⁵². A je tomu tak i později, v případě nezískání souhlasu. Je tedy na „neúspěšném návrhovateli“, který by byl účastníkem správního řízení, kdyby probíhalo, aby podal žádost. Jiné řešení by musel výslovně stanovit zákon. O možnosti podat žádost by měl být "neúspěšný návrhovatel" poučen.⁵³

Prověření specifického předpokladu vedení správního řízení přichází v úvahu jen hypoteticky.⁵⁴ Případné zjištění toho, že veřejnoprávní smlouva bylo možno uzavřít nebo že mohla nabýt účinnosti, nemá

⁴⁷ Při extenzivním výkladu lze veřejnoprávní smlouvu považovat za úkon, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 cit. soudního řádu správního. Pokud by takový závěr přesahoval možnosti extenzivního výkladu, stojí za to uvažovat o analogii *legis*. Arg. dále § 73 odst. 2 cit. správního řádu s ohledem na § 170 téhož.

⁴⁸ Ust. § 48 odst. 2 písm. f) cit. soudního řádu správního.

⁴⁹ K pojmu elektivní veřejnoprávní smlouvy viz STAŠA, Josef. Veřejnoprávní smlouvy. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 174–175.

⁵⁰ K možnosti pozdější volby viz § 161 odst. 2 cit. správního řádu.

⁵¹ Ust. věty druhé § 168 cit. správního řádu.

⁵² Nejspíše pouze analogicky podle § 47 odst. 1 cit. správního řádu.

⁵³ Např. v odmítnutí návrhu. Arg. též § 4 cit. správního řádu.

⁵⁴ Že veřejnoprávní smlouva nemohla být pro nevůli uzavřena, nebo že nemohl být získán souhlas s uzavřenou smlouvou.

v případě, že se tak nestalo, pro řízení o žalobě proti uvedenému rozhodnutí správního orgánu praktický význam.⁵⁵ Problém by nastal, pokud by správnímu řízení bránila již uzavřená veřejnoprávní smlouva. Ke vzniku překážky správního řízení dojde buď platností veřejnoprávní smlouvy (není-li zapotřebí souhlasu či souhlasů třetích osob anebo dotčených orgánů), nebo získáním potřebného souhlasu či potřebných souhlasů třetích osob anebo dotčených orgánů (nejpozději účinností veřejnoprávní smlouvy).⁵⁶ Vedení správního řízení by na druhé straně nemělo bránit nástupu účinnosti platné veřejnoprávní smlouvy s tím, že by nástupem účinnosti nastal důvod zastavení řízení.

Jistou zvláštností řízení o žalobě může být podle okolností posuzování regulérnosti využití podkladů získaných při uzavírání veřejnoprávní smlouvy.

2.2 Žaloby k Nejvyššímu správnímu soudu

Na závěr ještě k tématu, které se dotýká pouze Nejvyššího správního soudu. Je to setkání s kompetenčními žalobami týkajícími se veřejnoprávních smluv. Takové kompetenční žaloby se mohou bezesporu týkat pravomoci vydat některé z výše zmíněných rozhodnutí správního orgánu. Lze je očekávat zejména tam, kde se pravomoc „nadřízeného správního orgánu“ dovozuje z existence dozorčího vztahu nad výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků.⁵⁷ Problematickým se dále může jevit omezení okruhu aktivně legitimovaných osob, které vyplývá ze striktního výkladu předmětného ustanovení zákona, ve vztahu k třetím osobám dotčeným obsahem veřejnoprávní smlouvy.⁵⁸

A jak by tomu mělo být s případnou kompetenční žalobou týkající se pravomoci uzavřít veřejnoprávní smlouvu? Smluvní režim úpravy zde, na rozdíl od posuzování zákonnosti veřejnoprávní smlouvy, alternativní řešení

⁵⁵ Může to ale mít význam, pro odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.

⁵⁶ Nejspíše pouze analogicky podle § 48 odst. 2 cit. správního řádu.

⁵⁷ V poněkud jiné souvislosti viz rozsudky NSS ze dne 22. 2. 2008, č. j. Komp 1/2007-54 a ze dne 31. 12. 2007, č. j. Komp 4/2006-103. Tyto kompetenční spory vedly v r. 2009 k novelizaci § 178 odst. 2 cit. správního řádu. Text novely se však nepodařilo zvládnout tak, aby k zamýšlené změně příslušnosti skutečně došlo.

⁵⁸ § 98 odst. 1 cit. soudního řádu správního.

problému neposkytuje. Kompetenční spor tohoto druhu by pak měl při nedostatku jiné úpravy řešit Ústavní soud.⁵⁹

3 Z REALITY

Správní soudy se potýkaly především s otázkou povahy smlouvy (co je a co není veřejnoprávní smlouva) a s otázkou, který správní orgán je příslušný k řešení sporu z veřejnoprávní smlouvy.

V případě, že žalobce považoval úkon správního orgánu učiněný v rámci smluvního vztahu (po uzavření veřejnoprávní smlouvy) za rozhodnutí, šlo o odmítnutí předčasné žaloby podané namísto iniciace sporného správního řízení.⁶⁰

Vyskytl se rovněž případ deklarace nicotného rozhodnutí o řádném opravném prostředku (rozkladu) vydaném ve správním řízení ve věci sporu z veřejnoprávní smlouvy.⁶¹

Posuzování obsahu veřejnoprávních smluv při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí vydaných ve sporném správním řízení se správní soudy nejvíce přiblížily nejprve v oblasti závazků veřejné služby v dopravě (ohledně smluvních vztahů vzniklých před 1. 7. 2010) a posléze v oblasti dotací.⁶² Již dříve byl zdůrazněn požadavek jednoznačnosti veřejnoprávní smlouvy (dohody o zřízení společensky účelného pracovního místa).⁶³ Relativně čerstvé jsou

⁵⁹ Jednak je jeho pravomoc rozhodovat kompetenční spory koncipována jako zbytková, jednak je pojem „rozhodnutí“ v předmětné právní úpravě koncipován odlišně a z hlediska rozebírané problematiky volněji. Viz § 120 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

⁶⁰ Viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013-53, ze dne 12. 12. 2013, č. j. 1 Afs 66/2013-54 nebo ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 Afs 74/2013-64.

⁶¹ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2019, č. j. 11 Af 21/2013-120.

⁶² Z první oblasti viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 10 As 130/2017-56. Z druhé oblasti viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2017, č. j. 8 A 160/2015-37 nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017, č. j. 7 Afs 278/2017-43 nebo ze dne 25. 9. 2018, č. j. 6 Afs 250/2018-32.

⁶³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010-81: „Vlastností veřejnoprávní smlouvy, která je uzavírána mezi správním orgánem vykonávajícím veřejnou správu na jedné straně a soukromou osobou na straně druhé, již jsou však zakládány povinnosti v oblasti veřejného práva (s možností dispozice s finančními prostředky z veřejného rozpočtu), musí být prioritně její jednoznačnost... Je nepřijatelné, aby spory či nejasnosti formulací veřejnoprávní smlouvy ve svých důsledcích ztížily pozici „slabší“ strany, tedy žalobce jako soukromé osoby.“

případy vypořádání v případě vystoupení z dobrovolného svazku obcí.⁶⁴

Obecnější význam má judikatorní rozlišení vztahů, které se mohou stát předmětem sporu z veřejnoprávní smlouvy

- od vztahů hodných ochrany před autoritativním správním rozhodováním nebo zasahováním,⁶⁵
- od vztahů, které se mohou stát předmětem civilního sporu.⁶⁶

Kritiku by zasluhovalo „negativní vymezení“ předmětu sporu z veřejnoprávní smlouvy, vyplývající z právního názoru, že ten, kdo tvrdí, že by byl účastníkem řízení o vydání správního rozhodnutí, které bylo alternováno veřejnoprávní smlouvou, k níž nebyl vyžádán její souhlas, nemá možnost

⁶⁴ Viz rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2017, č.j. J. MS Pha 11 A 148/2015-837, ze dne 30. 11. 2017, č. j. 9 A 186/2015-148 a ze dne 4. 3. 2019, č. j. 6 A 171/2015-68. O nejednotnosti soudní praxe svědčí rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 7 As 508/2018-18 a č. j. 7 As 509/2018-18.

⁶⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013-53: „Činnost ... při poskytování dotací je nutno rozdělit na dvě fáze – na fázi před uzavřením veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace a fázi po uzavření této smlouvy. / Fáze před uzavřením veřejnoprávní smlouvy je charakterizována nerovností účastníků, vrchnostenským postavením a autoritativním rozhodováním V této fázi proto mohou některé ... úkony naplňovat znaky rozhodnutí správního orgánu / Uzavřením veřejnoprávní smlouvy dochází k úpravě vztahu mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, který je modifikován jak v oblasti práva hmotného, tak v oblasti práva procesního. / Ochrana kterékoliv smluvní strany je v případě námitky porušení ustanovení veřejnoprávní smlouvy, nesouhlasu s jejich výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné poskytována prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 správního řádu ve spojení s § 141 téhož zákona, který iniciuje ta ze stran, která nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany.“

⁶⁶ Viz v citátu z rozsudku uvedenému v předchozí poznámce. Impulsem pro širší chápání předmětu sporu z veřejnoprávní smlouvy se stalo usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11, podle něhož sporem z veřejnoprávní smlouvy „nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Právní úprava zakotvující možnost uzavřít v určité věci v oblasti veřejného práva veřejnoprávní smlouvu již tím, že zakládá možnost vzniku právního vztahu mezi jednotlivcem a veřejnoprávní entitou jinak než autoritativním jednostranným jednáním veřejnoprávní entity, předpokládá vznik komplexního „souboru“ vzájemných a navzájem provázaných práv a povinností a z nich plynoucích nároků mezi těmito subjekty. Centrálním bodem tohoto souboru práv a povinností bude daná veřejnoprávní smlouva. Nezřídka však, ačkoli by mělo jít spíše o výjimky, přijde i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. Ty budou s veřejnoprávní smlouvou spojené pouze volně, ve smyslu faktické souvislosti mezi nárokem a veřejnoprávní smlouvou, která byla uzavřena, ať už platně, nebo neplatně, nebo nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla (tzn. že daný vztah mohl být podle zákona veřejnoprávní smlouvou upraven).“ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2017, č. j. 9 As 186/2016-101 může být předmětem sporu i nárok na zaplacení bezdůvodného obohacení odvozený od neplatné veřejnoprávní smlouvy.

vyvolat sporné správní řízení o určení neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy.⁶⁷ Lze ovšem mít za to, že tento právní názor je již překonán.⁶⁸

Soudní praxe se konečně zabývala i otázkou ochrany před neuzavřením veřejnoprávní smlouvy. Absence detailnější úpravy správního postupu byla zprvu označena za nedokonalost s náznakem možnosti hledat ochranu nejdříve ve sporném správním řízení.⁶⁹ Později se objevuje názor, že odmítnutí uzavřít veřejnoprávní smlouvu nebo otálení s uzavřením veřejnoprávní smlouvy ze strany správního orgánu může naplňovat představu jeho nezákonného zásahu do práv zájemce o její uzavření.⁷⁰ Obecně vzato by ovšem rychlejší cestou mohlo být nahrazení projevu vůle (podřízeného správního orgánu) ve sporném řízení správním. Ochrana pomocí tzv. zásahové žaloby pak nebude přicházet do úvahy u tzv. elektivních veřejnoprávních smluv (zájemce o uzavření veřejnoprávní smlouvy může podat žádost o vydání správního rozhodnutí, jehož je veřejnoprávní smlouva alternativou).⁷¹

Kompetenční spory řešené Nejvyšším správním soudem se týkaly příslušnosti k vedení sporného správního řízení v oblasti závazků veřejné služby v dopravě.⁷²

⁶⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52. Podle soudu má taková osoba využít možnosti podat žádost o určení právního vztahu podle § 142 cit. správního řádu. Vztahu ke spornému správnímu řízení se týká konstatování: „*Ustanovení § 161 odst. 1 správního řádu (a také § 168 správního řádu) zcela jednoznačně podmiňuje účinnost veřejnoprávní smlouvy souhlasem určitých osob. Pokud taková osoba existuje a její souhlas není vyžádán, pak veřejnoprávní smlouva nemůže nabýt účinnosti. V takovém případě není ani namístě, aby tato osoba vyvolávala sporné řízení ohledně závazků plynoucích z veřejnoprávní smlouvy (dle § 141 správního řádu ve spojení s § 169 správního řádu). Nemá-li veřejnoprávní smlouva žádné účinky, neplynou z ní také žádné závazky, ohledně nichž by mohlo být vedeno sporné řízení. Vyvolání sporného řízení proto nelze považovat za prostředek ochrany práv osoby, jejíž souhlas nebyl v rozporu se zákonem vyžadován.*“ Takový právní názor, týkající se platné smlouvy, je již na první pohled příliš úzký. Komplikace přinesl i závěr týkající se věcné příslušnosti k vedení (dvouinstančního) řízení o určení právního vztahu (v I. stupni je měl vést správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou smlouvy). Ve srovnání s jednoinstančním řízením o sporu s veřejnoprávní smlouvy šlo o zbytečné a zjevně neefektivní řešení.

⁶⁸ Srov. zmíněné usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016.

⁶⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 99/2011-73.

⁷⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č. j. 1 As 292/2016-28.

⁷¹ Podrobněji viz výše.

⁷² Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2011, č. j. Komp 1/2011-69 a ze dne 27. 9. 2011, č. j. Komp 2/2011-90.

4 ZÁVĚREM

Nepřekvapí, že představa a realita se často míjejí. Na jedné straně představa nebývá naplňována (což těžko přisuzovat přemíře fantazie) a na druhé straně realita jde nad rámec představy (což může být důsledkem nedostatku fantazie).

Některé problémy mohou vzniknout díky problematickému výkladu zákona a změnou výkladu mohou být odstraněny. Příkladem bylo rozšíření původně užce chápáného možného předmětu sporu z veřejnoprávní smlouvy.

Jiné problémy lze odstranit pouze za cenu změny/doplnění právní úpravy. Šlo by např. o otázku důsledků neuzavření veřejnoprávní smlouvy nebo o otázku možnosti uzavírat veřejnoprávní smlouvy mezi osobami soukromého práva.

Záleží ovšem na úpravě veřejnoprávních smluv samotných. „Plnohodnotná“ veřejnoprávní smlouva by měla vytvářet prostor pro plnění obou stran – z tohoto hlediska lze za nedochůdce považovat např. smlouvu nahrazující územní rozhodnutí nebo stavební povolení či tzv. společné povolení. Problematickým se zdá být i ústup od konceptu veřejnoprávních smluv, který se nejvíce projevil v oblasti závazků veřejné služby v dopravě.⁷³

Ve vztahu ke správním soudům lze *de lege ferenda* uvažovat o rozšíření pravomoci správních soudů o rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv, nebo alespoň některých veřejnoprávních smluv.

Je rovněž otázkou, jak se budou představy o soudní kontrole veřejnoprávních smluv vyvíjet v kontextu novějších představ o restrukturalizaci správních žalob.⁷⁴

⁷³ Viz zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, podle jehož § 8 odst. 5 není smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících veřejnoprávní smlouvou (k reakci soudní praxe viz usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 9. 2016, č. j. 75 Co 336/2016-93). Signály k ústupu vysílala praxe i v případě veřejnoprávních smluv o akreditaci (podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů) a ozývají se i při přípravě věcného záměru rekodifikace stavebního práva.

⁷⁴ Objevují se již pochybnosti o opodstatněnosti typologie správních žalob. Viz např. STAŠA, Josef. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018, s. 309–317.

Literatura

- BAŽIL, Zdeněk, Taisia ČEBIŠOVÁ, Dušan HENDRYCH, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo. Texty II.* 1. vyd. Praha: Aleko, 1991, 170 s. ISBN 80-85341-14-X.
- FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku.* 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018, 363 s. ISBN 978-80-88266-25-9.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část.* 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná.* 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, 507 s.
- POMAHAČ, Richard (ed.). *Veřejné právo a soukromé právo (správní a trestní aspekty).* 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, v nakladatelství Eva Rozkotová, 2017, 248 s. ISBN 978-80-87975-64-0.
- RAJCHL, Jiří (ed.) a kol. *Správní řád. 10 let v akci.* 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, v nakladatelství Eva Rozkotová, 2016, 296 s. ISBN 978-80-87975-57-2.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář.* 2. vyd., Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

VLIV NÁZORŮ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV NA ROZHODOVÁNÍ VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

Anna Chamráthová*

1 ÚVOD

Jedním ze základních úkolů veřejného ochránce práv je ochrana osob před nesprávným jednáním veřejné správy.¹ Obdobnou roli zastávají také správní soudy, k jejichž činnosti bývá činnost institucí typu ochránce přirovnávána. Působení ochránce je obecně považováno za k (nejen) správnímu soudnictví komplementární.² Díky tomuto prolnutí jejich vzájemného poslání tak lze zkoumat, zda dospívají ke stejným právním závěrům a jak jeden druhého při své činnosti ovlivňují.

Ochránce nemá příliš mnoho jiných možností, než respektovat judikaturu správních soudů. Jednak judikatura v českém prostředí do jisté míry nabývá charakteru pramene práva,³ jednak (a to především) by tak ochránce měl učinit z důvodu účinnější pomoci osobám, které se na něj obrátí. Těmto osobám totiž může doporučit obrátit se na správní soudy, přičemž tyto

* JUDr. Anna Chamráthová, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Email: anna.chamrathova@mail.muni.cz

1 § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Dále také jen „ochránce“.

2 Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv a SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 19–20.

3 Blíže viz např. PONDÍKASOVÁ, Tereza. *Postavení judikatury: nezávazná interpretace nebo pramen práva?* In: VEČEŘA, Miloš a kol. *Nové trendy v soudcovské tvorbě práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 33–64.

se budou řídit spíše svou judikaturou než názorem ochránce.⁴ Za zajímavější proto považuji otázku, jakými způsoby může na rozhodování správních soudů působit ochránce a jak jsou tyto způsoby efektivní.

2 ZPŮSOBY, KTERÝMI MŮŽE OCHRÁNCE PŮSOBIT NA ROZHODOVÁNÍ SPRÁVNÍCH SOUDŮ

Přímý přístup ochránce ke správním soudům je velmi omezený a jeho možnosti, jak ovlivnit jejich rozhodování přímo, tak nejsou rozsáhlé. Ochránčova jediná oprávnění v tomto směru jsou podat žalobu proti správnímu rozhodnutí v případech, kdy je na jejím podání závažný veřejný zájem,⁵ a podat některé typy kárných žalob⁶. Konkrétně se jedná o návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti předsedy nebo místopředsedy soudu.⁷ Vzhledem k jejich specifčnosti je však v tomto textu ponechávám stranou pozornosti.

Ochránce tedy může na správní soudnictví působit především nepřímo. Soudy mohou při svém rozhodování brát v potaz názory ochránce obsažené v jeho stanoviscích a závěrečných zprávách, ale také i jeho veřejně projevované názory a jím zveřejněné metodiky a doporučení. K tomu, aby byl v rozhodnutí soudu obsažen názor ochránce, může dojít v zásadě dvěma způsoby. Buď účastník řízení tento názor soudu prezentuje nebo se jím soud bude zabývat sám od sebe, protože to bude považovat za vhodné. V posledně jmenované situaci se pak názor ochránce nebude týkat přímo řešené věci, ale věci podobné. K tomu dojde i tehdy, když si účastník názor ochránce sám vyhledá. Často však účastník na názor ochránce odkáže v případech, které předtím byly ochránce šetřeny, či se k nim z nějakého důvodu vyjadřoval. Z tohoto je tedy patrné, že ochránce má jen velice malou možnost svou aktivitou přimět soud, aby se jeho názorem zabýval. Může sice Nejvyššímu správnímu soudu navrhnout, aby v zájmu sjednocení rozhodovací praxe bylo

⁴ Srov. VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. rozš. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011, s. 14–15 a 21.

⁵ § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ § 1 odst. 10 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů.

vydáno stanovisko pléna,⁸ nemusí mu však být vyhověno. Nelze vyloučit ani případy, kdy soud bude při svém rozhodnutí názorem ochránce ovlivněn, ale nezmíní to v odůvodnění svého rozhodnutí.

Poslední možností ochránce jak působit na správní soudnictví je podávání připomínek k rozhodnutím, u kterých Nejvyšší správní soud zvažuje, zda je zařadit do Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, resp. připomínek k tomu, zda tato rozhodnutí mají být dle názoru ochránce do Sbírky zařazena či nikoli.⁹

3 EFEKTIVNOST ZPŮSOBŮ, KTERÝMI MŮŽE OCHRÁNCE PŮSOBIT NA ROZHODOVÁNÍ SPRÁVNÍCH SOUDŮ

Je očividné, že ochránce může na rozhodování správních soudů působit mnoha různými způsoby. Je ovšem otázkou, do jaké míry jsou tyto způsoby v praxi efektivní. Domnívám se, že pro posouzení jejich efektivnosti je vhodné provést analýzu toho, jak často byly v praxi užity a s jakým úspěchem.

3.1 Přímé způsoby

Co se žaloby ochránce proti správnímu rozhodnutí týče, tento prostředek vlivu je teoreticky velmi efektivní. Ochránce se totiž stává účastníkem řízení a soud je nucen se jeho názorem zabývat. V praxi však není příliš využívaný, ochránce za více než sedm let existence tohoto jeho oprávnění¹⁰ podal pouze dvě takovéto žaloby. Řízení o první z nich trvalo celkem čtyři roky a ochránce měl zásadní problém prokázat, že je vůbec aktivně legitimován žalobu podat.¹¹ K podání této žaloby je totiž potřeba veřejný zájem na jejím podání a ochránce nadto musí existenci tohoto veřejného zájmu sám

⁸ Např. v roce 2007 se takto ochránce obrátil na předsedu Nejvyššího správního soudu. Blíže viz ČERNÍN, Karel. Opomenutý účastník a jeho opravné prostředky. In: *Stavební řád* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2009, s. 22–23 [cit. 30. 5. 2019].

⁹ PASSER, Jan. Pohled soudů na veřejného ochránce práv. In: PŘIDAL, Miroslav (ed.). *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011, s. 46 [cit. 30. 5. 2019].

¹⁰ Viz čl. I bod 37 a čl. VIII zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016-109.

prokázat. Druhá žaloba byla podána na podzim roku 2018 a zatím o ní nejsou dostupné bližší informace.¹²

V praxi se tedy tento prostředek vlivu ochránce ukazuje jako vysoce neefektivní. V tomto směru by zřejmě mohlo pomoci, kdyby byla zrušena podmínka prokázání veřejného zájmu na podání této žaloby ochráncem a ochránce by tak ohledně podávání této žaloby měl stejnou pozici jako nejvyšší státní zástupce. V případě nejvyššího státního zástupce totiž platí nevyvratitelná domněnka, že veřejný zájem na podání žaloby proti správnímu rozhodnutí existuje.¹³ V legislativním procesu se již v roce 2015 vyskytla novelizující předmětnou podmínku zrušit, ve třetím čtení v Poslanecké sněmovně však byla v roce 2016 vzata zpět.¹⁴

Co se kárných žalob podávaných ochráncem týče, ne zcela zapadají do skupiny ostatních prostředků, jimiž dochází k vlivu ochránce na správní soudnictví. Týkají se nadto velmi specifických situací a zřejmě z toho důvodu jsou podávány jen ojediněle.¹⁵

3.2 Nepřímé způsoby¹⁶

Co se týče zjištění efektivnosti nepřímých způsobů vlivu ochránce, ochránce sám v březnu roku 2016 zveřejnil statistiku¹⁷ ohledně shody právního názoru českých soudů a ochránce. Ochránce v ní analyzuje, v kolika případech soud (zahrnuti jsou soud Ústavní, Nejvyšší, Nejvyšší správní a soudy

¹² Tato informace mi byla poskytnuta Mgr. Davidem Slováčkem, vedoucím sekretariátu veřejného ochránce práv, dne 21. 5. 2019 v osobním rozhovoru, za což mu touto cestou děkuji.

¹³ § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ *Sněmovní tisk 379* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2013–2017 [cit. 30. 5. 2019].

¹⁵ Podařilo se mi dohledat pouze dvě rozhodnutí, kdy ochránce podal kárnou žalobu (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2011, č. j. 13 Kss 1/2010-145 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2018, č. j. 11 Kss 1/2017-140), jedno z nich v databázi rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a druhé skrze databázi stanovisek ochránce ESO (*Evidence stanovisek ombudsmana – vyhledávání* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 30. 5. 2019]).

¹⁶ Informace o soudních rozhodnutích v této podkapitole jsou čerpány z databáze Nejvyššího správního soudu (Rozhodovací činnost / Rozhodnutí správních soudů. *Nejvyšší správní soud* [online]. ©2003–2018 [cit. 30. 5. 2019]), pokud není výslovně uvedeno jinak.

¹⁷ Veřejný ochránce práv a české soudy mají obvykle stejný právní názor. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Publ. 4. 3. 2016 [cit. 30. 5. 2019].

krajské) zmínil jeho názor, zda se jím věcně zabýval a pokud ano, zda dospěl ke stejnému závěru. Statistika se však týká pouze tří let (2012-2015) a nelze z ní seznat, které konkrétní soudem řešené věci se s názorem ochránce nějakým způsobem vypořádávají. Není tak třeba jasné, zda se v případě krajských soudů jedná jen o správní věci, což bude vzhledem k zaměření činnosti ochránce a skladbě nápadu podnětů, které dostává, zřejmě nejčastější, nebo například i o věci z oblasti diskriminace.¹⁸ Jiné statistiky v tomto směru bohužel neexistují a vyhledávací maska databáze Nejvyššího správního soudu nalézá od roku 2004 celkem 249 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které obsahují slova „*veřejný ochránce práv*“ (popř. „*veřejná ochránkyně práv*“),¹⁹ jejich analýza prováděná jedním člověkem je tedy jen těžko uskutečnitelná. Počet veškerých takových rozhodnutí krajských soudů je bohužel nezjistitelný. Pokud však vyjdeme ze statistiky ochránce (34 rozhodnutí všech krajských soudů dohromady za 3 roky), zdá se, že takovýchto rozhodnutí nebude příliš mnoho, zvláště pokud je rozprostřeme na jednotlivé krajské soudy.

Co se samotného vlivu ochránce na rozhodování správních soudů týče, dle citované statistiky Nejvyšší správní soud zmínil názor ochránce v 38 případech, přičemž ve 22 z nich se s ním ztotožnil a ve 12 se jím věcně nezabýval. Pouze ve 4 případech zaujal odlišný postoj. Krajské soudy se oproti tomu s názorem ochránce buď ztotožnily (19 případů) nebo se jím věcně nezabývaly (15 případů).

Již jsem uvedla, že analyzovat veškerou judikaturu správních soudů, která se nějakým způsobem zabývá názorem ochránce, by bylo velmi obtížné. Lze se však zaměřit jen na ta rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která jsou uvedena ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Databáze judikatury Nejvyššího správního soudu obsahuje celkem 28 „sbírkových“ rozhodnutí, zmiňujících názor ochránce.²⁰ Z nich se v 12 případech Nejvyšší správní soud s názorem ochránce shodnul, ve 3 případech nikoli a ve zbylých

¹⁸ Pro zjednodušení budu proto v tomto textu předpokládat, že všechny ve statistice uvedené případy týkající se krajských soudů jsou věci správní.

¹⁹ Ve skutečnosti bude rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které zmiňují názor ochránce, ještě méně, protože některá rozhodnutí pouze zmiňují existenci osoby ochránce nebo zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Vynechávám zde ta rozhodnutí, kde ochránce vystupuje jako účastník řízení a zabývám se jen těmi, které pracují s jeho názorem vtaženým do řízení jiným způsobem.

situacích existenci názoru ochránce pouze uvedl, aniž by se jím věcně zabýval²¹. Z uvedených údajů samozřejmě nelze činit žádné dalekosáhlé závěry, přesto však je možné dle mého názoru říci, že se správní soudy v těch situacích, kdy se názorem ochránce věcně zabývají, s ním téměř vždy shodnou.

Případů, kdy se správní soudy obecně zabývají názory ochránce, není, domnívám se, příliš mnoho. Pokud rozvrhneme 249 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu obsahujících zmínku o veřejném ochránci práv do jednotlivých let, zjistíme, že se jedná o necelých 17 případů ročně,²² přičemž Nejvyšší správní soud za rok vydá přibližně 3.500 rozhodnutí.²³ Vzhledem k velké aktivitě, kterou ochránce v rámci zkvalitnění činnosti veřejné správy vyvíjí, lze mít za to, že správní soudy by mohly přijít do styku s jeho názory přeci jen častěji. Je nicméně pravděpodobné, že postupně budou tyto případy běžnější, jelikož za poslední dva roky stoupl jejich počet o cca 50, Nejvyšší správní soud se zabýval názorem ochránce v 25 případech ročně.

Nastávají také situace, kdy ochránce zastává určitý názor, přičemž soud ve svém rozhodnutí zaujme opačné stanovisko, aniž by se o názoru ochránce zmiňoval. K tomuto došlo například v otázce, zda jsou rodiče účastníky řízení o přijetí dítěte k základnímu vzdělávání. Ochránce rozebral, proč dle jeho názoru rodiče účastníky tohoto typu řízení jsou,²⁴ přičemž Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy rovněž zaujímalo toto stanovisko.²⁵ Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích oproti tomu zaujal přesně opačný názor²⁶ a jeho rozsudek v této věci byl (neúspěšně) navržen k publikace ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.²⁷

²¹ V rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526. Nejvyšší správní soud dokonce odmítl provést důkaz zprávou ochránce s tím, že by nemohla sloužit k načerpání poznatků o skutkovém stavu věci, ale jen k seznámení se s právním názorem ochránce práv na danou věc, čímž dle mého názoru nepřímo naznačil, že názor ochránce na danou věc nepovažuje za příliš relevantní.

²² Jak jsem již uvedla, ve skutečnosti bude rozhodnutí, které nějakým způsobem s názorem ochránce pracují, ještě méně. Viz pozn. č. 19.

²³ Statistiky. Nejvyšší správní soud. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2003–2018 [cit. 30. 5. 2019].

²⁴ Stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 5. 5. 2014, sp. zn. 6584/2012/VOP/EN.

²⁵ Ibid.

²⁶ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 21. 9. 2015, č. j. 52 A 81/2015-50.

²⁷ Tuto informaci čerpám ze seznamu Judikáty pro Sb. NSS č. 2/2016, který mi byl zaslán v rámci působení na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

Po soudech samozřejmě nelze požadovat, aby zjišťovaly, zda se ochránce k věci jimi řešené nějak nevyjádřil a s jeho stanoviskem se pak vypořádávaly. Považuji však za vhodné upozornit na to, že takto může vznikat určitá diskrepance v názorech orgánů, které se zabývají řádným fungováním veřejné správy a těší se velké míře autority, což dle mého názoru nemůžeme považovat za pozitivní jev. Lidé se totiž mohou obracet na správní soudy s tím, že se spolehli na názor ochránce na věc, a pokud soudy zaujmou jiný pohled, jen těžko to přispěje k jejich důvěře k oběma těmto institucím.

Je nemožné určit byt' jen četnost, natožpak efektivnost zbývajících způsobů nepřímého vlivu ochránce, tedy návrhů, zda určité rozhodnutí ve Sbírce publikovat či nikoli, nebo návrhů na sjednocení judikatury. K této problematice k dispozici žádné statistické údaje nejsou a v mnoha případech ani být nemohou, jelikož doporučení a návrhy ochránce mohou být zcela neformální a jejich existence nemusí být nikde zmiňována.

Z uvedených informací je možné dovodit, že ač ochránce nepřímý vliv na rozhodování správních soudů má, lze se jen dohadovat, jak je tento vliv velký a jak jeho dosah vůbec posoudit. Je také otázkou, jak jej zvýšit či zda je to vůbec možné. Domnívám se, že pro tento účel by bylo vhodné provést podrobnější analýzu jednotlivých rozhodnutí správních soudů, ve kterých soudy pracují s názorem ochránce. Takováto statistika by mohla sloužit jako významný ukazatel skutečného vlivu ochránce na judikaturu správních soudů, ale také i jako měřítko efektivnosti jeho činnosti nejen pro něj samotného. Vědomí, že správní soudy s jeho názory pracují a respektují je, by jistě napomohlo zvýšení jeho prestiže v očích veřejnosti a orgánů státu či územní samosprávy. V tomto kontextu by pak mohla diskrepance mezi názory ochránce a správních soudů, kterou jsem zmiňovala, představovat pro jeho autoritu určité riziko.

Provedená analýza by dle mého názoru byla prvním krokem k posouzení, zda jsou způsoby, kterými dochází k působení ochránce na rozhodování správních soudů, efektivní. Poté by bylo možné začít činit případné kroky ke zvýšení jejich efektivnosti.

Doporučit je možné, aby byla věnováno zvýšené úsilí ke zvýšení povědomí o názorech ochránce. Ochránce samozřejmě již nyní prezentuje své názory všemi možnými způsoby (webové stránky, tiskové zprávy, veřejně činěná

doporučení apod.), stojí však za to zaznamenat, že když je názor ochránce na konkrétní věc velmi dobře známý, správní soudy jej respektují a nebrání se ani neváhají podpořit svou argumentaci argumentací ochránce. Jedná se například o problematiku veřejně přístupných účelových komunikací,²⁸ povolování loterií nebo podobných her prostřednictvím tzv. jiných technických herních zařízení (především interaktivních videoloterních terminálů)²⁹ nebo systém Visapoint³⁰.

Rozšíření povědomí o názorech ochránce na nejrůznější otázky může nejen ovlivnit soudy nastíněným způsobem, ale může také povzbudit účastníky soudního řízení, aby svou argumentaci podpořili obecně známými názory ochránce, tedy aby k tomuto kroku nepřistupovali pouze v případech, kdy ochránce v jejich konkrétním případě prováděl před zahájením řízení šetření. Příkladem v tomto směru může být situace, kdy žalobci napadající své zajištění v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová argumentovali, že zajištěním v tomto zařízení byla porušena jejich práva, a to mj. pomocí odkazu na starší stanovisko ochránce kriticky hodnotící situaci v tomto zařízení^{31, 32}.

Pokud by bylo známo, že soudy inklinují ke shodě s názorem ochránce, lidé by pravděpodobně častěji využívali jeho argumentaci a jeho vliv na soudní rozhodování by se tak zvýšil. Je totiž nutné mít na paměti, že není v možnostech ochránce přimět popsanými nepřímými způsoby správní soudy k tomu, aby se jeho názorem zabývaly, pokud však bude tento názor prezentovat účastník řízení, soud se s ním bude muset nějakým způsobem vypořádat.

Obecně jsou jinak nepřímé prostředky vlivu ochránce bez ochoty soudů se jeho názory zabývat v zásadě zbytečné, vzhledem k tomu, že soudy k tomuto nejsou povinny. Bylo by však vhodné, aby tak činily za účelem zmírnění výskytu případných rozporů mezi jejich názory a názory ochránce.

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-2.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 Azs 237/2016-37.

³¹ Stanovisko ochránkyne k opatřením provedeným Správou uprchl. zařízení ze dne 8. 6. 2017, sp. zn. 33/2016/NZ/NM-11120/2017. Považují za vhodné připomenout, že ochránce situaci v předmětném zařízení šetřil opakovaně a zvláště během své první návštěvy ji považoval za skandální. Viz Mimořádná tisková konference k situaci v zařízení Bělá-Jezová. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Publ. 13. 10. 2015 [cit. 30. 5. 2019].

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 167/2018-72.

4 ZÁVĚR

Veřejný ochránce práv má v prostředí České republiky jen velmi omezený přístup ke správním soudům a jeho možnost ovlivnit jejich judikaturu přímo je proto malá. Existuje sice široká paleta způsobů, jak se mohou soudy s jeho názory seznámit, přesto se však jeví, že účastníci soudního řízení i soudy samotné tyto názory do řízení aktivně vnášejí v poměrně nízkém počtu případů.

Navzdory vysokému potenciálu vlivu ochránce na rozhodování správních soudů se jeho prostředky k tomuto účelu v praxi neukazují jako příliš efektivní, jelikož prostředky přímé jsou prozatím prakticky nevyužívány a prostředky nepřímé nemají vysokou míru efektivnosti z povahy věci. Posuzování jejich efektivnosti je komplikováno faktem, že je obtížné zjistit dostatečné údaje pro určení, jak často byly tyto nepřímé prostředky užity a s jakým úspěchem, popř. o která konkrétní soudní rozhodnutí se jedná. Vzhledem k charakteru některých těchto prostředků (např. ovlivnění názoru soudu názorem ochránce, aniž by to bylo v rozhodnutí uvedeno), je v některých případech zjistit tyto údaje dokonce nemožné.

Je zřejmé, že ochránce a jeho názory nějakým způsobem rozhodování správních soudů fakticky ovlivňují. Skutečný rozsah tohoto působení je vzhledem k nedostatečným statistickým údajům v této oblasti velmi obtížné být jen odhadnout, lze však říci, že na první pohled se nezdá být příliš velký. Správní soudy zmiňují existenci názoru ochránce v poměrně málo případech a věcně se jím zabývají ještě méně. V těchto situacích sice s názorem ochránce obvykle souhlasí, přesto však kvůli malému počtu takových rozhodnutí mohou vznikat a také vznikají situace, kdy se právní názor ochránce a správního soudu liší.

Přestože je ochránce orgánem ochrany neformální, právně nezávazné a spíše podpůrné a doplňkové a z tohoto úhlu pohledu pak nemusí být jeho pohled na věc pro správní soudy důležitý, rozdílnost v názorech institucí s poměrně podobným předmětem činnosti požívajících velkou mírou autority však zřejmě nelze považovat za žádoucí jev.

Literatura

- ČERNÍN, Karel. Opomenutý účastník a jeho opravné prostředky. In: *Stavební řád* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2009, s. 22–23 [cit. 30. 5. 2019]. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Stavebni_rad_konference.pdf
- PASSER, Jan. Pohled soudů na veřejného ochránce práv. In: PŘIDAL, Miroslav (ed.). *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011, s. 46 [cit. 30. 5. 2019]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Stavebni_rad_konference.pdf
- PONDIKASOVÁ, Tereza. Postavení judikatury: nezávazná interpretace nebo pramen práva? In: VEČEŘA, Miloš a kol. *Nové trendy v soudcovské tvorbě práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 33–64. ISBN 978-80-210-8074-4.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, xviii, 193 s. ISBN 978-80-7400-158-1.
- VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. rozš. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011, 135 s. ISBN 978-80-7357-682-0.
- Evidence stanovisek ombudsmana. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. [cit. 30. 5. 2019]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/>
- Mimořádná tisková konference k situaci v zařízení Bělá-Jezová. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Publ. 13. 10. 2015 [cit. 30. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/mimoradna-tiskova-konference-k-situaci-v-zarizeni-bela-jezova/>
- Rozhodovací činnost / Rozhodnutí správních soudů. *Nejvyšší správní soud* [online]. ©2003 – 2018 [cit. 30. 5. 2019]. Dostupné z: <http://nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&pageSource=0>
- Veřejný ochránce práv a české soudy mají obvykle stejný právní názor. *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Publ. 4. 3. 2016 [cit. 30. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/verejny-ochrance-prav-a-ceske-soudy-maji-obvykle-stejny-pravni-nazor/>
- Sněmovní tisk 379. *Parlament České republiky* [online]. Poslanecká sněmovna, 2013–2017 [cit. 30. 5. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=379>
- Statistiky. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2003–2018 [cit. 30. 5. 2019]. Dostupné z: <http://nssoud.cz/main2Col.aspx?cls=Statistika&menu=190>

SPRÁVNOPRÁVNE OTÁZKY V KONANÍ PRED ÚSTAVNÝM SÚDOM SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ludmila Gajdošíková*

1 ÚVOD

Životné jubileum profesora JUDr. Petra Průchu, CSc. je nielen dôvodom na blahoželanie jubilantovi, ale čiastočne aj na rekapituláciu a obzretie sa na jeho doterajšiu profesionálnu kariéru venovanú pedagogickej a vedeckej činnosti a aj aplikačnej praxi ako sudca Najvyššieho správneho súdu Českej republiky v azda najrozsiahlejšom a najrozvetvenejšom právnom odvetví, za aké ja správne právo považujem. Vzhľadom na moje takmer dve desaťročia pôsobenia na Ústavnom súde Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) je pre mňa toto jubileum aj podnetom na prezentáciu niektorých správnoprávnych otázok riešených v rámci rozhodovacej činnosti tohto nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti [čl. 124 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“)]. Kľúčovými a typickými konaniami nielen európskych ústavných súdov je konanie o súlade právnych predpisov a konanie o sťažnostiach.

2 KONANIE O SÚLADE PRÁVNÝCH PREDPISOV

Ústavný súd podľa čl. 125 ústavy rozhoduje o súlade zákonov, nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s právnymi predpismi vyššieho stupňa právnej sily ako aj s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas

* JUDr. Ludmila Gajdošíková, CSc., Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, Bratislava, Slovenská republika / Email: usapduda@savba.sk

Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom a tiež o súlade všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd, a všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ak o nich nerozhoduje iný súd.

Konania o súlade právnych predpisov týkajúce sa správnoprávnych otázok riešených ústavným súdom boli tak hmotnoprávneho charakteru (z hľadiska „mojich“ kritérií to boli otázky vecné, inštitucionálne a ekonomické, ako aj procesnoprávneho charakteru).

Opakovane sa ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov zaoberal zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) platným od 9. septembra 1990 a účinný od 24. novembra 1990, ktorý pre Slovenskú republiku zrušil zákon č. 69/1967 Zb. o národných výboroch a ktorý, zjednodušene povedané, v zásade inštitucionálne oddelil výkon samosprávy od výkonu štátnej správy. Zákon o obecnom zriadení platí so 45 novelami a štyrmi nálezmi ústavného súdu od roku 1990 dodnes.

Prvým nálezom, ktorý sa týkal zákona o obecnom zriadení, bol nález z 1 júla 1999, sp. zn. PL. ÚS 24/1998 Z. z. (uverejnený pod č. 185/1999 Z. z.). Týkal sa ustanovenia, podľa ktorého „*obci, mestskej časti alebo mestu, ktorých uznesenie zastupiteľstva zrušil súd pre jeho nezákonnosť a obec, mestska časť alebo mesto pokračuje v jeho vykonávaní alebo nezabrání jeho vykonaniu môže súd uložiť pokutu do 3 000 000 Sk*“. Ústavný súd rozhodol o nesúlade tohto ustanovenia s čl. 1 a s čl. 142 ods.1 ústavy. Ústavný súd argumentoval okrem iného tým, že „*z ústavnej úpravy jednotlivých zložiek verejnej moci (zákonodarná, výkonná a súdna) nevyplýva súdnej moci právomoc sankcionovať, inými slovami trestať (napr. pokutou), za správny delikt výkonnú moc. Výkonnú moc, ktorá sa prejavuje aj v správe vecí verejných, uskutočňujú... aj iné orgány (subjekty), ako len štátne. Preto do „výkonnej moci“*

v širšom zmysle patria aj tie subjekty, ktoré ju v rovine spravovania štátu vykonávajú vo verejnom záujme. Medzi ne nepochybne patria aj obce, a preto ani obci nemožno ukladať sankcie vo forme pokút hoci za nezákonné a súdom zrušené uznesenie obecného zastupiteľstva prijaté vo veciach územnej samosprávy. O správnych deliktach fyzických a právnických osôb rozhodujú v I. stupni zásadne správne orgány... Je na uváženie, či obecné zastupiteľstvo vôbec môže spáchať správny delikt. Subjektom správneho deliktu môže byť právnická osoba (teda v tomto prípade obec alebo fyzická osoba, poslanec obecného zastupiteľstva; v prípade sankcionovania pokutou rozhodnutie obecného zastupiteľstva by sa však muselo skúmať, ktorý poslanec blasoval za uznesenie, a ktorý proti nemu, čo je nelogické, lebo ide o kolektívny orgán). Na to, aby vôbec bolo možné uvažovať o obci ako o subjekte, ktorý spáchal správny delikt, museli by byť splnené pojmové znaky správneho deliktu, t. j. konanie (pri právnickej osobe konanie fyzických osôb, ktoré plnia úlohy právnickej osoby), protiprávnosť, trestnosť (spáchanie deliktu je právnou skutočnosťou, ktorou vzniká hmotnoprávny zodpovednostný vzťah medzi páchatelom a štátom, príp. iným subjektom verejnej moci), zodpovedná osoba (s deliktuálnou spôsobilosťou), zavinenie (u fyzických osôb) a napokon to, že znaky deliktu sú ustanovené zákonom (skutková podstata deliktu). Skutočnosť, že ide o správny delikt nevyplýva z toho, že sa porušila právna povinnosť, ale z toho, že takéto konanie zákon výslovne za správny delikt označuje. To však nie je prípad porušenia zákona uznesením obecného zastupiteľstva..., rozhodovacia právomoc súdov podľa ustanovenia čl. 142 ods. 1 ústavy je daná v občianskoprávných veciach, v trestnoprávných veciach a v preskúmaní zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov. Rozhodovanie súdov o ukladaní pokút túto právomoc súdov neodôvodnene rozširuje, a to nie ústavným zákonom, ale len zákonom. Takýto postup pri vydávaní právneho predpisu nie je možný ani podľa čl. 2 ods. 2 ústavy, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Osobitne slová „v jej medziach“ bránia rozširujúcemu výkladu. Slová „v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ znamenajú, že zákonom môže byť upravený rozsah len troch právomocí súdov podľa čl. 142 ods. 1 ústavy, ako aj spôsob ich výkonu, ale nemôže právomoc súdov rozšíriť o samostatnú právomoc štvrtú, t. j. rozhodovať o ukladaní pokút.“

Ďalším nálezom, ktorý sa týkal posudzovania ústavnosti niektorých ustanovení zákona o obecnom zriadení, boli ustanovenia týkajúce sa zmien v územnom usporiadaní obce. Bol to nález z 30. apríla 2008, sp. zn. PL. ÚS 19/05 (uverejnený pod č. 205/2008 Z. z.).

Ústavný súd vyslovil nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a s čl. 67 ods. 3 ústavy. Podľa jeho názoru napadnuté ustanovenia nekorešpondovali s princípom všeobecnosti právnych noriem v nich obsiahnutých. Vyslovil tiež, že za závažnú skutočnosť „*považuje to, že v individuálne určenom prípade spôsob realizácie územného usporiadania ustanovuje zákon (bez participácie obce) v osobitnom ustanovení, na rozdiel od všeobecných pravidiel riešenia iných zmien územia v ďalšom ustanovení. Absencia súhlasu obce, hoci aj tu ide o rozhodovanie o zmenách územia obce, je ustanovená zákonom, pričom územie obce sa považuje za jeden zo základných identifikačných znakov, ktoré obec charakterizujú. Týmto sa táto právna úprava podľa názoru ústavného súdu dostáva do rozporu s čl. 1 ods. 1 ústavy, pretože takéto právne riešenie je v rozpore s princípom právneho štátu, keďže bez súhlasu obce sa zasahuje do jej záležitostí, resp. sa nerešpektuje princíp samostatnosti obce a vlastného spravovania jej vecí a rozhodovania o nich (PL. ÚS 5/97)... namietané ustanovenia svojou nepresnosťou, nejednoznačnosťou používania termínov pri absencii definovania pojmov, bez možnosti preklenúť nedostatok legislatívnej úpravy výkladom znamenajú taký nedostatok, ktorý má za následok ich nesúlad s čl. 1 ods. 1 ústavy.*“ Podľa názoru ústavného súdu jedno z napadnutých ustanovení, ktoré sa vzťahovalo len na jeden individuálne určený prípad, čím vlastne stratilo napriek svojej, aj keď legislatívne nedokonalejšej, ale predsa normatívnej podoby, svoj normatívny obsah a stalo sa „*príkazom zákonodarcu pre vrcholný orgán výkonnej moci rozhodnúť o zmene územia obcí iba v jednom prípade*“ ..., t. j. nespĺňalo „*základné požiadavky na obsah právnej normy*“, čím sa dostalo „*do nesúladu s čl. 1 ods. 1 ústavy*“.

Tretí, v poradí nálezov ako výsledok testu ústavnosti zákona o obecnom zriadení v konaní o súlade právnych predpisov bol nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 18/06 z 9. septembra 2009 (uverejnený pod č. 511/2009 Z. z.). Ústavný súd v ňom vyslovil nesúlad niektorých ustanovení zákona o obecnom zriadení s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy v prípade porovnateľnom s nálezom sp. zn. PL. ÚS 19/05 (územné zmeny obce) konštatujúc, že „*považuje za obzvlášť závažnú skutočnosť nielen to, že v namietanom prípade bol z dôvodu usporiadania území individuálne určených obcí použitý (zneužitý) priamo zákon („všeobecne záväzný“ právny predpis), a to aj napriek skutočnosti, že zákon o obecnom zriadení už pred prijatím dotknutej novely určoval všeobecne záväzné pravidlá, resp. požiadavky na akýkoľvek zákonom poznateľný a predvídaný zásah do územia ktorejkoľvek obce,*

ale aj skutočnosť, že v týchto individuálne určených prípadoch teritoriálnych zmien územií konkrétnych obcí zákonodarca striktné netrval na dodržaní týchto všeobecne záväzných pravidiel (súhlas obce, miestne referendum a pod.), ktoré sám stanovil pre neurčitý počet vopred neidentifikovaných adresátov rovnakého druhu. Navyše, čo sa týka samostatného posúdenia... tieto ustanovenia nemajú vlastný normatívny obsah, sú len odkazovými normami, ktoré obmedzujú (zuzujú) na jednorazové použitie... v dôsledku čoho vlastne... strácajú, aj napriek ich legislatívne nedokonalaj... ale predsa len normatívnej podobe, svoj normatívny obsah a stávajú sa príkazom zákonodarcu pre príslušný krajský úrad rozhodnúť „o inej zmene územia obce“ iba v individuálne určených prípadoch, t. j. „tieto ustanovenia nespĺňajú základné požiadavky na obsah právnej normy, čím sa dostávajú tiež do nesúladu s čl. 1 ods. 1 ústavy prvou vetou...“. Ústavný súd pritom uviedol, že „pre dodržanie štandardu ústavného prieskumu je nevyhnutné podrobiť analogickej analýze i napadnuté ustanovenia zákona o obecnom zriadení.“

Ústavný súd sa vyjadril opakovane aj k nedostatku a „nekvalite“ legislatívno-technickej konštrukcie a uviedol, že „voľba „konkrétnych jazykových prostriedkov“ nemôže sama osebe zakladat' dôvod na vyslovenie neústavnosti ustanovenia, ktoré ju obsahuje. „Iná zmena územia obce bez jej súhlasu“ svojou povahou predstavuje demonštratívnu (teda nie taxatívnu) formuláciu dispozície právnej normy. Inými slovami, ide o zvyškovú klauzulu zhrňajúcu všetky prípady zmeny územia obce, ktoré sa nedajú subsumovať pod zriadenie, zrušenie, rozdelenie alebo zlúčenie obcí“ uvedené v inom ustanovení zákona o obecnom zriadení, konštatujúc, že „zvyškové klauzuly nie sú slovenskému právnomu poriadku neznáme... Použitie pojmu „iná zmena územia“ samo osebe nevytvára právnú neistotu a ako zvyškovú klauzulu, ktorá zakladá demonštratívnu povahu výpočtu foriem zmeny územia obce predvídaných zákonom o obecnom zriadení, tento pojem nie je nevyhnutné v zákone definovať... Navyše, skutočnosť, že zákon na takúto zmenu územia obce nevyžaduje jej súhlas, je irelevantná vo vzťahu k prieskumu jej zrozumiteľnosti. Požiadavka súhlasu obce alebo jej neexistencia dopĺňa analyzovaný termín o jednu z dvoch binárne vyjadrených možností, čím nijako nemení záver o jeho zrozumiteľnosti. Hodnotenie obmedzenia „voľnej úvahy štátu“ prípadným vyžadovaním tohto súhlasu ako faktoru zrozumiteľnosti zamieňa analýzu právnej istoty s analýzou práva na výkon územnej samosprávy) „Rozdelenie obce bez jej súhlasu“.“

Zatiaľ ostatným nálezhom o súlade napadnutých ustanovení zákona o obecnom zriadení, je nález z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 18/2014 (uverejnený pod č. 31/2017 Z. z.), ktorého podstatou bolo „spochybnenie ústavnej

konformity napadnutých ustanovení zákona o podmienkach výkonu volebného práva podmieňujúcich kandidatúru na funkciu starostu (primátora) obce získaním minimálne stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 324/2012 Z. z. (ďalej len „školský zákon“). Skupina poslancov namieta nesúlad napadnutých ustanovení zákona o podmienkach výkonu volebného práva s ústavou v dôsledku zavedenia vzdelanostného cenzu v súvislosti s realizáciou práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí, volebného práva, práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok a ústavného princípu ochrany slobodnej súťaže politických síl.“

V súvislosti s voľbami do orgánov samosprávy ústavný súd rozhodol o nesúlade napadnutých ustanovení viacerých zákonov riešiacich „vzdelanostný cenzus“ vrátane zákona o obecnom zriadení (čl. IV zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, a to § 13 ods. 1 z toho dôvodu, že sa za druhú vetu vložila nová veta, ktorá znela.: „Predpokladom na výkon funkcie starostu je získanie aspoň stredného vzdelania. 12aa“)“ s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 30 ods. 1, 3 a 4 a čl. 31 ústavy.

Ústavný súd „*vychádzajúc z... medzinárodnoprávnej úpravy aplikovateľnej na posúdenie ústavnej konformity napadnutej právnej úpravy a aplikujúc ju na ústavnoprávny poriadok Slovenskej republiky vychádzal... zo všeobecnej zásady, že volebné právo ustanovené v čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy a súvisiace s uplatňovaním čl. 31 ústavy, ako aj volebné právo ustanovené v čl. 69 ods. 3 ústavy je obmedziteľné za podmienok ustanovených v čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy rovnako ako iné ústavou garantované práva. V demokratickom štáte, kde je volebné právo všeobecné, musí pre každé jeho (zákonné) obmedzenie a zplášiť pre čo i len dočasné odňatie možnosti jeho výkonu existovať a byť deklarovaný legitímny cieľ spočívajúci v dôležitom verejnom záujme. Obmedzenie výkonu volebného práva musí rovnako rešpektovať zásadu proporcionality.“* a vykonal test proporcionality v troch po sebe nasledujúcich krokoch, ako aj komparáciu právnych úprav iných štátov týkajúcich sa predpokladov na voľbu a výkon funkcie v orgánoch samosprávy, osobitne starostov. Odôvodnenie nálezu je veľmi podrobné, a tým aj rozsiahle. Vzhľadom na to možno uviesť aspoň argumenty k nesúladu právnej úpravy: zavádzajúcej vzdelanostný cenzus vo vzťahu k čl. 1 ods. 1 ústavy: „Z čl. 1 ods. 1 ústavy inter alia vyplýva povinnosť

zákonodarcu pri výkone svojich právomocí rešpektovať princípy materiálneho právneho štátu, okrem iného princíp právnej istoty, spravodlivosti, proporcionality či primeranosti. Koncept materiálneho právneho štátu zabraňuje požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaisťiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (zákonodarcom deklarovanému účelu právnej regulácie) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu (PL. ÚS 106/2011, obdobne aj napr. PL. ÚS 22/06). Podľa ústavného súdu je napadnutá právna úprava v rozpore s koncepciou materiálneho právneho štátu zakotvenou v čl. 1 ods. 1 ústavy, keďže nezaist'uje primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii (vzdelanostného cenzu pre právo byť volený na funkciu starostu obce / primátora mesta) vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (riadny výkone funkcie starostu obce a dodržiavanie právneho poriadku) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu, konkrétne s princípmi všeobecnosti volebného práva, zákazu diskriminácie, ochrany slobodnej súťaže politických síl a proporcionality či primeranosti. Napadnutá právna úprava je rovnako v rozpore s koncepciou demokratického štátu, keďže skutočná demokracia nemôže existovať bez uznania suverenity ľudu a jeho práva zvoliť si svojich zástupcov v pravidelných a slobodných voľbách a bez uznania základných ústavných hodnôt (ako je napr. aj princíp materiálneho právneho štátu), v centre ktorých stojí ochrana základných práv a slobôd. Skutočná demokracia sa zakladá na požiadavke rešpektovania ľudskej dôstojnosti a rovnosti ľudí. Napokon, podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu dovoľávať sa rozporu s čl. 1 ods. 1 ústavy je možné v spojitosti s iným článkom ústavy, ktorý obsahuje konkrétne práva alebo slobody. Článok 1 ods. 1 ústavy vyjadruje „najvšeobecnejší princíp“, ktorý sa v Slovenskej republike uplatňuje a od ktorého sa odvíjajú jednotlivé práva a slobody, ktorých porušením automaticky dochádza aj k porušeniu tohto princípu. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu princíp právneho štátu ustanovený v čl. 1 ods. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak zákonodarcu uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 15/98).“

Ústavný súd posudzoval v konaní o súlade celý rad právnych predpisov súvisiacich aj s výkonom štátnej správy a samosprávy, ako napr.

- PL ÚS 3/09 posudzovanie zákona č. 448/2008 Z.z. poskytovaní sociálnych služieb a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov,
- PL ÚS 5/2012 posudzovanie zákona č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov,
- PL ÚS 11/2012 posudzovanie zákona č. 40/1993 Z.z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení zákona č. 250/2010 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z.z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov,
- PL. ÚS 2/2013 posudzovanie súlady § 250zfa zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení zmien vykonaných zákonom č. 384/2008 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, a súčasne časti ustanovenia § 7 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, kde sa uvádza „a rozhodujú o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy“,
- PL ÚS 8/2014 posudzovanie zákona č.417/20013 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- PL ÚS 40//2015 posudzovanie zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov,
- PL ÚS 51/2015 posudzovanie zákona č. 79/2015 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- PL ÚS 4/2016 posudzovanie zákona č. 1712005 Z.z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,

- PL ÚS 11/2018 posudzovanie zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov,

a celý rad ďalších právnych predpisov odzrkadľujúcich pestrosť obecných a regionálnych problémov, ich ústavnoprávny rozmer, neraz s celoslovenským dopadom.

3 KONANIE O SŤAŽNOSTIACH

Konanie o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je nástrojom ochrany základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom orgánmi verejnej moci, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Systém preskúmania správnych rozhodnutí súdom platí v zásade od nadobudnutia účinnosti Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), t. j. od 8. februára 1991, ktorá bola uvedená ústavným zákonom č. 23/1991 Zb. ešte počas existencie československej federácie. Spolu s ústavou, ktorá nadobudla účinnosť 1. októbra 1992, tvoria ústavný základ aj pre systém súdneho preskúmania správnych rozhodnutí. Listina aj po prijatí ústavy zostala súčasťou právneho/ústavného poriadku Slovenskej republiky.

Správne súdnictvo v Slovenskej republike „funguje“ v zásade od roku 1992. Zákonný základ bol zavedený novelou Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“), a to zákonom č. 519/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok a Notársky poriadok, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 1992. Táto novela zaviedla do OSP novú, piatu časť označenú ako „Správne súdnictvo“, ktorá bola od roku 1992 novelizovaná niekoľko desiatok krát. Na rozdiel od Českej republiky, v Slovenskej republike až s účinnosťou od 1. júla 2016 boli prijaté nové civilné procesné kódexy [(zákonom č. 160/2015 Z. z. civilný sporový poriadok (ďalej aj „CSP“) a zákon č. 161/2015 Z. z. civilný mimosporový poriadok (ďalej aj „CMP“)] a pre oblasť správneho súdnictva bol prijatý nový samostatný procesný zákon 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj „Správny

súdny poriadok“ alebo „SSP“). V tejto súvislosti možno uviesť, že prijatie Správneho súdneho poriadku konanie o sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy v konaní pred ústavným súdom napriek jeho cca dvaapoločnej účinnosti (k 1. marcu 2019) nijako výraznejšie neovplyvnilo. Pre úplnosť možno dodať, že v Slovenskej republike stále platí zákon č. 72/1967 Z. o správnom konaní (správny poriadok) v znení desiatich noviel.

Pôvodná filozofia správneho súdnictva z 90. rokov minulého storočia sa však zásadným spôsobom nezmenila (limity v tomto smere sú ustanovené v čl. 46 ods. 2 ústavy a čl. 36 ods. 2 listiny, ktoré sú stabilné). Rovnako z inštitucionálneho hľadiska nedošlo v Slovenskej republike k žiadnej zmene a správne súdnictvo sa realizuje v sústave všeobecných súdov.

Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených SSP.

Konanie o sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy v dnešnom ponímaní bolo zavedené s účinnosťou od 1. januára 2002 ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „veľká novela ústavy“). Sťažnosť sa stala všeobecne akceptovaným a účinným prostriedkom ochrany základných práv a slobôd, pretože založila právomoc ústavného súdu zrušiť rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah orgánu verejnej moci, ktorým došlo k porušeniu základných práv a slobôd a umožnila poskytnúť v prípade rozhodnutia o porušení základných práv a slobôd aj primerané finančné zadost'učinenie. Ústavnému súdu od nadobudnutia účinnosti veľkej novely ústavy bolo doručených desiatok tisícov sťažností.

Ústavné limity súdneho prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej moci (vrátane orgánov verejnej správy) možno sformulovať nasledovne:

- ústavný súd je podľa čl. 124 ústavy nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti;
- ústavný súd uplatňuje svoju právomoc subsidiárne, t. j., ak ochranu základných práv a slobôd neposkytuje iný súd;
- z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúvanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd (čl. 46 ods. 2 ústavy);

- domáhat' sa ochrany základných práv a slobôd uvedených v čl. 51 ods. 1 ústavy možno len v medziach, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú;
- ústavný súd nie je štvrtou inštanciou v systéme súdnictva Slovenskej republiky;
- ústavný súd uznesením s'ťažnosť odmietne pre nedostatok právomoci na jej prerokovanie, ak o ochrane základných práv a slobôd s'ťažovateľa vo veci, ktorej sa ústavná s'ťažnosť týka, je príslušný rozhodovať iný súd,
- - ústavná s'ťažnosť je neprípustná, ak s'ťažovateľ nevyčerpal právne prostriedky, ktoré mu priznáva zákon na ochranu jeho základných práv a slobôd.
- ak ústavný súd rozhodne o porušení základných práv a slobôd napadnutým rozhodnutím orgánu verejnej moci, takéto rozhodnutie zruší, môže vrátiť vec na ďalšie konanie, zakázať pokračovať v porušovaní základných práv a slobôd, ak je to možné, prikázať, aby ten, kto porušil práva a slobody podľa čl. 127 ods. 1 ústavy obnovil stav pred porušením (čl. 127 ods. 2 ústavy);
- konanie na ústavnom súde je v zásade jednoinštančné, t. j. proti rozhodnutiam ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok, s výnimkou prípadov, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu (čl. 133 ústavy).

Napriek tomu, že v konaní o s'ťažnostiach dominujú s'ťažnosti vo veciach občianskoprávneho a trestného charakteru, ostatný vývoj signalizuje nárast podielu s'ťažností na rozhodnutia vydaných v správnom súdnictve

Ústavný súd pri svojej rozhodovacej činnosti zohľadňuje špecifiká správneho súdnictva (IV. ÚS 127/07). Vychádza z toho, že „úlohou všeobecných súdov nie je nahradzovať činnosť správnych orgánov, ale len preskúmať zákonnosť ich postupov a rozhodnutí, teda to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy a základné práva. Pritom treba vziať do úvahy, že správny súd nie je súdom skutkovým, ale je súdom,

ktorý posudzuje v zásade iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy“ (PL. ÚS 310/2011). Na rozhodovanie v správnom súdnictve sa inak vzťahuje štandardná judikatúra ústavného súdu (II. ÚS 78/05, IV. ÚS 301/07, IV. ÚS 396/08)

Pomerne početnú skupinu nepadnutých rozhodnutí vydaných v správnom súdnictve, ktoré ústavný súd preskúmava podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, sú rozhodnutia v daňových veciach, pričom prevažujú sťažnosti týkajúce sa rozhodnutí spojených s vykonávaním daňových kontrol a nadmerným odpočtom dane, ako aj neoprávneným zadržívaním prostriedkov (II. ÚS 14/01, II. ÚS 24/2010 II.ÚS 591/2012).

Sťažnosti v sociálnych veciach sa týkajú predovšetkým započítavania dôb zamestnania na účely dôchodkového poistenia, spôsobu výpočtu a prepočtu dôchodku, posudzovania zdravotného stavu fyzickej osoby na účely vzniku nároku na invalidný dôchodok, ale aj na príspevky sociálnej pomoci, avšak s minimálnou úspešnosťou (napr. II. ÚS 706/2016).

Ochrana základných práv a slobôd cudzincov v konaní pred ústavným súdom (často označované ako „azylové“ veci) netvorí po kvantitatívnej stránke dominantnú agendu rozhodovacej činnosti ústavného súdu (niekoľko desiatok podaní), ale vzhľadom na jej význam, neraz existenčný, pre cudzinca ide po ľudskoprávnej stránke o náročnú, zložitú a citlivú problematiku. Každý druh konania o sťažnostiach cudzincov o ochrane ich práv má svoje špecifiká (III. ÚS 331/09, IV. ÚS 308/2011). Špecifické prvky v konaní sa vyskytujú najmä pri riešení otázok ne/udelenie trvalého pobytu, predĺženie/zrušenie doplnkovej ochrany, ne/poskytnutie azylu, administratívneho vyhostenia extradície.

Citlivé sú aj veci z oblasti správneho trestania (II.ÚS 413/2017).

Sťažností vo veciach životného prostredia sa týkajú spravidla požiadaviek občianskej verejnosti, či už organizovanej alebo nie, na účasť pri rozhodovaní o otázkach, ktoré majú vplyv na životné prostredie a domáhajú sa tak účasti v prebiehajúcich správnych konaniach, ako aj akceptovania ich vyjadrení a stanovísk k otázkam, ktoré majú vplyv na životné prostredie podľa čl. 45 ústavy (napr. sp. zn. II. ÚS 58/01, II. ÚS 22/02, IV. ÚS 95/2010, IV. ÚS 108/2010, IV. ÚS 118/2010. Z nedávnej minulosti možno uviesť

z oblasti životného prostredia ako príklad viac ako 100 sťažností doručených ústavnému súdu, v ktorých ústavný súd rozhodoval: v zásade dvomi spôsobmi, podľa toho či v rozhodnutiach neakceptoval rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 8. marca 2011, sp. zn. C-240/2009 a nepostupovalo sa v súlade s ustanoveniami Aarhuského dohovoru (napr. IV. ÚS 108/2015,), alebo akceptoval tieto požiadavky (napr. II. ÚS 332/2015, III. ÚS 487/2015) Po vydaní označeného rozsudku Súdneho dvora Najvyšší súd Slovenskej republiky v konaniach, ktorého účastníkom bol sťažovateľ a predmetom ktorých bola otázka priznania jeho účasti v konaní pred správnymi orgánmi o povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha medveďa hnedého podľa § 35 zákona o ochrane prírody, žalobám sťažovateľa vyhovel, a preto už nebol dôvod rozhodovať v konaní o sťažnostiach pred ústavným súdom.

Ústavný súd sa v rámci preskúmania rozhodnutí vydaných správnymi súdmi sústreďuje predovšetkým na posudzovanie formálnosti, arbitrárnosti rozhodovania, nepreskúmateľnosti rozhodnutí, nedostatočné odôvodnenia rozhodnutí, so zreteľom na dodržiavanie a napĺňanie ústavnoprocených princípov v rozhodovacej činnosti správnych súdov s akceptovaním špecifik súdneho procesu pri preskúmaní správnych rozhodnutí v jednotlivých typoch konania pred správnym súdom smerujúcim k ochrane základných práv a slobôd účastníkov týchto konaní a k ochrane ústavnosti. Z uvedených štatistických údajov je zreteľný nárast prijatých nálezov ústavného súdu o porušení základných práv a slobôd rozhodnutiami vydanými v správnom súdnictve v ostatnom období.

Úzka nadväznosť právomoci ústavného súdu a všeobecných súdov vo veciach správneho súdnictva pri ochrane základných práv a slobôd, ktorej limitujúcou hranicou je subsidiárna právomoc ústavného súdu vo vzťahu k všeobecným súdom predpokladá prirodzenú vzájomnú odbornú komunikáciu prezentovanú nielen v konkrétnych rozhodnutiach tak ústavného súdu, ako aj správnych súdov.

Súčasťou konania o sťažnostiach v konaní pred ústavným súdom sa stali aj správne akty „všeobecnej povahy“ adresované neurčitému počtu subjektov vydané podľa zákona č. 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov a t.č. podľa zákona

č. 250//2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach Úradom pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej aj „úrad“). Po tom, ako sa ústavný súd v konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy vedenom pod sp. zn. PL.ÚS 28/03 vysporiadal s otázkou, či napadnuté rozhodnutia úradu sú všeobecné právne predpisy a či má vôbec právomoc konať o ich súlade podľa čl. 125 ods. 1 ústavy dospel k záveru, že vydané rozhodnutia o regulácii cien nie sú výsledkom, ku ktorému úrad dospel postupom upraveného všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý predpokladá (ustanovuje) zákon č. 276/2001 Z. z., a preto nedisponuje právomocou rozhodnúť o nich v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy. Ústavný súd preto odmietol návrh navrhovateľov pre nedostatok právomoci podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Rozhodnutia úradu boli následne predmetom konania podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Ústavný súd vo veciach vedených pod sp. zn. III. ÚS 156 až 159 /03 a sp. zn. 95 až 97/08 rozhodol nálezmi o porušení základných práv sťažovateľov.

Ústavný súd v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy preskúmava aj niektoré uznesenia vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), ak majú charakter rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, napr.

- a) uznesenia o odvolaní členov Súdnej rady Slovenskej republiky novou vládou, ale nominovaných predchádzajúcou vládou

Podstata ústavnoprávneho problému riešeného ústavným súdom v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy spočívala v tom, či po „zmene“ vlády je „nová“ vláda (2010) oprávnená odvolať členov súdnej rady nominovaných do tohto ústavného orgánu pred uplynutím ich funkčného obdobia predchádzajúcou vládou.

Ústavnému súdu boli doručené tri sťažnosti: pridelené v danom čase trom senátom pozri IV. ÚS 46/2011, I. ÚS 215/2015 a III. ÚS 578/2012. Právne názory sudcov ústavného súdu neboli jednotné. Ústavný súd uznesením sp. zn. PLz. ÚS 4/2014-12 z 12. novembra 2014 návrh na zjednotenie zamietol, keďže tento návrh nezískal potrebnú väčšinu hlasov (potrebných 7 hlasov, pozn.), Argumentujúci rozhodnutím ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 2/2012 z 18. novembra 2015, bol opätovne predložený do pléna ďalší návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov. Plénum ústavného súdu uznesením

PLz. ÚS ÚS 2/2018z 19, septembra 2018 prijalo nakoniec toto zjednocujúce stanovisko: „Člena Súdnej rady Slovenskej republiky nie je možné odvolať v priebehu jeho 5-ročného funkčného obdobia orgánom, ktorý ho na tento post nominoval, lebo len tak sa zaručí jeho základné právo podľa čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky“.

b) uznesenie o odvolaní generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne

Podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov vláda má podľa § 122 ods. 2, 7 a 10 písm. a) oprávnenie odvolať generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne z jeho funkcie pred uplynutím zákonom ustanoveného funkčného obdobia z dôvodov ustanovených zákonom.

Vláda napadnutým uznesením vlády odvolala generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne z jeho funkcie, ktoré nijakým spôsobom neodôvodnila. Napadnuté uznesenie vlády obsahovalo len rozhodnutie, že ho z tejto funkcie odvoláva. Navyše, takto odvolaný generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne nemal podľa svojho tvrdenia možnosť vyjadriť sa k dôvodom svojho odvolania, ktoré boli obsahom materiálu, na základe ktorého vláda prijala napadnuté uznesenie.

Tieto procesné chyby boli dôvodom toho, že ústavný súd nálezom č. k. IV. ÚS 478/2011-51 z 21. júna 2012 rozhodol o sťažnosti odvolaného generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne tak, že vyslovil porušenie jeho základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a podľa čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd označeným uznesením vlády. Ústavný súd uznesenie vlády č. 568 z 27. augusta 2010 zrušil a vec vrátil vláde na ďalšie konanie.

Vláda sa už odstránením procesnej chyby nezaoberala, rovnako ani dôvodmi, ktoré boli súčasťou materiálu, na základe ktorých vláda (predchádzajúca) sťažovateľa z funkcie odvolala a v nadväznosti na nález ústavného súdu sa odvolaný generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne „vrátil“ do funkcie generálneho riaditeľa.

c) o odvolaní viceguvernéra peňažného ústavu nominovaného do tejto funkcie vládou

Ďalším „funkcionárom“, ktorý sa na ústavný súd obrátil v súvislosti so svojím odvolaním z funkcie, bol viceguvernér peňažného ústavu (ďalej aj „sťažovateľ“) nominovaný do tejto funkcie vládou. V sťažnosti doručenej ústavnému súdu namietal porušenie

svojho základného práva na ochranu proti svojvoľnému prepusteniu zo zamestnania podľa čl. 36 písm. b) ústavy a základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy označeným rozsudkom krajského súdu.

V danom prípade možnosti odvolania tohto sťažovateľa z funkcie boli tiež ustanovené zákonom. Okrem taxatívne uvedených dôvodov zákon pripúšťal v relevantnom čase odvolanie z funkcie aj z iných dôvodov, ktoré však v zákone bližšie špecifikované neboli. Vláda sťažovateľa svojím uznesením č. 153 z 26. februára 2003 odvolala práve „z iných dôvodov“, ktoré však v „odvolávajúcom“ uznesení neuviedla. Sťažovateľ sa domáhal priority ochrany na všeobecných súdoch. Svoju sťažnosť podal v súvislosti s rozsudkom krajského súdu, ktorý potvrdil rozsudok okresného súdu, ktorým tento žalobu sťažovateľa zamietol.

Ústavný súd nálezom II. ÚS 117/2011 30. júna 2011 rozhodol o porušení základného práva sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy označeným rozsudkom krajského súdu.

Po vrátení veci krajskému súdu na ďalšie konanie, krajský súd uznesením zrušil rozsudok okresného súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Okresný súd podľa tvrdenia sťažovateľa 5. apríla 2013 žalobu „... v celom rozsahu zamietol“ s odôvodnením, že „... nemá právomoc preskúmať uznesenia vlády SR“.

Z uvedeného vyplýva, že správne právo, ale nielen to, zatiaľ nestihlo vyčerpávajúcim (dostatočným) spôsobom reagovať na špecifickú rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci v správnoprávnych (administratívnoprávnych) konaniach sui generis.

4 ZÁVER

Dvadsaťšesťročnej skúsenosti z rozhodovacej činnosti týkajúcej sa správneho súdnictva realizovaného v sústave všeobecných súdov (bolo zavedené v zásade od 1. januára 1992), približne dvadsaťšesťročná ústavná garancia preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy súdmi a zákaz vylúčenia súdneho preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy týkajúcich sa základných práv a slobôd (prijatie listiny 9. januára 1991, účinnej od 8. februára 1991, prijatie ústavy 1. septembra 1992, účinnej od 1. októbra 1992) a vyše

dvadsaťšesťročné skúsenosti ústavného súdu z rozhodovania o ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb potvrdzujú, že tieto garancie sú neoddeliteľným atribútom právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). Ako vidno z naposledy uvedeného, neznamená to však že všetky správnoprávne problémy sú jednoznačne vyriešené.

Literatura

Ústava Slovenskej republiky.

Listina základných práv a slobôd.

Relevantná judikatúra ústavného súdu, register podaní ústavného súdu.

Dostupné z: <https://www.ustavnysud.sk/>

III. OTÁZKY A VÝZVY SPRÁVNÍHO PRÁVA TRESTNÍHO

O PARADOXECH, ČI ZÁKONITOSTECH „MALÉHO“, TJ. SPRÁVNÍHO PRÁVA TRESTNÍHO, A „VELKÉHO“, TJ. TRESTNÍHO PRÁVA SOUDNÍHO (aneb, jak je to s jejich vzájemnou prioritou a subsidiaritou?)

Vladimír Kratochvíl*

Motto:

*Non est vivere, sed valere vita est.*¹

*Carpe diem, quam minimum credula postero.*²

1 OSOBNÍ VZPOMÍNKA

Kdysi dávno studentovi a „proti“ němu za katedrou o něco málo staršímu (přesně jen o pouhý rok) učiteli, resp. začínajícímu asistentu, dnes kolegům, čerstvě ověnčeným literárními, tj. sborníkovými poctami, které pro ně s nemalým úsilím připravili a sestavili na „jejich“ katedrách, za což opakovaných díků nebude nikdy dost, je takto připomínán v tom nejlepším běh času, jehož dlouhý krok neúprosně ukrajuje přesně to, co má, a co se, myslím, nejen nám oběma zrovna dvakrát nezamlouvá. Proto nezbyvá, než

* Prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc., emeritní profesor, Katedra trestního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno; Nejvyšší soud České republiky / Email: Vladimír.Kratochvíl@nsoud.cz

¹ „*Nikoliv žít, být zdráv je život.*“ (Martialis, Epigr. VI,70, 15), Moudrost starých Římanů. Praha: Odeon, 1990, s. 7.

² „*Užívej dne a zůtrku věř co nejméně.*“ (Horatius, Carm.I, 11, 8), Moudrost starých Římanů. Praha: Odeon, 1990, s. 183.

se držet shora uvedeného motta, nejlépe v uvedeném pořadí, a příliš nespěchat do onoho pověstného „čtvrtého“ trimestru svého *curriculi vitae*.

Před deseti lety jsem příspěvkem do sborníku rád uctil osobnost Petra Průchy se vším, co k ní skvělého patřilo a stále patří.³ V loňském roce mi to Petr vrchovatě „vrátil“, rovněž v příslušné jubilejní publikaci.⁴ Sešel se rok s rokem a opět „slavíme“ – literárně, tj. tak trochu pracovně, v podobě „výměny“ textů a zejména myšlenek na témata, která jsou nám představitelům obou trestních práv tak blízká.

Milý Petře, dostůj tedy moudrostem starých Římanů, věř, bude to příjemné, mám v tom onen jednorozhodný náskok. Myslím si také, že je to koneckonců i Tvoje „občanská“ povinnost vůči sobě samému a zvláště Tvým nejbližším.

A teď do „práce...“

2 VSTUPNÍ ÚVAHY O „MALÉM“ A „VELKÉM“ TRESTNÍM PRÁVU HMOTNÉM⁵

Již v nadpisech použité výrazivo ani v nejmenším nenaznačuje jakoukoliv prvoplánovou, a tedy zkreslující hierarchii mechanicky panující ve vztazích

³ KRATOCHVÍL, Vladimír. Základy trestní odpovědnosti a odpovědnosti za správní přestupek (aspekty vnitrostátní a evropskoprávní). In: KADEČKA, Stanislav (ed.). *Pocta Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 227–238. ISBN 978-80-86775-22-7.

⁴ PRŮCHA, P. Správní trestání a jeho příklon k povaze trestání soudního. In: KALVODOVÁ, Věra, Marek FRYŠTÁK a Jan PROVAZNÍK (eds.). *Trestní právo / stále / v pohybu: pocta V. Kratochvílovi*. Brno: MU, 2018, s. 311–322. ISBN 978-80-210-8921-1.

⁵ Jejich procesní „mutace“ z nejrůznějších, zejm. rozsahových důvodů ponechávám stranou. A margo „malého“ a „velkého“ trestání psal svého času již např. BAXA, viz: BAXA, Josef. O „malém“ a „velkém“ trestání v podmínkách právního státu. In: HULLA, Peter a Ladislav TICHÝ (eds.). *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*. Pezinok: Vydavateľ Justičná akadémia Slovenskej republiky, 2016, s. 9 a násl. Zde pro označení situace, kdy „Občas... jen někdo zevnitř (soudní budovy) něco vyhodil oknem ven, když výsledek trestního stíhání přinesl závěr, že stíhaný skutek není trestným činem, ale mohl by být přestupkem.“ užívá s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu termínu „... trestní právo správní či „malé“ trestní právo, aby je odlišil od trestního práva soudního či „velkého“ trestního práva.“ Faktkem ovšem zůstává, že pro ono „malé“ trestní právo je zavedeno a jinde v literatuře (Pošnář, Průcha, Mates aj., srov. pozn. č. 6) používán jako převažující termín „správní právo trestní“, jehož se přidržím i ve svém textu, nikoliv tedy „trestní právo správní“. K pojmovým peripetiím v tomto směru více srov. např. MIKULE, Vladimír. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In: MUSIL, Jan a Marie VANDUCHOVÁ (eds.). *Pocta Otovi Novotnému*. Praha: CODEX, 1998, s. 57 a násl.

*správného práva trestního a trestního práva soudního.*⁶ Každé z nich je svým způsobem „velké“, protože relativně nezastupitelné. Stejně tak lze hovořit i o jejich „malosti“ chápané ve smyslu jisté zdrženlivosti používání právě těch kterých právních instrumentů k řešení, nápravě a vůbec ochraně společenských vztahů, které toho ze své povahy a podstaty vyžadují.

V následujícím textu se proto chci zamýšlet nad některými atributy obou trestních práv (SPT a TPS), které považuji za klíčové. Tyto atributy podle mého spočívají především v tom, jak se navzájem od sebe tato práva liší (*diferenciace, diference*), dále jak se v té návaznosti doplňují (*komplementarita*),⁷

⁶ Rovněž z důvodů rozsahových není bližší pozornost věnována vztahům trestního práva soudního (*veřejného*) a odvětvím práva *soukromého*. Více k tomuto srov. FENYK, Jaroslav. O subsidiární úloze trestní represe a trestním právu jako prostředku „ultima ratio“ nejen v novém českém trestním zákoníku. In: VANDUCHOVÁ, Marie, Jaromír HORÁK a kol. *Na křižovatkách práva*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 107; Použité pojmosloví bylo užíváno již historicky (srov. např. POŠVÁR, Jaroslav. *Nástin správného práva trestního. Studie o některých pojmech, zejména o vině*. Praha, Brno: Nakladatelství Orbis, 1936, s. 23). Zcela aktuálně upřesňuje pojem „správného práva trestního“ sám jubilar v textu: PRŮCHA, P. Správní trestání a jeho příklon k povaze trestání soudního. In: KALVODOVÁ, Věra, Marek FRYŠTÁK a Jan PROVAZNIK (eds.). *Trestní právo /stále/ v pohybu: pocta V. Kratochvíli*. Brno: MU, 2018, s. 312; upozorňuje zde na jeho jistou nepřesnost spočívající v tom, že zahrnuje nejen správní právo trestní *stricto sensu* (tj. „... tam, kde přechází v úvahu správně právní sankce trestní povahy...“ (jež však)... *mezí sankcemi uplatňovanými při správně právní odpovědnosti převládají a... jsou často se sankcemi netrestní povahy... kombinovány*“), nýbrž i správní právo trestní *lato sensu* (tj. to „zbyvajících“, pro něž jsou charakteristické právě ony „... sankce netrestní povahy (tzv. sankce právo-obnovující)...“). V onom užším významu používám pojmu „správní právo trestní“ (též „SPT“) i ve svém příspěvku, vzdor jistému paradoxu (samozřejmě nezpůsobenému jubileantem), jenž spočívá v tom, že pojem užší (*SPT stricto sensu*) je jinak co do povahy uplatňovaných sankcí rozsahově širší, kdežto pojem širší (*SPT lato sensu*) je naopak v uvedeném smyslu rozsahově užší. Pokud pak jde o pojem „trestní právo soudní“ (také „TPS“), myšleno je jím totéž, co vyjadřují standardní definice pojmu „trestního práva hmotného“; srov. např. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 31; KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 8 aj.

⁷ K tomuto pojmu odkazují též na („iritačně-mobilizační“, díky za ni!) stat’ *Bejčkovu*, viz: BEJČEK, Josef. Pár amatérských úvah o subsidiaritě a komplementaritě sankcí. In: KALVODOVÁ, Věra, Marek FRYŠTÁK a Jan PROVAZNIK (eds.). *Trestní právo /stále/ v pohybu: pocta V. Kratochvíli*. Brno: MU, 2018, s. 37 a násl. Citovaný autor, ač „neodborník na trestní právo“ (jak sebe takto nazval...), zároveň však osobnost s nesmírně širokým rozhledem a záberem, současně se schopností velmi koncentrovaného přístupu k tomu či onomu problému, tedy i přesahujícím do trestního práva, ve svém textu (na s. 43 a násl.) předně hovoří o komplementaritě kriminalizace a *leniency* (tj. programu shovívavosti) a dodává: „*Trestní sankce jsou jen jedním z komplementárních opatření v boji proti společenskému zlu kartelů. Pokud by měly být prostředkem faktického konkurenčního působení antimonopolního práva, je (trestní sankce) prostě škodlivá...*“ Tuto škodlivou „konkurenci“ nemyslím, že lze bez dalšího ztotožňovat s jinak akceptovatelnou „exkluzivitou“, již mám na mysli vyloučení sankcí subsidiárních sankcemi prioritními, či naopak, tj. upřednostnění sankcí prioritních před sankcemi subsidiárními, samozřejmě při správné aplikaci vztahu priority a subsidiarity. Dále pak na s. 49 ke „komplementaritě“ sankčních dopadů cit. autor uvádí: „*Pokládám za velmi důležitou nejen subsidiarituru trestněprávní represe, ale i komplementaritu (eufunkčnost) společenského dopadu sankcí.*“ Tím potvrdil, myslím, shodu v tom, jak oba nahlížíme na komplementaritu v daném kontextu, tj. na komplementaritu jdoucí ruku v ruce s exkluzivitou, propojených pak prioritou a subsidiaritou.

a konečně jak se naopak vylučují (*exkluzivita*) v procesu jejich výkladu a zejména aplikace. Ony klíčové atributy spočívají tedy v tom, jak obě práva reagují na různé typy spáchaného *bezpráví* (ve formě *právních deliktů*), to celé na půdorysu jejich účinkování coby instrumentů *prioritních a subsidiárních* propojujících touto cestou (tj. skrze *prioritnost, prioritu* a *subsidiárnost, subsidiaritu*)⁸ právě jejich atributy komplementarity a exkluzivity podmíněné jejich diferenciací.

Počet a zejména určitá posloupnost (algoritmus) vyjmenovaných pěti atributů obou trestních práv nejsou náhodné, neboť jsou determinovány jejich vzájemnými vztahy.

Máme-li uvažovat o *exkluzivitě* SPT a TPS, třeba mít (alespoň relativně) jasno i v jejich *komplementaritě*, dále též v působení těchto obou práv na půdorysu *priority* a *subsidiarity*, jakož i v otázce jejich *diferenciace*, resp. *diferencí*, kdy naposledy uvedený atribut nemůže být obcházen v jeho nezastupitelné roli *východiska* ostatních čtyř atributů.⁹ Jinak řečeno, zmíněné propojení komplementarity a exkluzivity ve formátu (nebo jak řečeno „na půdorysu“) *priority* a *subsidiarity* obou trestních práv představuje v tomto smyslu *produkt* (atributu) *diferenciace, diferencí* uvedených trestních práv. Zmíněné čtyři atributy (tj. „ostatní“), z této *diferenciace* právě jako onen produkt naopak zároveň i vycházejí.

O samotném pojmu *bezpráví* (*právním deliktu* jej zakládajícím), které vyvolává „malou“ či „velkou“ trestněprávní reakci na ně/něj psal již např. *Prušák*: „*Jest tedy bezpráví rozpor právně rozhodné vůle jednotlivcovy s vůlí právo tvornou (v právu projevenou)*.“¹⁰ Uvažuje o rozdílech v pojmu *bezpráví, právního deliktu*, tedy o třídění jeho/jejich typů, píše dále: „*Bezpráví trestní je intenzivnějším útokem na zájmy právem chráněné, než bezpráví civilní...*“¹¹ Na margo *diferenciačního kritéria* mezi oběma typy *bezpráví*, resp. *právních deliktů* pak uzavírá: „*Existuje-li skutečně nějaký podstatný rozdíl mezi bezprávním civilním a trestním...*

⁸ V dalším textu se přidržím pro jednoduchost pojmosloví „*priorita*“ a „*subsidiarita*“.

⁹ K tomu srov. HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 76: „*Komplementarita předpokládá jasnou distinkci (diferenciaci, diferencí; V. K.) dvou různých jevů, mezi kterými vzniká vzájemný vztah díky tomu, že jsou nestejně... tudíž vykazují určitou formu vzájemného působení.*“

¹⁰ PRUŠÁK, Josef. *Kriminální noetika*. Praha: Vydavatel a nakladatel Sborník věd právních a státních (Bursík a Kohout), 1904, s. 40.

¹¹ *Ibid.*, s. 43.

nelze jeho hledati jinde, než v subjektivní stránce bezpráví.“¹² Nakonec konstatuje, „... že pojem bezpráví dále je dělitelný v bezpráví omluvitelné, nezaviněné a v bezpráví neomluvitelné, zaviněné.“¹³

Výslovně se však citovaný autor ve svých úvahách nezmiňuje o bezpráví administrativním, správním, přestupkovém, či o deliktech tohoto typu, a to ve vztahu k bezpráví trestnímu, o což nám tu především jde. I tak jsou ovšem *Prušákovy* myšlenky v mnohém podnětné: míří na podstatu poměru trestního práva na straně jedné, a ostatních „mimotrestních“ práv, to na straně druhé, i když toto podstatné viděli různí autoři různě, resp. neviděli téměř vůbec; viz dále.

Aniž bych zatěžoval následující text přílišnými úvahami o rozdílech mezi „bezprávím“ a „protiprávností“, které vidím pojmově spíše jako synonyma,¹⁴ zaměřím alespoň krátce pozornost na ty autory, kteří již historicky naznačovali diference mezi trestním právem *soudním* a *správním* právem trestním, coby základ a východisko dnešních úvah na téma jejich komplementarity a exkluzivity, potažmo priority a subsidiarity.

Tak např. *Olšar*, s odvoláním i na jiné autory, připomíná: „Zákonodárce zpravidla za formálně protiprávní prohlašuje to, co se mu jeví materiálně jako bezpráví, čili co se mu jeví jako sociálně škodlivé... A přiblížíme-li při stupňovitosti sociální škodlivosti k normám celého právního řádu, tu na př. s hlediska norem správního práva musíme uznati, že ve správním právu se právě vyskytují v dalekosáhlejší míře delikty, které, jsouce hodnoceny měřítkem sociální škodlivosti, jeví se oproti deliktům trestního práva soudního jako jen zcela nepatrně sociálně škodlivé, ale přece sociálně škodlivé.“¹⁵

Ovšem už před ním lze poukázat kupř. na *Pošvářovy* úvahy vedené tímto směrem. Ten ve svém známém spise¹⁶ na konto sporů o charakter správního práva trestního a trestního práva soudního konstatuje: „Mezi trestním právem správním a soudním nemohu naléztí jiného rozdílu, kromě rozdílu kompetenčního... Správním právem trestním... rozumím..., soubor správních norem trestních,

¹² Ibid., s. 44, 45.

¹³ Ibid., s. 47.

¹⁴ Podrobně srov. OLŠAR, Erich. *Studie o protiprávnosti*. Praha: Nákladem České akademie věd a umění, 1940, s. 36 a tam v pozn. pod čarou č. 47 k této polemice uvedené další prameny.

¹⁵ Ibid., s. 47, 51.

¹⁶ POŠVÁŘ, Jaroslav. *Nástin správního práva trestního. Studie o některých pojmech, zejména o vině*. Praha, Brno: Nakladatelství Orbis, 1936, s. 21 a násl.

*jichž porušení trestá správní úřad.*¹⁷ Viděno optikou diferencí mezi správními a soudními delikty („činy soudně trestnými“), citovaný autor zcela konzistentně v duchu svého přístupu na adresu poměru správního práva trestního a trestního práva soudního tvrdí, že: „*Obecný pojem deliktu správního není tedy možno určit jinak než formálně, podle příslušnosti. Jakékoliv vymezení materiální jest vyloučeno...*“¹⁸ Nicméně, určitou důležitost přece jen přiznává i tomuto, tj. materiálnímu kritériu, nakolik zdůrazňuje, že: „... *všechny úvahy tohoto druhu (tj. o materiálních kritériích; V. K.) jsou úvahami de lege ferenda a... mohou mít velký význam pro zákonodárce a tím ovšem i pro platné právo, bude-li jich užíváno při tvorbě právních norem.*“¹⁹ Uznáváje dále, že „... *delikty svěřené ke trestání soudům jsou v zásadě závažnějším porušením právního řádu s hlediska ideálu společenského celku, kdežto delikty správní znamenají méně závažné porušení právního řádu, jsou to tedy jakési nepatrné věci trestní. Je tu jen rozdíl kvantitativní. Hranice mezi oběma druhy deliktů v tomto materiálním smyslu je relativní, pohyblivá...* „ a „*Vyloučiv (tak) možnost přesného materiálního rozřídění deliktů správních a soudních...*“ uzavírá své úvahy touto definicí: „... *správním deliktem je porušení správní normy trestní stíhané správním trestem.*“²⁰

Naproti tomu např. *Kallab* již před *Olšarem* rozdělení trestných činů na zločiny, přečiny a přestupky vázal na tíži činu.²¹ Budiž ovšem zdůrazněno, že přestupek tu patřil stále ještě do systému trestního práva soudního. Nicméně i tu jako kritérium diferenciacie trestněprávních deliktů fungovalo hledisko materiální, podobně jako později u výše citovaného *Olšara*, byť jinak pojmenované, a sloužící posledně jmenovanému k odlišení bezprávní trestněprávního a správně právního. O vztahu „velkého“ a „malého“ trestního práva se však *Kallab* zmiňuje v citované učebnici²² jinde, když poznamenává: „*Jde tedy v trestním právu hmotném vždy o právo, příslušející státu... Od obecného trestního práva odlišujeme též právo trestní, jež si stát vyhradil s ohledem na určité své správní funkce, a jež vykonává jinými úřady, než soudy...*“ Jak k tomu poznamenal *Posváz*: „*Rozdíl (mezi oběma trestními právy; V. K.) sledává (Kallab; V. K.) v různém*

¹⁷ Ibid., s. 35.

¹⁸ Ibid., s. 53.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid., s. 54, 55.

²¹ KALLAB, Jaroslav. *Trestní právo hmotné. Část obecná a zvláštní*. Praha: Vydavatelství Melantrich, 1935, s. 34.

²² Ibid., s. 12.

způsobu aplikace.²³ Diference spočívající tedy v čistě formálně procesním, kompetenčním kritériu, jak na věc nahlíželi i jiní autoři té doby.²⁴

Nestor české trestněprávní vědy, zejm. druhé poloviny XX. století Solnař, se k otázce poměru obou trestních práv, viděno optikou vztahů mezi trestními a správními delikty, stavěl následovně: „*Rozlišující znak mezi trestnými činy, přečiny a přestupky je především ve stupni nebezpečnosti pro společnost (typové a zpravidla i konkrétní).*“²⁵

Jubilant pak prezentuje svůj pohled na danou otázku takto: „*U přestupků a trestných činů se shodným objektem... ochrany je... kritériem jejich rozlišení zpravidla míra společenské škodlivosti, resp. nazírání na ni... Vzájemný poměr míry společenské škodlivosti je tak z pohledu úpravy trestných činů ve vztahu k úpravě přestupků fakticky determinován zásadou subsidiarity trestní represe.*“²⁶

Ze stručného přehledu formálních a materiálních diferenciací (včetně kritérií diferencí) mezi „malým“ a „velkým“ trestním právem se osobně kloním k jejich organické kombinaci, jež alespoň v určitém náznačce nebyla odmítána ani v minulosti, jak mám za to,²⁷ neboť podle mého soudu zcela přílehavě postihuje a vyjadřuje realitu v tomto směru právě takovýto (tj. kombinovaný) přístup. Věřen témuž přístupu k základnímu pojmu trestního práva hmotného (soudního), tj. k trestnému činu, jakož i k jeho pojetí,²⁸ označil bych tuto kombinaci jako *diferenciaci formálně-materiální*.

23 POŠVÁŘ, Jaroslav. *Nástin správního práva trestního. Studie o některých pojmech, zejména o vině*. Praha, Brno: Nakladatelství Orbis, 1936, s. 26.

24 Podrobně ibid., s. 41 až 44.

25 SOLNAŘ, Vladimír. *Systém československého trestního práva. Základy trestní odpovědnosti*. Praha: Nakladatelství Academia, 1972, s. 34; SOLNAŘ, Vladimír, Jaroslav FENYK, Dagmar CÍSAŘOVÁ a Marie VANDUCHOVÁ. *Systém českého trestního práva. II. Základy trestní odpovědnosti*. Praha: Nakladatelství Novatrix, 2009, s. 52.

26 PRŮCHA, Petr. Správní trestání a jeho příklon k povaze trestání soudního. In: KALVODOVÁ, Věra, Marek FRYŠTÁK a Jan PROVAZNÍK (eds.). *Trestní právo / stále / v pohybu: pocta V. Kratochvílovi*. Brno: MU, 2018, s. 314, 315.

27 POŠVÁŘ, Jaroslav. *Nástin správního práva trestního. Studie o některých pojmech, zejména o vině*. Praha, Brno: Nakladatelství Orbis, 1936, s. 44 až 50.

28 Více k tomu srov. ze starších pramenů: KRATOCHVÍL, Vladimír. *Kategorizace deliktů (trestněprávních a navazujících)*. Brno: Nakladatelství UJEP v Brně, 1984, zejm. s. 100. Dále KRATOCHVÍL, Vladimír. Případ, trestný čin, společenská škodlivost a vina v trestním právu (o zásadě subsidiarity trestní represe trochu jinak). *Právník*, 2015, č. 7, s. 537–559. ISSN 0231-6625; KRATOCHVÍL, Vladimír. Filozofie trestného činu v pojmání brněnské trestněprávní školy. *Právník*, 2019, č. 1, s. 45–66.

Po stručném rozboru atributu *diferenciace* (coby východiska a zdroje atributů ostatních), zaměřím pozornost na další výše zmíněné atributy poměru obou trestních práv, tzn. na jejich *komplementaritu* a *exkluzivitu*, kdy povaha, kvalita jejich vztahu, jejich propojení vychází z dvojice pojmů *priority* a *subsidiarity*, resp. v/na jejichž „formátu“, „půdorysu“ se odehrává.

Jinými slovy řečeno: je-li při interpretaci a aplikaci *komplementarizováno* „velké“ trestní právo trestním právem „malým“, činí tak ono právo „malé“ (tj. komplementární) v roli práva *subsidiárního* působícího vůči právu *prioritnímu*, čímž je tímto právem prioritním zároveň eliminováno (*exkludováno*) právo subsidiární. Tomu odpovídá znění § 5 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich (dále i „přestupkový zákon“).²⁹ Přestupkový zákon se proto uplatní až subsidiárně, nejde-li prioritně o trestný čin; podrobněji k tomu viz níže část 4.

Tatáž logika platí i naopak. To znamená, je-li při interpretaci a aplikaci *komplementarizováno* „malé“ trestní právo trestním právem „velkým“, činí tak ono právo „velké“ (tj. komplementární) v roli práva *subsidiárního* působícího vůči právu *prioritnímu*, čímž je tímto právem prioritním zároveň eliminováno (*exkludováno*) právo subsidiární. Tomu pak odpovídá znění § 12 odst. 2 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále i „tr. zákoník“).³⁰ Trestní zákoník se uplatní až subsidiárně, nepostačuje-li prioritně uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu; podrobněji k těmto poměrům srov. dále část 4.

3 PRÁVO JAKO ULTIMA RATIO, ULTIMUM REMEDIUM, SUBSIDIARITA V PRÁVU JAKOŽTO PROJEV PRÁVA COBY „ULTIMA RATIO“, SUBSIDIARITA (TRESTNÍHO) PRÁVA JAKO PRÁVNÍ PRINCIP, ČI ZÁSADA?

Je do jisté míry s podivem, že literatura obecně právně teoretická, pokud mohu aktuálně přehlédnout, materiálu k obecnějším úvahám na témata

²⁹ „Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přešupky výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, *nejde-li o trestný čin.*“

³⁰ „Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých *nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.*“

uvedená v nadpise části 3 až tolik nenabízí, to na rozdíl od literatury trestně-právní zaměřené přímo na *subsidiaritu trestní represe* a chápání trestního práva jako prostředku *ultima ratio*; viz dále část 4.

O právu jakožto o jednom z mnoha normativních systémů sloužících k regulaci vztahů ve společnosti se dá uvažovat právě jako o prostředku „poslední instance“, resp. coby o krajním *prostředku* či o posledním *léku* na „neduhy“ zmíněných vztahů. Jinak řečeno, nestačí-li „s dechem“ jeden konkrétní systém norem, musí nastoupit systém druhý (a jeho instrumentarium), má-li být výše zmíněná regulace a *eo ipso* ochrana společenských vztahů efektivní. Do hry tedy vstupuje systém disponující takovým instrumentáři, které již ono očekávané naplnění funkce regulativní, ochranné aj. relativně spolehlivě zajistí. Je tu tak již z povahy věci, v jejím jádru, zakódována určitá *hierarchizace* v úvahu přicházejících normativních systémů. Ta se pojmově váže na jejich vztahy *subsidiarity* a *priority*, rámuje jejich kvalitativně jejich *komplementaritu* a *exkluzivitu*; viz výše část 2.

Naznačený mechanismus funguje nejen na „pomezí“ systémů *právních* a *neprávních* (mimoprávních),³¹ nýbrž logicky a nutně též v samotném systému práva (v právním řádu), tedy mezi jeho jednotlivými (právními) odvětvími. Historicky to bylo vyjádřeno již např. takto: „*Můžeme pozorovat třetí druh vztahu mezi člověkem a zákonem, totiž neuposlechnutí trestu; a tento vztah dává podnět k zavedení zákonů trestních, které opravdu jsou méně zvláštním druhem zákonů, jako spíše sankcí na zákony ostatní.*“³² Subsidiarita trestního práva jako právního prostředku povahy *ultima ratio* je tu naznačena celkem zřetelně, byť zatím jen ve své rudimentální podobě.

Subsidiaritu v právu jako takovou, a trestního zvláště, coby výraz, projev práva (zejm. trestního) povahy *ultima ratio* lze nahlížet jako právní *princip*, či právní *zásadu*.

³¹ Srov. např. již MONTESQUIEU Charles. *O duchu zákonů*. Dobrá Voda: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2003, s. 119: „*Lidé nesmí být vedeni po cestách krajnosti; musíme dovésti* (umět, V. K.) *šetřiti prostředky, které nám poskytuje příroda* (společnost? V. K.), *abychom je mohli vésti.*“ Český překlad Hana Krejčová. WEINBERGER, Ota. *Norma a instituce*. Brno: Nakladatelství MU, 1995, s. 67 a násl.

³² ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O společenské smlouvě*. Praha: Právnícké knihkupectví a nakladatelství V. Linhart v Praze, 1949, s. 64, 65; český překlad Jarmila Veselá.

Osobně se kloním k právnímu chápání subsidiarity jakožto *zásady* vyplývající z *principu* ultima ratio, neboť princip vidím jako kategorii vyššího řádu než zásadu.³³ Obecná právní teorie považuje „základní zásady“ práva za jeho základ, resp. za základ jeho jednotlivých odvětví.³⁴ Naproti tomu „právní principy“ v odlišení od „právních norem“ „... vždy vyjadřují určitou zásadu na vyšším stupni abstrakce.“³⁵ Jinak řečeno, princip a zásada, na rozdíl od samotné právní normy, stojí na vyšším stupni abstrakce, než právní norma samotná. To ovšem implicitně neznamená, jak mám za to, že jde o synonyma.³⁶ Také mezi principem a zásadou vidím diferenci právě v tom, že první představuje rovněž vyšší míru zobecnění než pojem druhý. Je tomu tak proto, že právní principy jsou v literatuře definovány kupř. jako *obecné zásady právní*.³⁷ Citovaný autor pak dodává: „*Jakákoliv definice právního principu se... nemůže podstatněji vzdálit od intuitivní představy abstraktní právní věty.*“³⁸ Zásady právní *zvláštní*, popř. *specifické*, nacházející se na nižším stupni abstrakce, obsahově přílehavě odpovídají právě termínu „zásada“, jak mám za to.³⁹ Faktem ovšem zůstává, že pro jisté didaktické (učebnicové) „odlehčení“ jsem tehdy ponechal spor o rozlišení principů a zásad, jmenovitě trestního práva, poněkud stranou. Tudíž to, co nabízí naposledy citovaná učebnice jako *obecné zásady* trestního práva, by měly být, důsledně vzato, ony trestněprávní *principy*.

33 KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 30, pozn. pod čarou č. 58; BURDA, Eduard. Metamorfózy subsidiarity trestnej represie. In: GRIVNA, Tomáš. *Pocta Pavlu Šámalovi k 65. narozeninám. Čtvrtstoletí hledání spravedlnosti na Nejvyšším soudě ČR*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 13.

34 Viz třeba KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 137; HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 283 a násl. a jini. Podrobněji k zásadám práva srov. KRATOCHVÍL, Vladimír. O některých trestněprávních základních zásadách. In: STRÉMY, Tomáš, Miroslava VRÁBLOVÁ a Štefan ZEMAN (eds.). *Pocta prof. JUDr. Pavlovi Balážovi. CSc.* Krakow: Vydavateľstvo Spolok Slovákov v Polsku..., 2014, s. 152 a násl.

35 ZOULÍK, František. Právní principy a procesní zásady. In: BOGUSZAK, Jiří a kol. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 180.

36 VEČERA, Miloš. Právní principy a jejich funkce v právu. In: BOGUSZAK, Jiří a kol. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 61.

37 WINTR, Jan. *Říše principů. Obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Nakladatelství Karolínium, UK, 2006, 278 s. 60.

38 Ibid., s. 97. Srov. též jeho definici *právního principu* na s. 105 (s odvoláním na Kühn): „... pravidla ... která jsou základem, zhuštěným vyjádřením normativního obsahu, právního institutu, zákona, právního odvětví nebo právního řádu jako celku.“

39 Srov. KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 22 a násl.

V té návaznosti, zahrneme-li vnímání trestního práva coby *ultima ratio* v širším kontextu pod *obecnou* trestněprávní „zásadu přiměřenosti“ (adekvátnosti),⁴⁰ neboť mnoho společného nepochybně mají (přiměřenou, tj. adekvátní trestní reakcí je jen reakce také jakožto *krájní*), potom *zvláštní* zásada „subsidiarity trestní represe“ logicky vyplývá ze zmíněné zásady obecné, resp. přesněji z *principu* trestního práva jako *ultima ratio*.⁴¹

Opačný vztah zmíněného principu a zásady nabízí Šámalův komentář: „Ustanovení § 12 odst. 2 tr. zákoníku tím, že váže zjištění potřebné míry společenské škodlivosti z hlediska trestní odpovědnosti pachatele za spáchaný trestný čin na závěr, že nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu, vyjadřuje zásadu subsidiarity trestní represe a princip *ultima ratio* z ní vyplývající.“⁴²

Faktem ovšem zůstává, že spor o to, zda byl dřív „princip“, či „zásada“, resp., co je co..., až příliš připomíná jinou notoricky známou při z živočišné říše. Ona pravda však bude asi někde uprostřed. Jinde jsem k témuž právě poznamenal, že: „...*Spor o to, který z obou přístupů preferovat je ale čistě teoretický (akademický)... Rozhodující bude spíše praktické fungování zásady subsidiarity trestní represe...*“⁴³

V literatuře se lze setkat ještě s dalšími pojmy, které tak či onak s principem *ultima ratio* a zásadou subsidiarity trestní represe podle mne souvisejí. Jde o „*hypertrofi*“⁴⁴, nebo naopak o „*atrofi*“ trestní represe, trestního práva. Oba pojmy coby vzájemné antipody v jejich obecném (a poněkud mechanickém) významu nabývají poněkud jiných konotací, uvažujeme-li o nich v kontextu „*subsidiarity* trestní represe“ a „pojetí trestního práva jako *ultima ratio*“.

⁴⁰ Ibid., s. 27.

⁴¹ Ibid., s. 28 a násl.

⁴² ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník I. Obecná část. § 1–139*. 2. vyd. Komenář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 133. Obdobně se někdy hovoří o tom, že platí „Zásada *subsidiarity* trestní represe a z ní vyplývající pojetí trestního práva jako prostředku „*ultima ratio*“...“ viz PŮRY, František. Některá úskalí při uplatňování subsidiarity trestní represe v praxi. In: KALVODOVÁ, Věra, Marek FRYŠTÁK a Jan PROVAZNÍK (eds.). *Trestní právo / stále / v pohybu: pocta V. Kratochvílovi*. Brno: Nakladatelství MU, 2018, s. 333.

⁴³ KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. 2. vyd.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 30, pozn. pod čarou č. 58. Viz též ŠÁMAL, Pavel. K diskuzi o subsidiaritě trestní represe. In: KALVODOVÁ, Věra, Marek FRYŠTÁK a Jan PROVAZNÍK (eds.). *Trestní právo / stále / v pohybu: pocta V. Kratochvílovi*. Brno: Nakladatelství MU, 2018, s. 435.

⁴⁴ Srov. např. ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 39.

Mám za to, že subsidiarita trestní represe jako zásada trestního práva vnímaného coby prostředek *ultima ratio* v žádném případě *neznamená* pouhou atrofii trestní represe, tj. atrofii chápanou jakožto nepřijatelný, protože ve svém důsledku nehumánní *trestní liberalismus*, jenž je tu jejím základem. Z uvedeného pak na druhé straně nutně vyplývá teze, podle níž subsidiarita trestní represe jako trestněprávní zásada ovládající toto právní odvětví vnímané coby prostředek *ultima ratio* představuje, resp. *nastavuje* limity hypertrofii trestní represe. Subsidiarita trestní represe tu vlastně představuje *kvalifikovanou* (tj. nikoliv jen mechanickou, prvoplánovou) „atrofii“ této represe. Proto bychom měli v kriminálních vědách⁴⁵ uvažovat ne v „černobílých“ kategoriích a relacích *hypertrofie* a *atrofie* trestní represe, nýbrž v kategoriích *hypertrofie* na straně jedné, a *subsidiarity*, trestního práva (chápaného jako *ultima ratio*), trestní represe, to na straně druhé.⁴⁶ Přitom dále současně platí, jestliže se jednoduše atrofie trestní represe nerovná subsidiaritě této represe, nerovná se ani hypertrofie trestní represe prioritě trestní represe, neboť tato priorita je rovněž svým způsobem hypertrofií *kvalifikovanou*.

Souhrnně řečeno: proti *hypertrofii* trestní represe je třeba postavit její *subsidiaritu*, nikoliv jen pouhou její *atrofii*, stejně tak proti *atrofii* trestní represe je třeba postavit její *prioritu*, nikoliv však jen její pouhou *hypertrofii* – máme-li uvažovat skutečně racionálně, trestně politicky účelně⁴⁷ a nevidět věci zjednodušeně, tj. bez ohledu na *adekvátnost* trestněprávní reakce ať už jde o tuto reakci subsidiární, či prioritní.

Z jiného aspektu potom třeba zdůraznit, že subsidiarita, tedy *podpůrnost* trestní represe v žádném případě *neznamená* její *podřadnost*. Spíše bychom mohli hledat vazby mezi touto „podřadností“ a již zmíněnou „atrofií“ trestní represe, resp. trestního práva. „Atrofované“ trestní právo, protože v důsledku toho nehumánně trestně liberální (či naopak), má skutečně velice blízko k právu spíše jen podřadnému než subsidiárnímu ve správném smyslu tohoto slova.

⁴⁵ Tzn. trestní právo hmotné, trestní právo procesní, kriminologie, penologie, viktimologie, popř. forensní disciplíny. Více k tomu srov. VÁLKOVÁ, Helena, Josef KUČTA, Jana HULMÁKOVÁ a kol. *Základy kriminologie a trestní politiky*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 7 a násl.

⁴⁶ Srov. též, byť jinými slovy, PÚRY, František. Některá úskalí při uplatňování subsidiarity trestní represe v praxi. In: KALVODOVÁ, Věra, Marek FRYŠTÁK a Jan PROVAZNÍK (eds.). *Trestní právo / stále / v pohybu: pocta V. Kratochvílovi*. Brno: Nakladatelství MU, 2018, s. 334.

⁴⁷ VÁLKOVÁ, Helena, Josef KUČTA, Jana HULMÁKOVÁ a kol. *Základy kriminologie a trestní politiky*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 10.

4 SPRÁVNÍ PRÁVO TRESTNÍ – PRIORITYNÍ INSTRUMENT VŮČI TRESTNÍMU PRÁVU SOUDNÍMU A SUBSIDIARITA TRESTNÍHO PRÁVA SOUDNÍHO (SUBSIDIARITA TRESTNÍ REPRESY)⁴⁸

Již dříve⁴⁹ jsem v tomto směru odkazoval na řadu pramenů důkladně kolo-

- ⁴⁸ Podstatu subsidiarity trestní represe představuje tzv. „ekonomie trestní hrozby“; blíže k těmto pojmům srov. KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 28 a násl.
- ⁴⁹ KRATOCHVÍL, Vladimír. Případ, trestný čin, společenská škodlivost a vina v trestním právu (o zásadě subsidiarity trestní represe trochu jinak). *Právník*, 2015, č. 7, s. 537–559 a tam uvedená literatura: PRUŠÁK, J. *Kriminální noetika*. Praha: Sborník věd právních a státních, Bursík a Kohout, 1904, na s. 237–238 píše o subsidiaritě trestu jaksi implicitně: „*Poněvadž trest není sám sobě účelem, nýbrž toliko prostředkem k dosažení jistého účelu (cíle), odpadá všude tam, kde bez něho účelu toho lze dosáhnouti... (Trest není jediným prostředkem k potlačení zločinu).*“ V podstatě shodně uvádí též autor i později, viz PRUŠÁK, J. *Rakouské právo trestní. Díl všeobecný*. Praha: Věšhrd, 1912, s. 3, 4, 180. Dále též MÍŘIČKA, A. *Trestní právo hmotné. Část obecná*. 10. vyd. Praha: Věšhrd, 1932, s. 14; také jedna ze Solnařových učebnice trestního práva jen nepřímo naznačuje subsidiární povahu tohoto právního odvětví, srov. SOLNĀŘ, V. *Trestní právo hmotné. Část obecná*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1947, s. 12. Ve svých „Základech...“ pak citovaný autor zmiňuje subsidiaritu v kontextu kategorizace trestných činů, přečinů a přestupků, viz SOLNĀŘ, V. *Systém československého trestního práva. Základy trestní odpovědnosti*. Praha: Academia, 1972, s. 33, 34. Stejně tak činí i ve spisech SOLNĀŘ, V., J. FENYK a D. ČISAŘOVÁ. *Systém československého trestního práva. Základy trestní odpovědnosti*. Podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha: LexisNexis, Nakl. Orac, 2003, s. 58, 59. SOLNĀŘ, V., J. FENYK, D. ČISAŘOVÁ a M. VANDUCHOVÁ. *Systém českého trestního práva. II. Základy trestní odpovědnosti*. Praha: Nakl. Novatrix, 2009, s. 53; FENYK, Jaroslav. O subsidiární úloze trestní represe a trestním právu jako prostředku „ultima ratio“ nejen v novém českém trestním zákoníku. In: VANDUCHOVÁ, Marie, Jaromír HORÁK a kol. *Na křižovatkách práva*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 81 a násl. Dále viz kupř. SCHROEDER, F.-CH. *Strafgesetzbuch mit Einföhrungsgesetz und anderen Nebengesetzen*. München: W. Goldmann Verlag, 1980, s. 17; LAUENER, E. *Die Geföhrlichkeit als qualifizierendes Tatbestandsmerkmal im schweizerischen Strafrecht*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1994, s. 5 a násl. a jiní; Ještě před přijetím trestního zákoníku v roce 2009 se k otázce chápání trestního práva jako *ultima ratio* vyjádřil např. PŮRY, F. Poznámky k pojetí trestního práva jako *ultima ratio*. In: VANDUCHOVÁ, Marie a Tomáš GRŮVNA (eds.) *Pocta Otovi Novotnému ke 80. narozeninám*. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, s. 252 a násl.; Nejnověji lze odkázat na texty publikované ve sborníku KALVODOVÁ, Věra, Marek FRYŠTÁK a Jan PROVAZNÍK (eds.). *Trestní právo /stále/ v pohybu: pocta V. Kratochvílovi*. Brno: Nakladatelství MU, 2018: BEJČEK, Josef. Pár amatérských úvah o subsidiaritě a komplementaritě sankcí, s. 37 a násl.; FRYŠTÁK, Marek. Zásada subsidiarity trestní represe v praxi policejního orgánu (Policie České republiky), s. 135 a násl. PŮRY, František. Některá úskalí při uplatňování subsidiarity trestní represe v praxi, s. 323 a násl. ŠĀMAL, Pavel. K diskuzi o subsidiaritě trestní represe, s. 413 a násl.; Stejně tak odkazují na text BURDA, Eduard. *Metamorfózy subsidiarity trestnej represe*. In: GRŮVNA, Tomáš. *Pocta Pavlu Šāmalovi ke 65. narozeninám. Ātvrtstoletí hledání spravedlnosti na Nejvyšším soudě ĀR*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 11 a násl.

rujících problém subsidiarity trestní represe. Takto viděná *subsidiarita* (trestní represe, trestního práva soudního) pojmově předpokládá, že bude na něco navazovat jako na *prioritní* právní instrumenty ochrany a regulace vztahů ve společnosti. Je celkem evidentní, že jsou myšleny *mimo-trestní* právní nástroje, především pak „malé“ trestní právo, tj. správní právo trestní.

Velmi přílehlavě vyjádřilo tuto věcnou vazbu též jedno z rozhodnutí Nejvyššího soudu⁵⁰: „*Trestněprávní řešení představuje nejzávažší řešení pro zákonodárce i pro soudce, neboť trestní zákony (i trestní postih) se používají až v případech, že odpovědnost uplatňovaná v rámci základního (tj. prioritního, mimo-trestního; V. K.) právního odvětví motivačně ani sankčně nepostačuje.*“ Jinak řečeno, bez motivačního a sankčního deficitu spojených s prioritním, tj. „malým“ trestním právem, subsidiární užití trestního práva soudního do úvahy nepřichází, protože ono „malé“ jako prioritní postačuje. Tedy jak motivačně, tak i sankčně ve vztahu k pachateli, aby se deliktů nedopouštěl, tj. preventivně i represivně. A contrario, má-li být trestní právo soudní aplikováno subsidiárně, výše zmíněné deficity spojené s aplikovaným správním právem trestním mu předcházet musejí.

Převedeno do slov již citovaného zákona, tj. § 12 odst. 2 tr. zákoníku, trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech *natolik* (doplněná kurzíva; V. K.) společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.

Má-li se tedy subsidiárně aplikovat trestní právo soudní, má-li se tudíž reálně projevit „zásada *subsidiarity* trestní represe“, je toho předpokladem správní právo trestní coby instrument takřkajíc „*funkčně poddimenzovaný*“, a z tohoto důvodu diskvalifikovaný, neboť k ochraně a regulaci daného problému (deliktního právního vztahu) nedostatečný (*deficitní*), tedy neadekvátní. Tím samým je indikováno splnění formální a materiální podmínky uplatnění adekvátní trestní represe, resp. trestní odpovědnosti (tj. spáchaný trestný čin, v jeho formálně-materiálním pojetí), ovšem až v „druhém sledu“, tedy právě podpůrně, subsidiárně.

⁵⁰ NS sp. zn. 4 Tdo 525/2013.

5 TRESTNÍ PRÁVO SOUDNÍ – PRIORITYNÍ INSTRUMENT VŮČI SPRÁVNÍMU PRÁVU TRESTNÍMU A SUBSIDIARITA SPRÁVNÍHO PRÁVA TRESTNÍHO

Viděno z opačného úhlu pohledu, tzn., nejsou-li splněny zmíněné formální a materiální podmínky adekvátní *prioritní* trestní represe (trestní odpovědnosti), chybí-li spáchaný trestný čin, v jeho formálně-materiálním pojetí, nastupuje, právě jako adekvátní, *subsidiárně* správní trestní represe, správně právní odpovědnost za spáchaný přestupek.

Podmínka materiální, tedy společenská škodlivost činu jakožto trestného, není naplněna, pokud posuzována z hlediska viny pachatele v hranicích trestněprávní formy, tzn. aplikované skutkové podstaty trestného činu, nedosahuje ani spodní hranice trestnosti běžně se vyskytujících trestných činů dané skutkové podstaty.⁵¹

Podobně jako sub 4, i zde, přirozeně v opačném gardu, jak naznačeno, *subsidiarita* (tj. správního práva trestního) obsahově předpokládá, že bude navazovat na *prioritní* právní instrumenty ochrany a regulace společenských vztahů. Je nepochybné, že jsou myšleny trestněprávní nástroje typu „velkého“ trestního práva, tj. trestního práva soudního. Máme-li použít a contrario přiléhavý příměr s „deficitem náležitého motivačního a sankčního dopadu“, v tomto případě dopadu trestní odpovědnosti pachatele konstatované soudem (trestní právo soudní), potom v naznačeném významu lze na tomto místě hovořit ne o deficitech, nýbrž o „přebytých“ obojího, což by signalizovalo (vždy nežádoucí) hypertrofií trestní represe vylučující se s její kvalifikovanou podobou, tzn. s prioritou trestní represe.

Vyjádřeno slovy už citovaného zákona, tj. § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je přestupkem *pouze tak málo* (doplňná kurzíva; V. K.) společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, protože nejde *z uvedeného materiálního důvodu* (doplňná kurzíva; V. K.) o trestný čin.

Má-li tedy být subsidiárně aplikováno správní právo trestní, vyžaduje to, aby se nemohla adekvátně projevit a užít naopak „zásada *priority* trestní represe“. Došlo-li by přesto k neadekvátní aplikaci trestní represe, nejednalo by se již

⁵¹ R 26/2013 Sb. rozh. tr.

o prioritě trestní represe, nýbrž jen o její hypertrofii, tzn. o užití trestního práva soudního coby instrumentu takřkajíc „*funkčně předimenzovaného*“, a z toho důvodu rovněž diskvalifikovaného, protože k ochraně a regulaci daného problému (deliktního právního vztahu) nadbytečného; srov. výše v té souvislosti poznámky o hypertrofii trestní represe.

6 PARADOXY, ANEB ZÁKONITOSTI „MALÉHO“ A „VELKÉHO“ TRESTNÍHO PRÁVA?

Obsah částí 4 a 5 může působit na první pohled jen jako pouhá hra se slovy provozovaná v rámci pravidel formální logiky. To by bylo samozřejmě málo. Chceme-li ovšem uvažovat o případných *paradoxech*, či *zákonitostech* vztahů panujících mezi oběma trestními právy, tak právě takovémuto vstupu (a přístupu) se jednoduše nevyhneme.

V návaznosti na uvedené mám za to, že *paradoxnost* vztahu „malého“ a „velkého“ trestního práva, tedy nesmyslnost, nelogičnost tohoto vztahu je jen *zdánlivá*, když ve skutečnosti jde o vztah velice racionální, plyne z faktu, že z pohledu trestního právníka (zejm. pak *ex professo* obhájce) je standardně zdůrazňována především a mnohdy jen (tj. „jednosměrně“) *subsidiarita* trestního práva soudního, nikoliv však též *priorita* tohoto právního odvětví, coby „velkého“ trestního práva. Jako bychom se báli ji vyslovit, abychom nebyli osočeni z preferencí hypertrofie trestní represe, trestního práva.⁵² Přitom ale platí, jak již naznačeno v předchozích částech, jestliže se jednoduše atrofie trestní represe nerovná subsidiaritě této represe, nerovná se ani hypertrofie trestní represe prioritě trestní represe bez dalšího, neboť tato priorita musí být *kvalifikovanou* hypertrofií, tzn. stejně, jako byla subsidiarita výše definována coby *kvalifikovaná* atrofie trestní represe. V obou případech je oním „kvalifikačním“ znakem *postulát adekvátnosti trestněprávní reakce* na spáchaný delikt, což musí platit jak pro reakci subsidiární, tak i primární.

⁵² Už dříve upozorňovala literatura i na tento aspekt, tj. na zcela *legitimní* prioritu trestní represe; srov. např. PŮRY, František. Poznámky k pojetí trestního práva jako „ultima ratio“. In: VANDUCHOVÁ, Marie a Tomáš GRIVNA (eds.). *Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, s. 263; „... *kdýž se trestního práva zneužívá k... přepínání trestní represe... ale v praxi se vyskytují i opačné situace, v nichž se poškozené... osoby nemůžou domoci zabájení a vedení trestního stíhání ani tam, kde to je zcela namístě, protože jde od počátku o trestnou činnost a prostředky jiných právních odvětví – ač byly dokonce využity – nebyly účinné, selhaly a nezajistily ochranu porušených práv, byl i práv soukromoprávní povahy.*“

Jak jsem shrnul již shora (v části 3): *subsidiarita* trestní represe je *kvalifikovaný* případ její *atrofie*, totéž pak platí v opačném směru, tj., že *priorita* trestní represe bude *kvalifikovaný* případ její *hypertrofie*. Není proto namístě se obávat nařčení z nějaké doktrinální „hereze“,⁵³ resp. z jakési „*trestně politické nekorektnosti*“.

Naznačená paradoxnost poměru obou trestních práv se tak právě jako zdánlivý stav potvrzuje a zároveň tento punc ztrácí, jakmile vědomě doplníme zmíněnou „jednosměrnost“ pohledu na *subsidiaritu* trestního práva soudního pohledem i „protisměrným“, tj. viděním trestního práva soudního též jako kategorie *prioritní*.

Takto vybalancovaný přístup ke vztahům „malého“ a „velkého“ trestního práva potom nabývá kontur a podstaty, které myslím, lze charakterizovat přiléhavěji, než coby pouhý „paradox“, tedy spíše jako jistou *zákonitost* odhalující smysluplně pravý, tedy reálný stav věcí.

Vracíme se tím v jakési spirále na počátek, kde bylo konstatováno: Každé z nich (tj. „malé“ i „velké“ trestní právo) je svým způsobem „*velké*“ (*prioritní*), protože jako adekvátní nezastupitelné. Stejně tak lze hovořit i o jejich „*malosti*“ (*subsidiaritě*) chápané ve smyslu adekvátní zdrženlivosti používání právě těch kterých právních instrumentů k řešení, nápravě atd. společenských, resp. deliktních právních vztahů, které si toho ze své podstaty žádají.

Konstatovaná *paradoxnost* vztahů obou trestních práv, vztahů primárně vyplývajících už z jejich *hierarchičnosti* (*priority*, *subsidiarity*), chápaných ovšem nikoliv pouze „jednosměrně“, paradoxnost respektující další *atributy* těchto vztahů v podobě jejich vzájemné *diferencovanosti*, *komplementarity* a *exkluzivity* (propojených právě „na půdorysu“ *priority* a *subsidiarity*), díky právě těmto nezůstává na půli cesty – „*tam*“ – ale vede (vrací) naše úvahy nutně, tj. *zákonitě*, též směrem opačným – „*sem*“, v důsledku čehož se naše úvahy logicky uzavírají (nikoliv točí „v kruhu“).

Paradoxy, anebo *zákonitosti* „malého“ a „velkého“ trestního práva, tot' otázka? Po předchozích úvahách nabývám přesvědčení, že platit by nemělo pouze ono první, ale pouze jako výstižnější, přesnější to druhé: *paradoxní*

⁵³ A i kdyby, snad i dnes by mělo platit a platí podle mne slova apoštola Pavla: „*Neboť musejí i kacířstva mezi vámi býti, aby právě pobožní byli zjeveni mezi vámi.*“

tu znamená jen zdánlivě nesmyslný, nelogický poměr „malého“ a „velkého“ trestního práva, neboť ten je ve skutečnosti pouze a jen vztahem *zákonitým*, protože z hlediska výše rozebraných atributů smysluplným.

7 NAMÍSTO ZÁVĚRU

Milý Petře, popracovali jsme, možná jsme na těchto stránkách neuvažovali (a tím mám na mysli svou malíčkost) vždy zcela přesně a správně, nicméně i to může být cenné pro další vývoj „našich“ právních disciplín, tedy jako podněty k dalším diskuzím.

Literatura

BAXA, Josef. O „malém“ a „velkém“ trestání v podmínkách právního státu. In: HULLA, Peter a Ladislav TICHÝ (eds.). *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*. Pezinok: Vydavateľ Justičná akadémia Slovenskej republiky, 2016, 218 s. ISBN 978-80-970207-9-8.

BEJČEK, Josef. Pár amatérských úvah o subsidiaritě a komplementaritě sankcí. In: KALVODOVÁ, Věra, Marek FRYŠTÁK a Jan PROVAZNÍK (eds.). *Trestní právo / stále / v pohybu: pocta V. Kratochvílovi*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, 561 s.

BOGUSZAK, Jiří a KOL. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, 231 s. ISBN 80-901064-5-5.

BURDA, Eduard. Metamorfózy subsidiarity trestnej represie. In: GRÍVNA, Tomáš. *Pocta Pavlu Šámalovi k 65. narozeninám. Čtvrtstoletí hledání spravedlnosti na Nejvyšším soudě ČR*. Praha: C. H. Beck, 2018, 551 s. ISBN 978-80-7400-709-5.

FENYK, Jaroslav. O subsidiární úloze trestní represe a trestním právem jako prostředkem „ultima ratio“ nejen v novém českém trestním zákoníku. In: VANDUCHOVÁ, Marie, Jaromír HORÁK a kol. *Na křižovatkách práva*. Praha: C. H. Beck, 2011, 568 s. ISBN 978-80-7400-388-2.

HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, 501 s. ISBN 978-80-7380-104-5.

KALLAB, Jaroslav. *Trestní právo hmotné. Část obecná a zvláštní*. Praha: Vydavatelství Melantrich, 1935, 337 s.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, 248 s. ISBN 80-7179-028-1.

- KRATOCHVÍL, Vladimír. *Kategorizace deliktů – trestněprávních a navazujících*. Brno: Nakladatelství UJEP v Brně, 1984, 158 s. ISBN 55-026-84.
- KRATOCHVÍL, Vladimír. Základy trestní odpovědnosti a odpovědnosti za správní přestupek (aspekty vnitrostátní a evropskoprávní). In: KADEČKA Stanislav (ed.). *Pocita Petru Průchovi*. Praha: Nakladatelství Vysoké školy aplikovaného práva, 2009, 406 s. ISBN 978-80-86775-22-7.
- KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, 961 s. ISBN 978-80-7179-082-2.
- KRATOCHVÍL, Vladimír. O některých trestněprávních základních zásadách. In: STŘEMÝ, Tomáš, Miroslava VRÁBLOVÁ a Štefan ZEMAN (eds.). *Pocita prof. JUDr. Pavlovi Balážovi. CSc.* Krakow: Wydawatelstwo Spolok Slovákov v Polsku..., 2014, 363 s. ISBN 978-83-7490-782-8.
- KRATOCHVÍL, Vladimír. Případ, trestný čin, společenská škodlivost a vina v trestním právu (o zásadě subsidiarity trestní represe trochu jinak). *Právník*, 2015, č. 7, s. 537–559. ISSN 0231-6625.
- KRATOCHVÍL, Vladimír. Filozofie trestného činu v pojmání brněnské trestněprávní školy. *Právník*, 2019, č. 1, s. 45–66. ISSN 0231-6625.
- MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7400-680-7.
- MIKULE, Vladimír. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In: MUSIL, Jan a Marie VANDUCHOVÁ (eds.). *Pocita Otovi Novotnému*. Praha: CODEX, 1998, 357 s. ISBN 80-85963-68-X
- MONTESQUIEU Charles. *O duchu zákonů*. Dobrá Voda: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2003, 365 s.; český překlad Hana Krejčová.
- OLŠAR, Erich. *Studie o protiprávnosti*. Praha: Nákladem České akademie věd a umění, 1940, 128 s.
- POŠVÁŘ, Jaroslav. *Nástin správního práva trestního. Studie o některých pojmech, zejména o vině*. Praha, Brno: Nakladatelství Orbis, 1936, 115 s.
- PRŮCHA, Petr. Správní trestání a jeho příklon k povaze trestání soudního. In: KALVODOVÁ, Věra, Marek FRYŠTÁK a Jan PROVAZNÍK (eds.). *Trestní právo / stále / v pohybu: pocita V. Kratochvílovi*. Brno: Nakladatelství MÚ, 2018, 561 s. ISBN 978-80-210-8921-1.
- PRUŠÁK, Josef. *Kriminelní noetika*. Praha: Vydavatel a nakladatel Sborník věd právních a státních (Bursík a Kohout), 1904, 238 s.

- PÚRY, František. Poznámky k pojetí trestního práva jako „ultima ratio“. In: VANDUCHOVÁ, Marie a Tomáš GRIVNA (eds.). *Pocta Otovi Novotnému ke 80. narozeninám*. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, 492 s. ISBN 978-80-7357-365-2.
- PÚRY, František. Některá úskalí při uplatňování subsidiarity trestní represe v praxi. In: KALVODOVÁ, Věra, Marek FRYŠTÁK a Jan PROVAZNÍK (eds.). *Trestní právo / stále / v pohybu: pocta V. Kratochvílovi*. Brno: Nakladatelství MU, 2018, 561 s. ISBN 978-80-210-8921-1.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O společenské smlouvě*. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart v Praze, 1949, 160 s.; český překlad Jarmila Veselá.
- SOLNAŘ, Vladimír. *Systém československého trestního práva. Základy trestní odpovědnosti*. Praha: Nakladatelství ČSAV Academia, 1972, 367 s. ISBN 21-065-72.
- SOLNAŘ, Vladimír, Jaroslav FENYK, Dagmar CÍSAŘOVÁ a Marie VANDUCHOVÁ. *Systém českého trestního práva. I. Trestní právo a trestní zákony. II. Základy trestní odpovědnosti. III. Tresty a ochranná opatření*. Praha: Nakladatelství Novatrix, 2009, 942 s. ISBN 978-80-254-4033-9.
- ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 1040 s. ISBN 978-80-7478-616-7.
- ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník I. Obecná část. § 1–139. Komenář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 1464 s. ISBN 978-80-7400-428-5.
- VÁLKOVÁ, Helena, Josef KUČHTA, Jana HULMÁKOVÁ a kol. *Základy kriminologie a trestní politiky*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 616 s. ISBN 978-80-7400-732-3.
- WEINBERGER, Ota. *Norma a instituce*. Brno: Nakladatelství MU, 1995, 217 s. ISBN 80-210-1123-8.
- WINTR, Jan. *Říše principů. Obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Nakladatelství Karolinum, UK, 2006, 278 s. ISBN 80-246-1246-1.

SUBJEKTIVNÍ STRÁNKA V ZÁKONĚ O ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPKY, ZÁLEŽITOST PLNÁ OTAZNÍKŮ

Pavel Mates* a Marek Starý**

1 KDE ZAČÍNÁ PROBLÉM

Cesta, kterou prošla kodifikace správního práva trestního byla poměrně dlouhá a klopotná. Budeme-li považovat za její počátek rok 2002, kdy vláda v únoru schválila koncepci reformy správního trestání, a závěr rok 2016, kdy byl publikován ve Sbírce zákonů zák. č. 250 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále zákon), konaly se za tuto dobu čtyři volby do Poslanecké sněmovny, třikrát občané volili zástupce do Evropského parlamentu a vystřídal se celkem deset vlád, z nichž jen tři se této záležitosti podrobněji věnovaly. Důvodem tohoto dlouhého prodlévání byla skutečnost, že první návrh zákona o odpovědnosti za přestupky, který byl vypracován v roce 2004, předběhl dobu, protože, jak se ukázalo při jeho projednávání v legislativních orgánech vlády, byly na pořadu dne trestní zákoník a zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a v neposlední řadě správní řád a v zájmu jednoty regulace veřejnoprávní odpovědnosti bylo třeba vyčkat jejich přijetí.¹ Nicméně, třebaže se tak stalo v letech 2004–2011, byly práce na přípravě „přestupkového kodexu“ obnoveny až v roce 2013.

* Doc. JUDr. Pavel Mates, CSc., VŠFS Praha; FSE UJEP, Ústí nad Labem / Email: pavel.matese@ujep.cz

** Doc. JUDr. Marek Starý, Ph.D., VŠFS Praha; Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Email: StarýM@seznam.cz

1 KAUCKÝ, J. Úvodní slovo na semináři k novému zákonu o přestupcích, Správní právo č. 1-2/2014, s. 4–5.

Zákonodárce zmíněné předpisy v zákoně o odpovědnosti za přestupky v různé míře opravdu reflektoval,² čímž současně vystavil aplikační praxi řadu otazníků, s nimiž se bude muset postupně vypořádávat. Jednou z výchozích tezí tohoto zákona byla nepochybně snaha po konvergenci právní úpravy trestní odpovědnosti a správně trestní odpovědnosti, jejíž potřebu (při respektování specifik každé z nich) v oblasti práva hmotného i procesního setrvale zdůrazňuje judikatura i literatura.³

Základním problémem se jeví fakt, že zatímco trestní právo je jako celek vystaveno na principu subjektivním, v právu přestupkovém se široce objevuje i princip objektivní, což může mít podstatný význam nejen pokud jde o zavinění, ale i v řadě jiných souvislostí, protože nelze klást rovnítko mezi subjektivní znak a zavinění, vzhledem k tomu, že jde o jev týkající se dalších institutů vzniku odpovědnosti.⁴

2 PROČ OBJEKTIVNÍ ODPOVĚDNOST

Při koncipování úpravy měl gestor právní úpravy tedy Ministerstvo vnitra jasno, že se nebude nic měnit na subjektivní odpovědnosti nepodnikající fyzické osoby. Naproti tomu u zbylých subjektů byly uvažovány tři varianty, které lze ve stručnosti shrnout takto: 1) ponechat stávající konstrukci odpovědnosti právnické/podnikající fyzické osoby, jakožto původní, neodvozenou a objektivní s možností liberace; 2) zakotvit presumovanou subjektivní odpovědnost právnické osoby s možností vyvinění; 3) po vzoru zákona o trestní odpovědnosti právnických osob založit odpovědnost za zaviněné jednání fyzických osob, jejichž jednání je právnické/podnikající fyzické osobě přičitatelné.⁵

² Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, tisky Poslanecké sněmovny, tisk č. 550/0.

³ Viz zejména PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, Praha: C. H. Beck, 2013; VEDRAL, J. K. novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, 2017, č. 7–8, s. 412–413; např. náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 611/01, náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1849/08, náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 82/07; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 2/2005-62, č. j. 8 As 17/2007-135, č. j. 6 A 173/2002-33 a č. j. 4 As 2/2005-62.

⁴ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*, Praha: Leges 2017, s. 116 a 122.

⁵ Např. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob*. Komentář, Praha: C. H. Beck 2018, s. 214–215; ONDRAČKOVÁ, V. Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich-vybrané otázky. *Správní právo*, 2014, č.1–2, s. 7–8.

Ve prospěch první varianty bylo argumentováno poukazy na to, že zejména podnikatelské subjekty jsou takto vedeny k větší míře opatrnosti a tím jsou výrazněji chráněny veřejné zájmy, potřebou spravedlivějšího rozdělení rizik plynoucích z jejich činností a v neposlední řadě též tím, že s ohledem na samotnou konstrukci zavinění, jímž je psychický vztah pachatele k porušení či ohrožení zákonem chráněného zájmu nelze fakticky u právnické osoby o zavinění hovořit.⁶ Tím hlavním důvodem, proč byla zvolena, byly však nepochybně okolnosti praktické, protože pro správní orgány je uplatňování objektivní odpovědnosti vesměs mnohem snazší, než by tomu bylo v případě, kdy by musely prokazovat existenci podmínek odpovědnosti subjektivní. Nejvyšší správní soud to zdůvodnil tím, že by zjišťování a dokazování zavinění v situacích, kdy porušení povinností je často výsledkem činnosti řady jednotlivců, bylo velmi obtížné a zdlouhavé. Svoji roli, byť výslovně nevyřčenou, sehrál jistě také fakt, že se zde zejména od 90. let minulého století ustálila konstantní praxe správních orgánů a judikatura, podporované i právní teorií.⁷

3 ZAVINĚNÍ, NE TAK DOCELA

Odpovědnost fyzických osob je postavena zásadně na principu subjektivním, nicméně se zde lze shledat s několika výjimkami, které jsou odůvodňovány zejména potřebou zvýšené ochrany určitého objektu a zajištění vymahatelnosti práva. Příkladem v tomto směru je § 270 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek (zák. č. 134/2016 Sb.) nebo § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu (zák. č. 361/2000 Sb.), kde není u nepodnikající fyzické osoby zavinění požadováno.

Něco jiného představuje v tomto směru ustanovení § 93 odst. 1 písm. c) zákona, v němž se požaduje, aby ve výrokové části rozhodnutí o přestupku byla vyslovena vina. V daném kontextu je tímto výrazem chápáno, že byly

⁶ V minulosti se nicméně spíše ovšem jen ojediněle objevovaly konstrukce, kde se počítalo se zaviněním i u právnické osoby. Např. podle § 55 odst. 1 zákona o lesích byl postihován každý vlastník lesa, který úmyslnou činností způsobil značné škody na lese nebo podle § 9 odst. 1 zákona o zaměstnanosti (zák. č. 9/1991 Sb.) mohl orgán kontroly ukládat sankce zaměstnavatelům za zaviněné porušení povinností, jejichž dodržování byl oprávněn kontrolovat.

⁷ Z téměř nepřehledného množství judikátů zmiňujeme jako příklad rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 112/2010-52, č. j. 7 A 30/2002-98, č. j. 4 As 28/2006-65, č. j. 8 As 18/2007-118, č. j. 10 As 167/2015-35, č. j. 4 As 28/2006-65 a č. j. 7 A 30/2002-98.

naplněny veškeré podmínky odpovědnosti u jakéhokoli správního deliktu, bez ohledu na to, je-li postaven na zavinění nebo objektivní odpovědnosti. Pro tuto interpretaci svědčí i dikce písm. d) citovaného paragrafu podle níž je jen u fyzické osoby požadováno, aby ve výroku byla uvedena forma zavinění.⁸ Nicméně lze mít za to, že pokud by zákonodárce použil např. výraz „vyslovení odpovědnosti“ těmto výkladovým problémům by se vyhnul.

4 KDE TO MŮŽE SKŘÍPAT

Odpověď na otázku po subjektivní stránce naplnění skutkové podstaty přestupku je na první pohled jednoduchá: u nepodnikající fyzické osoby se vyžaduje zavinění, kdežto u osoby právnické a podnikající fyzické osoby je založena odpovědnost objektivní, čili bez ohledu na zavinění. Zatímco u právnické osoby není důležité, v jaké pozici vystupuje, u podnikající fyzické osoby jde o záležitost zásadní důležitosti. Budou-li totiž, jak tomu bylo v konkrétním případě, prováděny např. stavební úpravy na rodinném domě, aby se tak získaly prostory pro podnikání, bude odpovědnost posuzována v režimu odpovědnosti objektivní, jestliže by však stejný podnikatel přestavoval dům pouze pro svoje potřeby, čili mimo podnikatelské aktivity, bude jeho odpovědnost posuzována v režimu zavinění.⁹ Jak patrně, odlišení obou sfér může být v praxi záležitostí značně komplikovanou.

Další problém může přinést posuzování odpovědnosti tzv. faktického podnikatele, tedy fyzické osoby, která bez veřejnoprávního oprávnění provozuje podnikatelskou činnost. Vzhledem k absenci definice podnikatele, resp. podnikající fyzické osoby v zákoně o odpovědnosti za přestupky, bude třeba vycházet z ustanovení občanského zákoníku, podle jehož § 420 je podnikatelem ten, kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku. S tím pak je spojována vyvratitelná domněnka, že podnikatel je osoba, která má k podnikání veřejnoprávní, tj. živnostenské nebo jiné oprávnění podle jiného zákona (§ 421 odst. 2

⁸ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 299; FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*, Praha: Leges, 2017, s. 52; obdobně bude třeba vykládat také ustanovení § 95 odst. 1 zákona, podle něhož bude uložena povinnost hradit náklady obviněnému, který byl uznán vinným.

⁹ Soudní judikatura ve věcech správních 1999, č. 16–18, rozhodnutí č. 558.

občanského zákoníku). Připustíme-li, že taková osoba sice není podnikatelem ve smyslu práva veřejného, ale je jím podle občanského zákoníku, pak vůči ní lze vyvodit všechny důsledky, včetně případné odpovědnosti za delikt podnikající fyzické osoby, samozřejmě v režimu objektivní odpovědnosti, čímž by se ovšem poněkud paradoxně, její činnost „legalizovala“.¹⁰ Současně přitom bude taková osoba postihována za přestupek neoprávněného podnikání podle § 61 odst. 3 živnostenského zákona, a to na základě odpovědnosti subjektivní.

Jedním z nejproblematictějších institutů, z pohledu subjektivní stránky, je pokus přestupku, který je stejně trestný jako dokonaný čin.

Podle § 6 zákona je pokusem přestupku jednání fyzické osoby, které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku a kterého se fyzická osoba dopustila v úmyslu přestupek spáchat, jestliže k dokonání přestupku nedošlo. Dále pak je pokusem přestupku jednání právnické nebo podnikající fyzické osoby, které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku, jestliže k dokonání přestupku nedošlo. Rozdíl mezi oběma kategoriemi je tedy právě v subjektivní stránce, která je ve formě úmyslného zavinění, případně i eventuálního, požadována jen u nepodnikající fyzické osoby (na rozdíl od dokonaného činu, kde postačuje nedbalost). Od počátku byla kladena otázka, zda je vůbec možno v případě objektivní odpovědnosti hovořit o pokusu přestupku a lze říci, že na ni literatura až na výjimky¹¹ prozatím odpověď nedává a samozřejmě v současnosti ještě chybí v tomto směru i judikatura.

Na rozdíl od trestního zákoníku, je pokus přestupku trestný jen v případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon a bude tak na úvaze zákonodárce, jaký okruh přestupků sem napříště zahrne. Nutno říci, že prozatím se jedná o okruh nepřilíš široký.

Zákonodárce v první řadě převzal z původního zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, trestnost pokusu u některých deliktů povahy majetkové, kdy

¹⁰ Použití soukromoprávní úpravy podnikání pro oblast veřejnoprávní odpovědnosti připustil Nejvyšší správní soud již za předchozí úpravy, např. rozsudek č.j. 4 Ads 67/2010-111; BOHADLO, D., J. BROŽ, S. KADEČKA, P. PRŮCHA, F. RIGEL a V. ŠTĀSTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 149.

¹¹ VEDRAL, op. cit., s. 418; MATES, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky řízení o nich. *Bulletin advokacie*, 2016, č. 12, s. 26.

ovšem pokus byl chápán jako dokonáný přestupek. Původní kodex přestupkového práva obecné ustanovení o trestnosti pokusu neobsahoval, explicitně ale zdůrazňoval, že přestupku se dopustí i ten, kdo se pokusí způsobit na cizím majetku škodu krádeží, zpronevěrou, podvodem nebo zničením či poškozením věci.¹² Tytéž přestupky jsou postihovány ve stádiu pokusu i podle nového zákona o některých přestupcích (č. 251/2016 Sb.), přičemž se jedná o jediné přestupky, s nimiž je v tomto předpisu trestnost pokusu spojována. Podstatný posun oproti předchozí úpravě je ovšem na první pohled patrný – zatímco do roku 2016 byl u přestupků proti majetku vyžadován úmysl, v novém zákoně je tomu tak již jen u nepodnikajících fyzických osob (§ 8 odst. 1 písm. a), zatímco pro právnické osoby a podnikající fyzické osoby v roli pachatelů zákon otázku zavinění zcela pomíjí (§ 8 odst. 2 písm. a), což koresponduje se shora zmíněnou koncepcí pokusu v zákoně č. 250/2016 Sb. Dlužno přitom dodat, že spáchání vymezených majetkových přestupků právnickými osobami (a samozřejmě tím spíše fyzickými osobami podnikajícími) je celkem snadno představitelné, neboť se příslušné skutkové podstaty jen nepatrně liší od podstat stejnojmenných trestných činů, za něž jsou právnické osoby rovněž v trestní praxi postihovány.¹³ Nicméně si lze je sotva představit, že by k naplnění skutkové podstaty těchto přestupků došlo jinak než úmyslným jednáním.

Dále se zákonodárce pokusil s problematikou pokusu přestupku vyrovnat v tzv. změnovém zákoně, vydaném v roce 2017.¹⁴ Tento obsáhlý předpis, novelizující ne méně než 251 starších zákonů, si vytknul úlohu harmonizovat oblast správního trestání v návaznosti na novou podobu přestupkového zákona. V neposlední řadě tak bylo možno vypořádat se i s právně-politickou otázkou, která protiprávní jednání nekriminálního charakteru je třeba považovat za natolik závažná a nebezpečná, aby byla postihována již ve stádiu

¹² § 50 odst. 1 a 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

¹³ Zajímavé je, že podle původně přijaté verze § 7 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, byl z uvedených majetkových trestných činů právnickým osobám přičitatelný pouze podvod, ostatní se staly relevantními teprve v důsledku novelizace zákonem č. 183/2006 Sb., který koncepci trestní odpovědnosti právnických osob co do katalogu deliktů, za něž mohou být odpovědní, významně rozšířil. K trestní odpovědnosti právnických osob ŠÁMAL a kol., op. cit.

¹⁴ Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

pokusu. Důvodová zpráva k návrhu zákona¹⁵ v tomto ohledu opakovaně zdůraznila potřebu ochrany bezpečnosti a mezinárodních závazků, dále též závažnost následků kolidujících se zájmem na ochraně zdraví a bezpečnosti či ochraně utajovaných informací a také potřebu postihovat služební delikty vykazující znaky přestupku v souladu s novou úpravou přestupkového práva. Vesměs se ale jedná o dosti vágní a velmi stručné obraty, jejichž přesvědčivost je spíše nevalná.

Každopádně byla trestnost pokusu zakotvena v celkem osmi zákonech. Ty lze v zásadě rozdělit podle toho, na jaký okruh subjektů se trestnost pokusu příslušných přestupků vztahuje. Podle některých z nich mohou být postihovány toliko fyzické osoby – to se týká dovozu a vývozu chráněných (ohrožených) druhů živočichů a rostlin,¹⁶ neoprávněného přístupu k utajovaným informacím (resp. jeho umožnění třetí osobě), neoprávněného vyvezení certifikovaného kryptografického prostředku¹⁷ a pochopitelně též ukládání kázeňských trestů za jednání, která mají znaky přestupku, podle služebního zákona příslušníků bezpečnostních sborů.¹⁸ V posledně uvedeném případě se ale již *stricto sensu* o přestupky nejedná, což jasně dokumentuje zákonodárcem zvolený legální obrat „projednávání jednání, které má znaky přestupku“.

Naopak pouze právnická osoba může být v režimu přestupkového práva trestána za obchod s vojenským materiálem bez povolení či licence, právnická či podnikající fyzická osoba pak také za transfer vojenského materiálu uvnitř Evropské unie¹⁹ či při ověřování střelných zbraní či střeliva neoprávněně nakládá s kontrolovanými výrobky.²⁰

¹⁵ Sněmovní tisk č. 929/0. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=929&ct1=0> [cit. 30. 04. 2019].

¹⁶ § 34d odst. 1 a 2 zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy).

¹⁷ § 148 odst. 1 písm. d), i) a j) ve spojitosti s § 148 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

¹⁸ Srovnej § 189 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

¹⁹ § 25 odst. 1 a § 25 odst. 3 písm. c) a d) ve spojení s § 27a odst. 4 zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ § 22a odst. 1 písm. b) a c), § 22a odst. 2 písm. a) a b) a § 22a odst. 4 ve spojení s § 22b odst. 3 zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní a střeliva.

Jakýkoliv pachatel se pak může dopustit pokusu u některých přestupků vztahujících se k vývozu a tranzitu tzv. zboží dvojího použití,²¹ dovozu, vývozu a tranzitu výrobků, jejichž držení se v České republice omezuje z bezpečnostních důvodů zvláštními právními předpisy (tj. zejména zbraní, střeliva a pyrotechniky)²² či protiprávního nakládání se zbožím, které by mohlo být použito pro výkon trestu smrti, mučení nebo pro jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání.²³

Východisko řešení odpovědnosti právnických osob je třeba hledat v konstrukci § 20 odst. 1 zákona, který vymezuje okruh osob, jejichž jednání je přičitatelné právnické osobě. Zde by se taková osoba musela dopustit úmyslného jednání a za něj by pak byla objektivně odpovědná právnická osoba, resp. podnikající fyzická osoba, což může v praxi přicházet v úvahu jen vzácně. Z toho též plyne, že bude-li fyzická osoba jednat mimo sféru přičitatelnosti, nelze tu o pokusu přestupku právnické osoby hovořit. U podnikající fyzické osoby, která jedná sama, bude třeba odlišit, zda se tak děje při výkonu podnikatelské činnosti nebo mimo ni. V každém případě se lze nadít, že prokazování takto přičitatelného jednání bude značně obtížnou záležitostí a v úvahu spíše přicházejí závěr J. Vedrala, že se tento institut objektivní odpovědnosti poněkud vzpírá.

Dodat je ještě třeba, že pouze fyzická osoba může být spolupachatelem pokusu přestupku a vzhledem k ustanovení § 13 odst. 4 zákona, jen fyzická osoba, která se o přestupek pokusí, může být jeho organizátorem, návodcem či pomocníkem.

²¹ § 18 odst. 1 písm. a), b), c) a i) ve spojení s § 19 odst. 5 zákona č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu, přepravy, zprostředkování a tranzitu zboží dvojího užití.

²² § 14 odst. 1 písm. a) a § 15 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 16 odst. 2 zákona č. 228/2005 Sb., o kontrole obchodu s výrobky, jejichž držení se v České republice omezuje z bezpečnostních důvodů. První z uvedených paragrafů se týká nepodnikajících fyzických osob, druhý osob právnických a fyzických osob – podnikatelů. Legislativně technicky nejde ale o ideální řešení – oba paragrafy jsou koncipovány zcela totožně a rozdíl je pouze ve výši sankcí. Subjektivní stránka není řešena ani v jednom z nich, což znamená, že se uplatní obecné normy obsažené v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

²³ § 11 odst. 1–5 ve spojení s § 12 odst. 3 zákona č. 38/2008 Sb., o vývozu a dovozu zboží, které by mohlo být použito pro výkon trestu smrti, mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, a o poskytování technické pomoci s tímto zbožím související, a o změně zákona č. 634//2004 Sb., o správních poplatcích.

Obdobně vznikají interpretační problémy kolem spolupachatelství, k jehož definičním znakům náleží, že musí jít o společné jednání nejméně dvou osob. V případě nepodnikajících fyzických osob se tím rozumí situace, byl-li přestupek či jeho pokus spáchán úmyslným společným jednáním dvou nebo více takových osob, z nichž pak každá odpovídá, jako by přestupek spáchala sama (§ 11 odst. 1 zákona), naproti tomu, je-li přestupek spáchán dvěma nebo více osobami, z nichž alespoň jedna je osoba právnická/podnikající fyzická osoba, není úmysl požadován.²⁴

Podle důvodové zprávy nebude třeba u spolupachatelství, s ohledem na objektivní odpovědnost těchto pachatelů, zkoumat zavinění, konkrétně úmysl a na společné jednání, resp. cíl se bude usuzovat jen nepřímou z okolností objektivní povahy.²⁵ Je ovšem otázkou, jak se bude v praxi prokazovat, že šlo o společné jednání, zejména v případech, kdy nepůjde o společně probíhající, ale jednání navazující, jak budou určovány hranice mezi spolupachatelstvím a souběžným pachatelstvím atd. Rovněž zde se proto jeví jako možné o spolupachatelství hovořit jen tam, kde by byl dán úmysl u osoby, jejíž jednání je přičitatelné, jak je tomu u zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.²⁶ K podpoře tohoto závěru lze uvést, že má-li jít o spolupachatelství, musí být dán společný záměr, který je sledován, v němž je pojmově obsažen úmysl.²⁷

Otevřenou je prozatím také otázka, zda v případě, kdy jedním ze spolupachatelů bude fyzická osoba, bude u ní muset být dán, resp. prokázán úmysl. Proti tomu je argumentováno odkazem na poměr obou odstavců § 11

²⁴ Dosavadní judikatura se k možnosti spolupachatelství právnických/podnikajících fyzických osob vyslovovalo spíše jen nepřímou, když např. stanovila, že škodlivý následek může vzniknout i konáním, opomenutím více právnických osob a zde pak mají správní orgány zkoumat odpovědnost každé z nich samostatně, čili odpovědnost posuzovat individuálně (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 51/2008-72). V jiné souvislosti Nejvyšší správní soud konstatoval, že při neexistenci výslovné právní úpravy nelze vůbec o odpovědnosti spolupachatele hovořit (rozsudek č. j. 1 As 86/2011-50). Za sporný je třeba považovat závěr Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 42 A 15/2010-49, který označil za spolupachatele přestupku podle zákona o vodách oba manžele společně užívající objekt, kteří nepovoleně vypouštěli odpadní vody do vod povrchových, a to již jen proto, že šlo o jednání nedbalostní a žádný společný úmysl jim nebyl prokázán.

²⁵ BOHLADLO, BROŽ, KADEČKA, PRŮCHA, RIGEL, ŠŤASTNÝ, op. cit., s. 74.

²⁶ ŠÁMAL a kol., op. cit., s. 263.

²⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*, s. 141.

zákona, s tím, tedy, že u spolupachatele fyzické osoby nebude třeba úmyslu.²⁸ Budeme-li však chtít být konzistentní, je třeba se postavit za opačný výklad, protože si lze sotva představit, že by u této fyzické osobě záměr, resp. úmysl nebyl dán. Toto řešení ovšem znamená, že úmysl bude třeba této osobě prokázat, což může opět mnohdy být záležitostí značně komplikovanou.²⁹

Pokud jde o pokračování v přestupku (§ 8 zákona) a přestupek hromadný (§ 9 zákona), dosavadní judikatura, která se ovšem týkala jen přestupků nepodnikajících fyzických osob jednoznačně požadovala k naplnění podmínek pro taková jednání úmysl, což bylo dáno tím, že při absenci výslovné právní úpravy, bylo postupováno analogicky podle trestního zákoníku.³⁰ Zásadně však Nejvyšší správní soud nevyloučil pokračování ani u deliktů právnických osob, byť se zevrubněji nevyjádřil k tomu, za jakých podmínek zde o pokračování půjde.³¹

Pro obě tyto formy se požaduje, aby jednotlivé dílčí útoky u pokračování byly vedeny jednotným záměrem a u hromadného přestupku bylo více útoků spojeno společným záměrem, který v obou případech představuje subjektivní prvek. Jistě lze souhlasit s tím, že záměr se nerovná zavinění, nicméně pojmout jej může pouze fyzická osoba, u právnických a podnikajících fyzických osob by tu musela být ta, jejíž jednání je přičitatelné. To znamená, že bude na správním orgánu, aby prokázal, že dotyčný již od počátku zamýšlel i následné útoky, které se jeví jako postupné realizování tohoto záměru a složitosti, které s tím již na první pohled souvisí, vedou některé autory ke skeptickému závěru, „zda vůbec mohou (rozumí se právnícké osoby) takovou vůli projevit“ a jak ji případně budou správní orgány prokazovat.³²

Problémy se subjektivní stránkou se mohou objevit i ohledně okolností vylučujících protiprávnost. Má-li být určité jednání posuzováno jako krajní nouze, musí být dodržen požadavek subsidiarity a proporcionality,

²⁸ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*, Praha: C. H. Beck, 2017, s. 109.

²⁹ KUČEROVÁ, H. a E. HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, Praha: Leges 2017, s. 101–102.

³⁰ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 66/2011-74 a č. j. 1 As 35/2009-69.

³¹ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 89/2009-120.

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 49/2012-33 a č. j. 1 As 16/2010-105; PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*, s. 116; BURSÍKOVÁ, L. a J. VENCLÍČEK. Otázky související s pokračujícími správními delikty. *Správní právo*, 2014, č. 5, s. 288–291.

a to kumulativně.³³ Posouzení proporcionality, tj. závažnosti následku, je závislé jak na hlediscích objektivních, hodnocení skutečné situace, tak subjektivních, tj. jak věc, situaci z hlediska kritéria závažnosti vyhodnocuje jednající a v této souvislosti je třeba se zabývat tím, jak se bude subjektivní hledisko posuzovat u právnických osob. Zřejmě i zde bude třeba zkoumat a prokazovat, bylo-li splnění této podmínky dáno u toho, kdo za tuto osobu relevantně jednal.³⁴ Obdobně tomu bude i u jiných okolností vylučujících protiprávnost, pokud se u nich vyskytuje takový subjektivní moment (např. u svolení poškozeného). Nutno ovšem upozornit na to, že správní orgány i soudy dosud, v případě, kdy danou okolnost vylučující protiprávnost neshledaly, dovozovaly odpovědnost přímo vůči fyzické osobě, byť evidentně jednala za právnickou osobu.³⁵

Vůbec pak zřejmě nebude přicházet u právnické osoby jako okolnost vylučující protiprávnost oprávněné použití zbraně, vzhledem k tomu, že toto oprávnění mají výhradně fyzické osoby.

V případě podnikající fyzické osoby, bude-li jednat sama, bude na místě postupovat stejně jako u osoby nepodnikající.

Poměrně jednoznačnou, alespoň z hlediska právní úpravy se jeví tzv. nepřímé pachatelství tam, kde fyzická osoba využije tzv. živý nástroj, protože zde bude ze strany pachatel požadován úmysl užít jiné fyzické osoby, která není za přestupek odpovědná pro nedostatek věku, omyl či nepřičetnost (§ 13 odst. 2 zákona). Poněkud složitější tomu bude v případě, kdy užije osobu právnickou (§ 13 odst. 2 zákona), o níž lze hovořit jako o „živém nástroji“, vzhledem k tomu, že jako taková nežije. Jako příklad nepřímého pachatelství je uváděna situace, když bude užito takové právnické osoby, která za svoje jednání neodpovídá, ve stručnosti, která se ve smyslu § 21 odst. 1 zákona liberovala.³⁶ Proti tomu lze ovšem namítnout, že k liberaci nutně dochází až následně, v průběhu řízení o přestupku, což tedy samozřejmě pachatel

³³ Tento závěr platí bez ohledu na to, že podle § 24 odst. 2 zákona je použita dikce, podle níž o krajní nouzi nepůjde, jestliže toto nebezpečí bylo možno za daných okolností odvrátit jinak nebo následek tímto způsobený je zřejmě stejně závažný nebo ještě závažnější než ten, který hrozil; např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 20/2011-62 a č. j. 5 As 20/2011-62.

³⁴ Např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě-pobočka v Olomouci, č. j. 72 A 14/2014-28.

³⁵ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 114/2012-19.

³⁶ JEMELKA, VETEŠNÍK, op. cit., s. 118.

v době, kdy se rozhodl takovou právnickou osobu užít, nemohl vědět. O nepřímé pachatelství nepůjde v případě, že by byla užita fyzická osoba, jejíž jednání přičitatelné není, která by pak odpovídala za přestupek samostatně. Bude-li však k jednání užita fyzická osoba, jejíž jednání je právnické osobě přičitatelné, bude tato odpovídat objektivně, jako přímý pachatel. Nepřímé pachatelství při užití právnické osoby bude tak v praxi přicházet v úvahu spíše jen výjimečně, protože k situaci, kdy takto byla např. užita právnická osoba jednající za okolností vylučující protiprávnost může dojít opravdu jen vzácně.

5 KDY BY PROBLÉMY NASTÁVAT NEMĚLY

Podle § 13 odst. 4 zákona je pachatelem přestupku rovněž organizátor, návodce a pomocník. Účastníkem může být pouze fyzická osoba a hlavním důvodem, proč z nich zákonodárce učinil pachatele přestupku a nepřijal konstrukci akcesority, jako je tomu v trestním právu byla, jak plyne z důvodové zprávy, skutečnost, že prokazování jednotlivých aspektů účastenství by bylo ve správním řízení obtížné; méně důležité se jeví ostatní argumenty, zejména to, že by obecné zakotvení trestní součinnosti bylo příliš přísné.

Z dikce „stanoví-li tak zákon“ plyne, že bude záležitostí právně politické povahy, ve kterých konkrétních případech bude shledáno, že jednání je natolik škodlivé, že má být postihováno i v této podobě. Podle stávající úpravy je tomu tak pouze v případě přestupku krádeže spáchané fyzickou osobou,³⁷ a na základě změnového zákona pak v jediném dalším případě – zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti počítá se stíháním organizátora, návodce a pomocníka při přestupcích spáchaných fyzickou osobou, jež má přístup k utajované informaci, pouze návodce a pomocník pak budou dále postihováni, jestliže hlavní pachatel – fyzická osoba neodevzdá nalezenou písemnost či doklad nebo poruší povinnost zachovávat mlčenlivost o utajované informaci (organizátorství je v těchto posledně uvedených případech jen stěží představitelné).³⁸

³⁷ § 8 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 8 odst. 3 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

³⁸ § 148 odst. 1 písm. b) a c) ve spojení s § 148 odst. 3 zákona a § 149 odst. 1 písm. a), b), e), g) a h) ve spojení s § 149 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

Vzhledem k principu akcesority bude ovšem muset i subjekt účastenství naplnit všechny znaky přestupku, které jsou požadovány pro nepodnikající fyzickou osobu, tedy vedle úmyslu např. to, že bude mít i zvláštní vlastnosti, způsobilost či postavení, jak požaduje § 12 odst. 1 zákona a jen za této situace bude moci vystupovat jaké organizátor, návodce a pomocník.

S ohledem na to, že omyl je vymezován jako nesoulad pachatelova vědění, vnímání nebo představ s realitou a proto označován, jako zavinění „naruby“, je nezbytně vázán na subjektivní stránku přestupku a pojmově tak může přicházet v úvahu jen u fyzické osoby a vylučuje, aby byl přítomen tam, kde jde o odpovědnost objektivní. Vůbec je tak vyloučen u právnické osoby, sporné však je, zda by nemohl být aplikován u podnikající fyzické osoby, která bude jednat sama, byť judikatura dosud trvá na tom, že odpovědnost fyzických osob-podnikatelů je konstruována jako odpovědnost bez ohledu na zavinění, aniž by v tomto ohledu připouštěla nějaké odchylky.³⁹

Právem lze mít ovšem za to, že omyl nebude mít v přestupkovém právu širší uplatnění, což je dáno již samotnou konstrukcí skutkových podstat přestupků. Jak upozorňuje H. Prášková např. negativní skutkový omyl, který vylučuje odpovědnost za úmyslný přestupek (i přestupek spáchaný z vědomé nedbalosti), bude přicházet v úvahu jen značně sporadicky, protože u těch skutkových podstat, kde je požadováno úmyslné jednání chybí skutková podstata jednání nedbalostního. Obdobně spíše jen hypoteticky přichází v úvahu skutkový omyl pozitivní, jímž je situace, kdy se pachatel mylně domnívá, že naplňuje znaky přísnějšího úmyslného přestupku a pak bude potrestán pro pokus takového přestupku, pokud je ovšem tento trestný, což se však týká jen značně omezeného okruhu přestupků.

Tím vzniká v pořadí poslední otázka, totiž, zda se budou především obecní úřady obcí schopné se s těmito značně subtilními právními problémy v praxi vyrovnat, přičemž právě do působnosti obecních úřadů „základních“ obcí spadá množství přestupků, k naplnění jejichž skutkové podstaty je třeba úmyslného jednání (viz § 60 zákona, resp. § 7 odst. 1 písm. c) přestupky proti

³⁹ JEMELKA, VETEŠNÍK, op. cit., s. 136; ŠÁMAL, P. *Trestní právo hmotné*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 200–201; judikatura tu poněkud nepřesně hovoří o tom, že musí být přítomen lidský činitel, čímž ovšem rozumí právě zaviněné jednání (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 40/2007-103); rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 8/2013-31.

občanskému soužití nebo § 8 přestupky proti majetku zák. č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zák. č. 178/2018 Sb.). S tím pak souvisí i to, nakolik bylo vůbec vhodné, aby orgánům těchto obcí byla vůbec pravomoc provádět řízení v přestupkových věcech svěřena a které se jí následně veřejnoprávními smlouvami doslova hromadně zbavují.

Literatura

BOHADLO, D., J. BROŽ, S. KADEČKA, P. PRŮCHA, F. RIGEL a V. ŠTĀSTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.

JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017.

FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017.

KAUCKÝ, J. Úvodní slovo na semináři k novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, 2014, č. 1–2.

KUČEROVÁ, H. a E. HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges 2017.

MATES, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky řízení o nich. *Bulletin advokacie*, 2016, č. 12.

ONDRAČKOVÁ, V. Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich-vybrané otázky. *Správní právo*, 2014, č.1–2.

PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges 2017.

PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013.

VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, 2017, č. 7-8.

ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck 2018.

ŠÁMAL, P. *Trestní právo hmotné*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.

KE ZMĚNÁM V ÚČASTENSTVÍ V ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH

Martin Kopecký*

1 ÚVODEM

Píši-li příspěvek do pocty věnované profesoru Petru Průchovi, chtě nechtě se musím zaměřit na přestupkové právo. Jednou z mých prvních odborných knih ze správního práva, kterou jsem četl, pochopitelně vedle povinného Lukešova Československého správního práva, byla právě Průchova monografie „*Správně právní odpovědnost se zaměřením na problematiku stíhání přestupků*“.¹ Ve srovnání s dneškem tato kniha, svým obsahem nadčasová, byla napsána v právní prehistorii, v dobách, kdy ani přestupkový zákon nebyl takto nazván, a kdy tzv. přestupkový zákon byl protkнут nenormativními ustanoveními o budování vyspělé socialistické společnosti a o tom, že „*většina občanů dobrovolně a ukázněně dodržuje socialistický pořádek. Ti, kdo jej porušují jednáním uvedeným v části první tohoto zákona, dopouštějí se přestupku*“.² Dnes je již těžké posoudit, do jaké míry byl naplněn tehdejší požadavek „*ultima ratio*“ vyjádřený ve formulaci, že „*národní výbor dbá, aby každý přestupek byl projednán a aby již samo projednání splnilo výchovný účel. Národní výbor sám projedná přestupek a popřípadě uloží opatření podle tohoto zákona tehdy, nestačí-li k nápravě občana výchovné působení aktivní národního výboru nebo společenské organizace, vedení podniku nebo závodu, orgánu jednotného zemědělského nebo jiného lidového družstva, školy apod.*“³

* Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc., Fakulta právnická, Západočeská univerzita v Plzni / Email: kopeckym@ksp.zcu.cz

¹ Vydala Univerzita J. E. Purkyně v Brně v r. 1988 jako svazek 77 spisů právnické fakulty.
² § 4 odst. 1 zákona č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku.

³ § 4 odst. 2 zákona č. 60/1961 Sb.

V porovnání s dřívější úpravou se zákon o přestupcích z roku 1990⁴ jevil jako zákon moderní, který stručně, ale potřebným způsobem vyjádřil jak hmotněprávní odpovědnosti, tak i pravidla řízení o nich, zakotvil nezbytná práva obviněného i dalších účastníků řízení, rovněž ale uvedl ve své zvláštní části alespoň některé skutkové podstaty přestupků, a to těch v praxi nejfrekvencovanějších – např. proti majetku, občanskému soužití a veřejnému pořádku, jakož i přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích (skutkové podstaty těchto přestupků byly obsaženy v zákoně o přestupcích až do 31. 7. 2011, byly z něho vypuštěny zákonem č. 133/2011 Sb. a vloženy do zákona o provozu na pozemních komunikacích).

2 NAVRHOVATEL VERSUS OSOBA PŘÍMO POSTIŽENÁ SPÁCHÁNÍM PŘESTUPKU

Výrazná změna, kterou přinesl zákon o přestupcích z roku 1990, se týkala zahájení řízení. Pro řízení o některých přestupcích byl prolomen princip legality a ofiiality ve prospěch dispoziční zásady, když řízení o přestupcích vyjmenovaných v § 68 zákona č. 200/1990 Sb. bylo možné zahájit jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka, souhrnně označovaných jako „navrhovatel“. *Navrhovatel* byl jedním z účastníků řízení o přestupku [§ 72 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb.], který zahájil řízení svým úkonem – podáním návrhu. Návrh nepozbyl účinky ani tehdy, vyšlo-li v řízení o vyjmenovaných přestupcích najevo, že nebyly spáchány mezi osobami blízkými: v takovém případě se pokračovalo v řízení z úřední povinnosti (§ 68 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb.). Navrhovatel měl právo se odvolat proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to v případě rozhodnutí, jímž byl obviněný uznán vinným, proti výroku o vyslovení viny obviněného z přestupku nebo povinnosti navrhovatele nahradit náklady řízení, a dále proti rozhodnutí o zastavení řízení,⁵ resp. proti těm rozhodnutím o zastavení přestupkového řízení, proti nimž bylo odvolání obecně přípustné.

⁴ Zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a téměř identický zákon Slovenské národní rady č. 372/1990 Sb., o priestupkoch.

⁵ Viz § 81 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb. ve spojení s § 76 odst. 3 (před novelou č. 67/1993 Sb. to byl odst. 2). Ustanovení o tom, proti jakému rozhodnutí o zastavení řízení lze podat odvolání, se vícekrát měnilo.

Spornou otázku, zda má navrhovatelí náležet subjektivní veřejné právo na to, aby byl pachatel přestupku uznán vinným z jeho spáchání, nebo zda mu náleží „jen“ procesní právo na to, aby bylo v řízení zahájeném návrhem řádně pokračováno, vyřešila judikatura v souvislosti s posuzováním aktivní legitimace navrhovatele v řízení o přestupku, které lze zahájit pouze na návrh, tak, že mu náleží pouze legitimace podle § 65 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).⁶

Judikatura dospěla k závěru o tom, že ve vztahu k osobě, která podala návrh na zahájení přestupkového řízení, mělo povahu rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. i rozhodnutí o odložení věci z důvodu podle § 66 odst. 3 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., totiž že byl návrh na zahájení řízení o přestupku podán opožděně.⁷

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přest. zák.“), se ve věci způsobu zahájení řízení o přestupku inspiroval úpravou v trestním řádu, odstranil dosavadní možnost zahájení na návrh s tím, že nyní řízení o jakémkoli přestupku lze zahájit jen z moci úřední, avšak v případech přestupků, o nichž tak stanoví zákon, je třeba k zahájení nebo pokračování řízení souhlas tzv. *osoby přímo postižené spácháním přestupku*.⁸ V současnosti se jedná o případy těch přestupků, u nichž se před 1. 7. 2017 zahajovalo na návrh.⁹ Osobu přímo postiženou spácháním přestupku lze považovat za *subjekt přestupkového řízení*,¹⁰ neboť má na jeho zahájení a průběh přímý vliv, tato však není účastníkem řízení. Účastenství takové osoby v řízení přichází do úvahy jen v případě, že by byla současně poškozeným, a to ve vymezeném rozsahu postavení poškozeného.

Osoba přímo postižená spácháním přestupku může dát podnět k zahájení řízení o přestupku (§ 46 správního řádu – dále jen „spr. ř.“), zahájení řízení je však v dispozici správního orgánu. Ten je povinen poučit osobu přímo postiženou spácháním přestupku, je-li mu známa, o tom, že lze zahájit řízení a v již zahájeném řízení pokračovat pouze s jeho souhlasem, tedy o právu

⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 19. 10. 2007, č. j. 4 As 69/2006-103, dále např. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2015, č. j. 5 As 139/2014-21.

⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008-35.

⁸ Viz zejm. § 71, § 76 odst. 4, § 79, § 86 odst. 1 písm. m) přest. zák.

⁹ Viz § 7 odst. 7 a § 8 odst. 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

¹⁰ Viz např. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 294.

poskytnout souhlas, a určit mu lhůtu k podání souhlasu.¹¹ Správním orgánem určená lhůta k podání souhlasu nesmí být kratší než 30 dnů, jakmile však osoba přímo postižená spácháním přestupku souhlas udělí, není na místě, aby správní orgán zbytečně protahoval vyřízení věci a „čekal“ na uplynutí jím určené lhůty.

Nezahájí-li správní orgán řízení o přestupku, k němuž mu učinila podnět osoba přímo postižená spácháním přestupku, měl by vyřídit podnět v režimu § 42 spr. ř., tzn., sdělit tuto skutečnost tomu, kdo podnět učinil (navíc jen tehdy, pokud o to taková osoba požádala). O tom nevydává správní orgán ani rozhodnutí, ani usnesení. Nepostupuje zřejmě odložením věci podle § 76 odst. 1 písm. a) přest. zák. (správní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci), neboť to se z hlediska systematiky přest. zák. týká případu nedůvodného oznámení přestupku dle § 73 přest. zák., tedy oznámení orgánem policie nebo jiným správním orgánem.

Proti nezahájení řízení o přestupku, ačkoli k tomu dala osoba přímo postižená spácháním přestupku správnímu orgánu podnět, bude možné učinit podnět u nadřízeného správního orgánu k učinění opatření proti nečinnosti dle § 80 spr. ř., soudní obrana s tvrzením o zásahu do subjektivních veřejných práv, které osobě přímo postižené spácháním přestupku zřejmě nánáleží, však nemá zákonnou oporu.

Osobě přímo postižené spácháním přestupku, ač není účastníkem řízení, náleží v řízení o přestupku některá práva, jsou uvedena v § 71 přest. zák. Je věcí řádného postupu správního orgánu, aby uvedená zákonná práva takové osobě v průběhu řízení zajistil. Složitou je však otázka možné soudní obrany osoby proti postupům správního orgánu.

Aktivní legitimace k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé z povahy tohoto žalobního typu náleží účastníku řízení, tuto podmínku však s.ř.s. výslovně nestanoví, a proto by bylo možné uvažovat i o tom, že by mohla náležet *jinému subjektu řízení* s některými právy odpovídajícími právům účastníka řízení, tedy osobě zúčastněné na řízení. Ovšem aktivní legitimace k podání žaloby proti

¹¹ Je-li osob přímo postižených spácháním přestupku více, postačí souhlas pouze jedné z nich – § 79 odst. 1 přest. zák.

rozhodnutí správního orgánu „jen“ podle § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy toho, kdo namítá, že byl postupem správního orgánu zkrácen na svých (procesních) právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí, je dána jen „účastníkovi řízení před správním orgánem“. Zatímco osoba podávající návrh na zahájení přestupkového řízení podle právní úpravy účinné do 30. 6. 2017 aktivní legitimaci proti rozhodnutí správního orgánu vydanému v takto zahájeném řízení měla, osoba přímo postižená spácháním přestupku, která podle právní úpravy nynější účastníkem řízení o přestupku není, při formálním výkladu § 65 odst. 2 s. ř. s. aktivní žalobní legitimaci nemá. Na věc by bylo možné ale hledět i jinak, *vyložit pojem „účastník řízení před správním orgánem“* autonomně pro účely § 65 odst. 2 s. ř. s. a řadit pod něj i osoby, kterým některá práva účastníka před správním orgánem ze zákona náleží a na nichž mohou být zkrácena. Výklad, že by i osoba přímo postižená spácháním přestupku mohla žalobou napadnout rozhodnutí správního orgánu ve věci přestupku, k jehož projednání dala taková osoba souhlas, je podle mne legitimní.

3 POŠKOZENÝ

Podle právní úpravy účinné do 30. 6. 2017, a to podle § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., byl účastníkem řízení *poškozený*, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem, nebo osoba, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma. Zařazení osoby, „které byla přestupkem způsobena nemajetková újma“, mezi účastníky řízení o přestupku bylo důsledkem novely – zákona č. 204/2015 Sb., účinného od 1. 10. 2015. Vzhledem k § 70 odst. 2 a § 77 zákona č. 200/1990 Sb. však stejně neměl správní orgán pravomoc rozhodovat o přiznání náhrady za nemajetkovou újmu, jen o náhradě škody (majetkové škody).¹²

Nová právní úprava přestupků stanovila, že poškozený je účastníkem v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení [§ 68 písm. b) přest. zák.], osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, se stává poškozeným

¹² Podrobněji viz např. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 309 a násl.

uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení (§ 70 odst. 2 PřesZ). Postavení poškozeného v řízení o přestupku je *spojeno s uplatněním majetkového nároku*, o kterém se v řízení rozhoduje, jinak poškozeným v procesním smyslu osoba není.

Oproti úpravě účinné do 30. 6. 2017 není poškozeným osoba, které by byla přestupkem způsobena „jen“ nemajetková újma, což však stejně bylo jen nekoncepčním ustanovením bývalého § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění zákona č. 204/2015 Sb., když o nároku za nemajetkovou újmu správní orgán – na rozdíl od soudu rozhodujícího v trestním řízení – rozhodovat nemohl.¹³ Na druhou stranu je třeba vidět výrazné rozšíření okruhu poškozených v řízení o přestupcích tím, že se rozšířil okruh přestupků i o přestupky, za které odpovídají právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby. V řízeních o dřívějších tzv. jiných správních deliktech neměly správní orgány pravomoc rozhodovat o nárocích poškozených v adhezním řízení, když poškození účastníky řízení vůbec nebyli.

4 EKOLOGICKÉ SPOLKY JAKO ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU?

K úvaze o možném rozšíření okruhu účastníků řízení o přestupku nad rámec § 68 přest. zák. vede náleží Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17, vydaný senátem ve složení JUDr. Kateřina Šimáčková, Ph.D. (předsedkyně senátu), prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D. (soudce zpravodaj) a doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D., ve věci ústavní stížnosti Hnutí DUHA – Friend of the Earth Czech Republic (dále jen „*Hnutí DUHA*“) proti rozsudku NSS ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 311/2016-31 a předcházejícím rozhodnutím Městského soudu v Praze, Ministerstva životního prostředí a přípisu České inspekce životního prostředí. Hnutí DUHA se domáhalo účastenství v řízení o správních deliktech Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava (dále jen „*Správa*“), které měla Správa spáchat tím, že jednak měla dopustit nedovolený zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů – rušení tetřeva hlušce v období hnízdění a vyvádění mláďat a způsobení změn některých jeho biotopů,

¹³ Srov. § 43 odst. 3 a § 121 písm. a) trestního řádu.

jednak měla vykonávat činnost zakázanou ve zvláště chráněném území – hospodaření na pozemcích v Národním parku Šumava způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů. Tím měly být naplněny skutkové podstaty správních deliktů podle § 88 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zák. ochr. př.“), v rozhodném znění. Česká inspekce životního prostředí sdělila Hnutí DUHA přípisem, že není účastníkem správního řízení zahájeného oznámením ze dne 24. 8. 2011, Ministerstvo životního prostředí následně zamítlo odvolání Hnutí DUHA a potvrdilo zmíněný přípis. Městský soud v Praze pak zamítl žalobu proti tomuto správnímu rozhodnutí a NSS zamítl kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze.

Hnutí DUHA se dovolávalo možnosti účasti na správním řízení o správním deliktu (tedy v době předcházející současné právní úpravě přestupků) podle tehdejšího § 70 odst. 3 zák. ochr. př., podle něhož občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odst. 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Ustanovení tohoto znění, nyní ve vztahu ke spolkům, je platné i v současnosti. Hnutí DUHA odkazovalo též na čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, tzv. Aarhuské úmluvy,¹⁴ podle něhož strany Úmluvy zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

Jak správní orgány, tak i soudy rozhodující ve správním soudnictví zaujaly názor, že spojení „správní řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona“, jehož mohou občanská sdružení, resp. nyní spolky být účastny v postavení účastníka řízení, se vztahuje na řízení, v nichž se rozhoduje o zásahu do přírody a krajiny,

¹⁴ Úmluva byla vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.

když smyslem účasti ekologických spolků v těchto řízeních je nabídnout odbornou a argumentační protiváhu tomu, aby výsledné rozhodnutí bylo učiněno vyváženě, aby nedošlo k mnohdy nevratnému zásahu do přírody a krajiny jen proto, že zájem ochrany přírody a krajiny nebyl proti jinému veřejnému nebo soukromému zájmu dostatečně hájen. Nikoli však na řízení tehdy o uložení pokuty podle § 88 zák. ochr. př., jednak proto, že se tato řízení týkají již proběhnuvších zásahů, jednak proto, že jde o řízení v oblasti správního trestání, v nichž k přistupování dalších subjektů a přiznávání jim v takovém řízení práv, s nimiž příslušná procesní úprava výslovně nepočítá, je třeba hledět nanejvýš zdrženlivě.

ÚS citovaným nálezem zamítl ústavní stížnost Hnutí DUHA, ale současně vytkl, že NSS řádně *nezdůvodnil, proč je nezbytné ekologický spolek z možnosti účasti na řízení o správních deliktech vyloučit úplně*, resp. proč se nezabýval otázkou, zda z důvodu ochrany práv obviněného ze správního deliktu *nepostačí případná procesní práva* občanského spolku za tím účelem pouze odpovídajícím způsobem *omezit*. Podstatným argumentem ÚS pro posouzení, zda měl být spolek brán za účastníka správního řízení o správním deliktu, mělo být, že řízení o správním deliktu bylo v konkrétním případě řízením, v rámci kterého dochází ze strany orgánu ochrany přírody poprvé k posouzení, zda činnost Správy byla zákonem zakázána. Jiná situace by byla, pokud by okamžiku zahájení provádění předmětných činností Správy předcházela správní řízení o povolení výjimek ze zákonem stanovených zákazů (§ 43 a § 56 zák. ochr. př.), byla by ona těmi správními řízeními, jejichž předmětem by bylo posouzení, zda a případně v jakém rozsahu jsou plánované činnosti zákonem zakázány, resp. zda je k jejich provedení vůbec povolení nutné.¹⁵

Nález ÚS zamítl ústavní stížnost proti rozsudku NSS, proto jeho odůvodnění, že mělo dojít v určitém směru k pochybení NSS, neznamená, že by ÚS shledal porušení ústavně zaručených práv stěžovatele odůvodňující zrušení soudního rozhodnutí. Ačkoli nález v bodě 42 odůvodnění zdůrazňuje, že závazný není jen výrok nálezu, ale i jeho „nosné body“, ve skutečnosti asi takové „nosné body“, které by vedly k závěru o porušení základních práv a svobod a byly závazné pro každého ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy, v zamítavém nálezu ÚS pojmově obsaženy nejsou.

¹⁵ Viz bod 31 odůvodnění nálezu.

Cit. nález ÚS byl vydán ještě ve vztahu k předchozí úpravě správního trestání, lze ho však vztáhnout i na současnou úpravu řízení o přestupcích. Přest. zák. stanoví okruh účastníků v § 68, nahrazuje tím obecné vymezení okruhu účastníků správního řízení podle § 27 spr. ř. V řízení o přestupku se posuzují podmínky odpovědnosti za přestupek a okolnosti významné pro posouzení druhu a výše správního trestu, jsou-li podmínky odpovědnosti za přestupek naplněny. Tak jako soud rozhodující v trestní věci, tak i příslušný správní orgán v přestupkovém řízení zásadně bude podmínky odpovědnosti za delikt posuzovat samostatně, osoba obviněná má právo se proti sdělenému obvinění bránit, není povinna poskytovat orgánu projednávajícímu věc poskytovat součinnost apod. Ekologické spolky mají nepochybně možnost vystupovat v řízeních, ve kterých se věcně posuzuje, zda určitá činnost významná z hlediska ochrany přírody a krajiny je přípustná nebo zakázaná, pro účely regulace takové činnosti do budoucna, ale jejich postavení účastníka přestupkového řízení v roli jakéhosi veřejného či společenského žalobce postrádá význam. Pokud by snad mělo být ekologickému spolku přiznáno jen na podkladě § 70 odst. 3 zák. ochr. př. postavení účastníka řízení o přestupku, očekávalo by se od něho, že bude uvádět skutečnosti a navrhopvat důkazy ve prospěch i neprospěch osoby obviněné z přestupku?! Okruh účastníků řízení o přestupku by měl být od počátku jasný a neměl by být, alespoň dle mého názoru na věc, odvislý od toho, zda v minulosti proběhlo či neproběhlo nějaké jiné řízení, ve kterém se posuzovala oprávněnost zásahu do přírody a krajiny. Převzali-li bychom některé argumenty z citovaného nálezu ÚS, neměl by snad ekologický spolek mít postavení strany i v trestním řízení v případě stíhání pro vybrané trestné činy proti životnímu prostředí?! Asi ne.

5 ZÁVĚREM

V příspěvku jsem se snažil ukázat na tři sporné otázky týkající se vymezení okruhu účastníků řízení o přestupku. Těším se, že budu mít i v následujících letech příležitosti s jubilem odborné otázky nejen k přestupkovému právu prodiskutovávat a řešit.

Literatura

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové práva*. Praha: Leges, 2017, 448 s. ISBN 978-80-7502-221-9.

PRŮCHA, Petr. *Správně právní odpovědnost se zaměřením na problematiku stíhání přestupků*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1988, 147 s.

MODERAČNÉ OPRÁVNENIE SPRÁVNEHO ORGÁNU

Mária Srebalová* a Marián Vrabko**

1 ÚVOD

Pán profesor Petr Průcha dlhodobo spolupracuje s bratislavskou právnickou fakultou, predovšetkým s našou Katedrou správneho a environmentálneho práva. Pravidelne sa aktívne zúčastňuje na vedeckých konferenciách, ktoré sú u nás usporadúvané. Stál aj pri mnohých medzníkoch vo vývoji významných právnych predpisov. Za všetky je možné spomenúť jeho významný vklad k diskusii o návrhu nového Správneho súdneho poriadku¹. Z bohatého rozsahu vedeckého záujmu pána profesora Průchu má osobitný význam pre vývoj správneho práva v Slovenskej republike aj jeho skúmanie v oblasti správneho konania², terminologických otázok týkajúcich sa zásadných právnych inštitútov správneho práva hmotného a procesného ako aj ďalších tém³, ktorých zameranie je natoľko široké, že nie je možné spomenúť ich vyčerpávajúci výpočet. Inšpiráciu dielom pána profesora Průchu vnímame

* Prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD., Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Slovenská republika / Email: maria.srebalova@flaw.uniba.sk

** Prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc., Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Slovenská republika / Email: marian.vrabko@flaw.uniba.sk

1 PRŮCHA, Petr. K vybraným otázkám správného soudnictví v České republice v souvislosti s připravovanou úpravou správního soudnictví na Slovensku. In: TRELLOVÁ, Lívía (eds.). *Nový Správní soudní porádok*. Návrh. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, s. 20 a nasl.

2 PRŮCHA, Petr. Nové instituty správního řádu v České republice. In: VAČOK, Juraj et. al. (eds.). *Všeobecné správne konanie*. 1. vyd. Bratislava Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 27 a nasl.

3 PRŮCHA, Petr. Ke vztahu správního řádu a soudního správního řádu. In: RAJCHL, Jiří et. al. (eds.). *Správní řád – 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 214 a nasl.

v mnohých dielach našich súčasných administratívistov. Týmto príspevkom si dovoľujeme zaradiť sa medzi tých, ktorí túto inšpiráciu vnímajú a vysoko oceňujú a pokúsili sme sa ako tému nášho príspevku priniest' zaujímavý interdisciplinárny inštitút moderačného oprávnenia, osobitne k podmienkam a možnosti využitia moderačného oprávnenia správnym orgánom v rámci správneho konania, a predovšetkým v konaniach s charakterom správneho trestania.

2 MODERAČNÉ OPRAVNENIE VŠEOBECNE

V úvode si dovoľíme uviesť niekoľko lexikálno-semantických poznámok k obsahu a významu slovného spojenia moderačné oprávnenie.

Slovo moderácia má latinský pôvod a jeho slovenskými ekvivalentami sú zmiernenie, obmedzenie, spomaľovanie.⁴

Slovo moderato charakterizuje Krátky slovník slovenského jazyka ako slovo latinského pôvodu so slovenským významom – mierne.⁵

S ohľadom na ďalšie úvahy dovoľíme si upriamiť pozornosť aj na slovo modifikácia. Modifikovať (dačo) znamená upravovať, upraviť, prispôbiť, prispôbiť, pozmeňovať, pozmeniť.⁶

V slovenskej právnickej spisbe či už súkromnoprávnej alebo verejnoprávnej sa bežne užíva spojenie moderačné oprávnenie súdom, čo sa v literatúre aj legislatívnej praxi bežne chápe ako primerané zníženie súdom.

Ako sme už uviedli, moderačné oprávnenie sa vyskytuje v súkromnom aj verejnom práve. V nasledujúcej časti sa pre ucelený pohľad na spracovanú problematiku budeme primárne venovať moderačnému oprávneniu súdov v Občianskom zákonníku⁷ a Obchodnom zákonníku⁸ a to inštitútom zmluvnej pokuty a náhrady škody v súkromnom práve.

4 ŠALINGOVÁ IVANOVÁ, M. a Z. MANÍKOVÁ. *Slovník cudzích slov*. 3. revidované vyd. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1990, s. 582.

5 KOLEKTÍV. *Krátky slovník slovenského jazyka*. Bratislava: Veda, Vydavateľstvo SAV, 1989, s. 203.

6 ŠALINGOVÁ IVANOVÁ, M. a Z. MANÍKOVÁ. *Slovník cudzích slov*. 3. revidované vyd. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1990, s. 582.

7 Z. č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

8 Z. č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.

Zatiaľ čo Obchodný zákonník pozná moderačné oprávnenie súdu pri zmluvnej pokute. Občiansky zákonník nepriznáva dlžníkovi právo požiadať súd o zníženie neprímerane vysokej zmluvnej pokuty a to ani aspoň na úroveň vzniknutej škody.

Obchodný zákonník v ustanovení § 301 upravuje moderačné oprávnenie, ktoré prislúcha súdu. Súd môže znížiť neprímerane vysokú zmluvnú pokutu. Neznamená to, že ju môže odpustiť. Neprimeranosť sa posudzuje so zreteľom na hodnotu a význam zabezpečovanej povinnosti, a to až do výšky škody, ktorá vznikla do doby súdneho rozhodnutia porušením zmluvnej povinnosti, na ktorú sa vzťahuje zmluvná pokuta. Platí, že nárok bol písomne dojednaný v zmluve a len využitím moderačného oprávnenia súdu resp. na základe úvahy súdu bol znížený⁹.

Ďalším inštitútom ktorý sa vyskytuje v oboch kódexoch je náhrada škody. Podľa ustanovení § 450 Občianskeho zákonníka môže súd primerane znížiť náhradu škody, samozrejme so zreteľom na osobitosti konkrétneho prípadu. Predpoklady tohto zníženia spočívajú v tom, že:

- a) musí ísť o prípad osobitného zreteľa,
- b) nesmie ísť o škodu spôsobenú úmyselne.¹⁰

Na náhradu škody podľa Obchodného zákonníka, ktorá vznikla neskôr je poškodený oprávnený do výšky zmluvnej pokuty podľa § 373 a nasl. Náhrada škody by neprichádzala do úvahy, keby ten, kto spôsobil škodu preukázal, že porušenie povinnosti bolo spôsobené okolnosťami vylučujúcimi protiprávnosť.

Osobitné postavenie má moderačné oprávnenie súdu vo vzťahu k trovám konania, ktoré je upravené v ustanovení § 255 Civilného sporového poriadku¹¹. Tu však dávame do pozornosti skutočnosť, že sa presúvame do procesného práva, ktoré je svojím charakterom verejnoprávne. Vo všeobecnosti podľa uvedeného ustanovenia platí, že náhrada trov konania sa odvíja podľa pomeru úspechu vo veci. Ustanovenie však pripúšťa výnimku, keď uvádza, že súd náhradu trov konania pomerne rozdelí, prípadne vysloví, že žiadna

⁹ Ústavný súd SR. Sp. zn. I. ÚS. 56/2017-12.

¹⁰ LAZAR, J. a kol. *Základy občianskeho hmotného práva. 2. zväzok*. 2. prepracované vyd. Bratislava, Iura Edition 2004, s. 278.

¹¹ Z. č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok.

zo strán nemá na náhradu trov konania nárok. Civilný sporový poriadok pripúšťa situáciu, že súd rozhodne inak než by to reflektoval výsledok sporu, ide o dôvody osobitného zreteľa, ktoré musia byť kumulované s výnimočnými okolnosťami¹².

V tejto súvislosti dávame do pozornosti nález Ústavného súdu kde sa uvádza, že Ústavný súd by mohol výnimočne preskúmavať, zasiahnuť do rozhodnutí všeobecných súdov o trovách konania iba za predpokladu, že by došlo k procesnému excesu, ktorý by zakladal zjavný rozpor s princípmi spravodlivého súdneho konania¹³. S ohľadom na uvedené skutočnosti vyvstáva v tomto momente otázka, či v tomto prípade ide stále o moderačné oprávnenie súdu, alebo či nejde o možnosť alebo oprávnenie súdu využiť modifikáciu.

Moderáčne oprávnenie súdu je možné využiť aj podľa ustanovení § 192 Správneho súdneho poriadku v rámci tzv. peňažnej moderácie¹⁴.

Ide o výnimočnú situáciu, keď nie je v správnom súdnictve aplikovaný kasačný princíp. Realizáciou moderačného oprávnenia správny súd nahrádza správne uváženie orgánu verejnej správy, pričom môže do správnej úvahy zasiahnuť tak, ako keby sám rozhodoval v administratívnej veci¹⁵.

Pre rozhodnutie správneho súdu v rámci peňažnej moderácie sa vyžaduje kumulatívne splnenie troch podmienok, a to:

1. podanie návrhu žalobcom,
2. vykonanie dokazovania,
3. naplnenie dôvodov, ktorými sú neprimeranosť alebo likvidačný charakter pre žalobcu.

Peňažná moderácia v tomto prípade sa realizuje rozhodnutím správneho súdu, ktoré má vo svojej podstate charakter zmeny napadnutého rozhodnutia. S ohľadom na charakter a obsah popísaného úkonu sa opäť vynára

¹² Dôvody osobitného zreteľa sú uvedené v Komentári k Civilnému sporovému poriadku: ŠTEVČEK, M., Š. FICOVÁ, J. BARICOVÁ, S. MESIARKINOVÁ, J. BAJÁNKOVÁ, M. TOMAŠOVIČ a kol. *Civilný sporový poriadok*. C. H. Beck, 2016, s. 942.

¹³ Ústavný súd SR. Sp. Zn. I. ÚS 56/2017-12.

¹⁴ Z. č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.

¹⁵ BARICOVÁ, J., M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 956.

otázka, či ide stále o moderáciu alebo či nejde o modifikáciu a modifikačné oprávnenie súdu.

Okrem peňažnej moderácie pozná Správny súdny poriadok aj sankčnú moderáciu. Pri sankčnej moderácii sa podľa § 198 podobne ako pri peňažnej moderácii využíva plná jurisdikcia súdu. Pri sankčnej moderácii s využitím plnej jurisdikcie ide o to, že správny súd rozhodne tak ako nemohol rozhodnúť správny orgán ani pri využití správneho uváženia. Podstatou sankčnej moderácie je skutočnosť, že správny súd, ktorý v preskúmavacom konaní preskúmava rozhodnutie správneho orgánu v priestupkovom konaní¹⁶ potvrdí rozhodnutie o vine, ale zmení rozhodnutie o sankcii v prospech žalobcu. Správny súd môže:

- upustiť od sankcie,
- upraviť druh sankcie (miernejšia sankcia),
- výšku sankcie (zníženie, zoslabenie sankcie).

3 PEVNE ZAVEDENÉ ZÁRUKY SÚDNEHO TRESTANIA VS. ZÁKLADNÉ TRESTNOPRÁVNE ZÁSADY

Ako sme už uviedli v Slovenskej republike je postup pri rozhodovaní o priestupkoch upravený Priestupkovým zákonom a podporne sa postupuje podľa správneho poriadku¹⁷. Priestupkový zákon predstavuje čiastkovú kodifikáciu priestupkového práva a je vhodným podkladom pre rozhodovanie o jednom druhu správnych deliktov, o priestupkoch. Na rozdiel od toho v konaniach, v ktorých sa rozhoduje o iných správnych deliktoch než sú priestupky sa postupuje predovšetkým podľa správneho poriadku s odchýlkami, ktoré sú upravené v osobitných právnych predpisoch.

V praxi je problémom fakt, že správny poriadok nemôže zohľadniť požiadavky na rozhodovanie o správnych deliktoch tak, ako je to podľa priestupkového zákona v konaní o priestupkoch. Ak je totiž predmetom konania rozhodovanie o vine a treste je správny orgán na rozdiel od iných správnych konaní povinný postupovať nielen podľa správneho poriadku, ale tiež

¹⁶ Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (Priestupkový zákon).

¹⁷ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

je povinný rešpektovať dokumenty s obsahom tzv. európskeho správneho práva procesného (soft law) a aplikovať pevne zavedené záruky trestného práva. Uvedené dokumenty zaraďujeme medzi pramene koncepcie práva na spravodlivý proces a v konaní o správnych deliktoch je minimálne potrebné spomenúť Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy (91) 1 o správnych sankciách a Rezolúciu Výboru ministrov Rady Európy (77) 31. Z týchto dokumentov, ako aj z nadväzujúcej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že v správnom konaní v oblasti správneho trestania je potrebné poskytovať nielen záruky spravodlivého procesu ale, zdôrazňujeme, aj **pevne zavedené záruky, ktoré sa vzťahujú na súdne trestanie**.

K akceptácii uvedeného postulátu je možné z aplikačnej praxe uviesť za viaceré napríklad rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NS SR“) z marca 2009, podľa ktorého „trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb – podnikateľov) musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska je potrebné vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu. Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd a deliktami, za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi.“¹⁸

Na nevyhnutnosť aplikovať pri správnom trestaní spomínané pevne zavedené záruky vzťahujúce sa na trestanie súdnych deliktov v podmienkach Slovenskej republiky zákonodarca nereagoval vytvorením kódexu uplatniteľného pri správnom trestaní. Nepriamo však na dlhodobu neudržateľný, ale udržiavaný stav reagoval v Správnom súdnom poriadku. V jeho druhej hlave upravil správnu žalobu vo veciach správneho trestania. Okrem vymedzenia obsahu pojmu správneho trestania v rámci legálnej definície¹⁹ pre účely Správneho súdneho poriadku vymedzil v jeho § 195 vady, pre ktoré je možné zrušiť rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy pre nezákonnosť aj bez návrhu. Rozhodnutie vydané vo veci správneho trestania bude okrem iných väd zrušené aj bez návrhu okrem iných dôvodov aj vtedy, ak správny orgán nedodrží: jednak **základné zásady trestného konania podľa**

¹⁸ Rozsudok NS SR zo dňa 12. marca 2009, sp. zn. 8 Sžo 147/2008.

¹⁹ Pozri bližšie § 194 Správneho súdneho poriadku.

Trestného poriadku²⁰, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie, (v doktríne aj v rozhodnutiach súdov sú uvádzané predovšetkým zásada stíhania len zo zákonných dôvodov, zásada zdržanlivosti a primeranosti podľa ktorej sa má zasahovanie do základných práv a slobôd uskutočňovať iba v miere nevyhnutnej na dosiahnutie účelu konania pri rešpektovaní dôstojnosti osôb a ich súkromia,²¹ zásada prezumpcie neviny a z nej vyplývajúce pravidlo in dubio pro reo, zásada legality, modifikovaná zásadou oportunity a zásada oficiality, z ktorých pre správne orgány vyplýva najmä povinnosť prejednávať všetky správne delikty, o ktorých sa dozvedeli, t. j. ide o zásadu legality postihu, zásada ne bis in idem a spomeňme ešte napríklad zásadu rovnosti strán, ktorá v správnom konaní prichádza do úvahy iba pri tých správnych deliktoch, pri postihovaní ktorých majú účastníci konania protichodné postavenie a zásadu zákazu reformatio in peius, ktorá sa v konaní o súdnych deliktoch aplikuje v odvolacom konaní a jednak **zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona**²², ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania, ako napríklad zákaz retroaktivity, ide o trestnoprávnu zásadu aplikácie neskoršieho zákona, ak je pre páchatel'a priaznivejší, zásady uvedené v nasledujúcich odsekoch § 34 Trestného zákona, ako napr. zásada zákonnosti (ods. 2), zásada personality a zásada individualizácie trestu (ods. 3), zásada nezlučiteľnosti trestu (ods. 7) a ďalej tiež prir'ážujúce a poľahčujúce okolnosti. V súvislosti s nimi sa ustálená judikatúra venuje napr. odôvodneniu sankcie v rozhodnutí správneho orgánu. Správny orgán je povinný pri uložení sankcie zhodnotiť a v odôvodnení rozhodnutia uviesť všetky okolnosti spáchaného správneho deliktu. Je tiež povinný aplikovať absorbčnú zásadu, ktorá sa týka absorbcie sadzieb v konaniach, v ktorých sa postihujú správne delikty v súbehu. Je to trestnoprávna zásada, podľa ktorej prísnejší trest pohlcuje miernejší. Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté sadzbou určenou pre najt'ažší z nich. Správny orgán teda posúdi závažnosť deliktu a uloží sankciu podľa sadzby za najzávažnejší z týchto deliktov.

²⁰ Predovšetkým ide o zásady upravené v § 2 Trestného poriadku. Zákon č. 301/2005 Z. z. o trestnom konaní súdom.

²¹ Bližšie pozri FEČÍK, M. a A. FILOVÁ In: BARICOVÁ, J., M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 991 a nasl.; a tiež ČENTĚŠ, J. *Trestný poriadok. Veľký komentár*. 2. aktualizované vyd. Bratislava: Eurokódex, 2015, s. 2 a nasl.

²² Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení zákona č. 650/2005 Z. z.

Vo vzťahu k inštitútu sankčnej moderácie tiež spomeňme, že ak zákon pripúšťa rozpätie sankcie, správny orgán musí zdôvodniť uloženie sankcie v určitej výške. Je povinný zvažovať závažnosť porušenia predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu, jeho následky, dobu protiprávnosti tak, aby uložená pokuta spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel s prognózou budúceho pozitívneho správania sa dotknutej osoby.

Na tomto mieste sa zastavme pri úvahe, či uvedené zásady trestného práva naplňajú rozsah **pevne zavedených záruk, ktoré sa vzťahujú na súdne trestanie**. Je motivovaná v súčasnosti neakceptovanou možnosťou správnych orgánov odstrániť tzv. tvrdosť zákona. Podľa § 39 Trestného zákona takémuto inštitútu zodpovedá **mimoriadne zníženie trestu**, ktorého obsahom je možnosť súdu zvažovať, či vzhľadom na okolnosti prípadu alebo vzhľadom na pomery páchatel'a či iné okolnosti, nie je použitie trestnej sadzby ustanovenej zákonom neprimerane prísne a na zabezpečenie ochrany spoločnosti postačuje aj trest kratšieho trvania alebo trest pod dolnou hranicou ustanovenou Trestným zákonom. Podľa § 40 Trestného zákona je tiež možné za stanovených podmienok upustiť od potrestania.

4 ZÁVER

Právne povedomie o obsahu koncepcie práva na spravodlivý proces a v súvislosti s tým aj o princípoch a zásadách dobrej správy, či potrebe aplikácie iných pevne zavedených záruk vzťahujúcich sa na súdne trestanie sa však nevyvíja rýchlo ani jednoducho. Načrtnutú úvahu preto ponechávame otvorenú pre ďalšiu odbornú a vedeckú diskusiu s tým, že sa skôr prikláňame k tomu, že možnosť sankčnej moderácie by mala prislúchať nielen správnym súdom, ale v stanovených limitoch aj správnym orgánom. Domnievame sa, že táto možnosť vyplýva z úvahy, že mimoriadne zníženie trestu predstavuje jednu zo záruk vzťahujúcich sa na súdne trestanie. Je aj úlohou administratívistov aby prinášali postrehy a návrhy ku kvalitnejšej právnej úprave a k výkladu predmetných právnych inštitútov.

Preto pánovi profesorovi Petrovi Průchovi ďakujeme za jeho v každom ohľade osobný a osobitý vklad k vývoju správneho práva.

Literatura

- BARICOVÁ, Jana, Marián FEČÍK, Marek ŠTEVČEK, Anita FILOVÁ a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 956 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
- KOLEKTÍV. *Krátky slovník slovenského jazyka*. Bratislava: Veda, Vydavateľstvo SAV, 1989. ISBN 80-224-0003-3.
- LAZAR, Ján. *Základy občianskeho hmotného práva. 2. zväzok. 2. prepracované vyd.* Bratislava: Iura Edition, 2004, 278 s. ISBN 80-89047-89-0.
- PRŮCHA, Petr; K vybraným otázkám správního soudnictví v České republice v souvislosti s připravovanou úpravou správního soudnictví na Slovensku. In: TRELLOVÁ, Lívia (ed.). *Nový Správny súdny poriadok. Návrh*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2014, s. 20–36. ISBN 978-80-7160-374-0.
- PRŮCHA, Petr. Ke vztahu správního řádu a soudního správního řádu. In: RAJCHL, Jiří et. al. (eds.). *Správní řád – 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 214–225. ISBN 978-80-87975-2.
- PRŮCHA, Petr. Nové instituty správního řádu v České republice. In: VAČOK, Juraj et. al. (eds.). *Všeobecné správne konanie*. 1. vyd. Bratislava Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 27–48. ISBN 978-80-7160-293-4.
- ŠALINGOVÁ IVANOVÁ, Mária a Zuzana MANÍKOVÁ. *Slovník cudzích slov*. 3. revidované vyd. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1990, 582 s. ISBN 80-08-00006-6.
- ŠTEVČEK, Marek, Jana BARICOVÁ, Svetlana FICOVÁ, Soňa MESIARKINOVÁ, Jana BAJÁNKOVÁ, Marek TOMAŠOVIČ a kol. *Civilný sporový poriadok. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-629-6.

SPRÁVNÍ SANKCE NETRESTNÍ POVAHY

Helena Prášková*

1 ÚVOD

K zajištění cílů, úkolů i základních funkcí veřejné správy a k naplnění účelu zákonných úprav v jednotlivých odvětvích a oborech veřejné správy disponují správní orgány řadou právních nástrojů mocenského charakteru. Aby zajistily plnění právních povinností adresáty veřejné správy, mohou správní orgány užít donucení nepřímé (realizovat sankce) nebo donucení přímé (zajistit nucené splnění právní povinnosti). Správně právní sankce jako právní normou předvídaný následek porušení právní normy mají buď povahu správního trestu (správní trestní sankce), nebo se jedná o správní sankce netrestního charakteru (správní sankce obnovující povahy). Jejich rozlišení spočívá v tom, zda jde o případy porušování povinností, u nichž povaha způsobené poruchy vylučuje možnost jejího faktického napravení, nebo o případy, kdy zjednání nápravy přichází v úvahu.¹

Tato problematika kolegu Petra Průchu vždy velice zajímala a již od svých raných děl jí věnoval značnou pozornost.² V následujícím textu bych

* Doc JUDr. Helena Prášková, CSc., Katedra správního práva a správní vědy, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Email: praskova@prf.cuni.cz

1 Srov. např. ČERVENÝ, Z. O správních sankcích. In: *Sborník prací z veřejného práva ke 65. narozeninám P. Levíta*. Praha, 1967, s. 33 a násl. ISBN 60-014-67; ČERVENÝ, Z. Administrativně právní (správní) odpovědnost. In.: LUKEŠ, Z a kol. *Československé sociálněprávní vědy, II. díl*. Praha: Ústav státní správy, 1970, s. 101 a násl.

2 Srov. PRŮCHA, P. *Správně právní odpovědnost se zaměřením na problematiku stíhání přestupků*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1988, s. 35 a násl.; PRŮCHA, P. K reformě správního trestání. *Právník*, 1998, č. 12, s. 1029 a násl.; PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Brno-Plzeň: nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2012, s. 385 a násl.; PRŮCHA, P. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*, 2014, č. 1–2, s. 16 a násl.; PRŮCHA, P. Rozjímání nad mezemi a limity správního trestání. *Dny práva – Days of Law 2017*, s. 220–234. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680> [cit dne 28. 5. 2019].

se chtěla zabývat vybranými problémy správně právních sankcí netrestního charakteru, zejména otázkou, čím se tyto sankce liší od správních trestů, jakým způsobem jsou upraveny a některými aktuálními problémy ukládání netrestních sankcí.

2 SPRÁVNÍ TRESTY A SANKCE NETRESTNÍ POVAHY

Podle teorie trestního práva je trestem opatření státního donucení ukládané jménem státu k tomu povolanými soudy v trestním řízení, jímž se působí určitá újma za spáchaný trestný čin jeho pachateli; tato újma musí odpovídat povaze a závažnosti spáchaného trestného činu a vyjadřovat tak společenské odsouzení činu a jeho pachatele.³

Správním trestem pak lze rozumět opatření státního donucení, které ukládá příslušný správní orgán po provedeném řízení a kterým se působí újma pachateli za spáchaný přestupek. Společenské odsouzení je ve správním trestu též obsaženo, byť v menší míře, některé přestupky mohou být vnímány i jako morálně neutrální (v souvislosti s rozlišováním mala in se a mala prohibita). Správní tresty jsou ukládány za společensky škodlivá protiprávní jednání, mají represivní funkci a funkci individuální i generální prevence.⁴ Podle J. Pošváře lze „za správní trest považovati určitou majetkovou nebo osobní újmu označenou zákonodárcem jako trest, kterou uložil správní úřad ve správním trestním řízení podle principu legality za správní delikt, jehož skutková podstata je určena správní normou.“⁵

Pro odlišení správního trestu od jiných netrestních mocenských opatření je důležité uvědomit si některé charakteristické znaky (správního) trestu. Správní trest nastupuje jako právní následek porušení právní povinnosti,

³ Srov. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 302. ISBN 978-80-7352-358-7.

⁴ Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 198. ISBN 978-80-7502-221-9. Podle M. Kopeckého (*Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 281): „Trest je zplátním druhem právní sankce, jejímž účelem je zasáhnout pachatele protiprávního činu v osobní a sociální sféře. Jde o zákonem stanovený právní následek za protiprávní jednání, jehož uložení realizují k tomu určené orgány státní donucení vůči tomu, kdo porušil zákonem stanovená pravidla chování. Trest má vůči pachateli represivní význam, má mu zabránit v dalším páčení protiprávní činnosti, věst ho k tomu, aby v budoucnu stanovená pravidla neporušoval, ale i generálně preventivní účinek i na další osoby.“

⁵ Srov. POŠVÁR, J. *Nástin správního práva trestního. II. díl. O administrativních trestech a správním trestním řízení*. Brno, 1946, s. 33.

ale ne jakékoli porušení, ale pouze takového, které naplní znaky konkrétního správního deliktu (přestupku). Skutková podstata přestupku musí být relativně určitě určena zákonem (*nullum crimen sine lege*), kromě popisu objektivní stránky zahrnuje mnohdy též znak zavinění nebo jiné subjektivní znaky, znakem přestupku je též určitá minimální míra společenské škodlivosti. Správní trest je ukládán proto, že byla porušena právní povinnost (trestá se nesplnění povinnosti), nikoli proto, aby byla odpovědná osoba nucená porušenou povinností splnit (nevynucuje se splnění povinnosti). Pozdější splnění povinnosti nemá význam pro výrok o vině. Ukládá se po provedeném trestně správním řízení, které musí splňovat základní požadavky spravedlivého procesu. Uplatňuje se zásada *ne bis in idem*, stíhání správního deliktu (přestupku) a uložení trestu je založeno na zásadě *legality*, nikoli *opportunity*. Správní trest je ukládán na základě správního uvážení, správní orgán vyměřuje trest podle závažnosti a povahy protiprávního činu, zároveň ale přihlíží i k hlediskům a okolnostem vztahujícím se k pachateli.

Naproti tomu pro správní sankce netrestního charakteru je typické, že nejsou stanoveny konkrétní, určité skutkové podstaty, kde by bylo přesně popsáno jednání nebo stav, který je základem pro jejich uložení,⁶ zavinění jednajících osob je irelevantní. Správní orgán netrestními sankcemi reaguje na zjištěné nedostatky v činnosti fyzických nebo právnických osob, na porušování nebo neplnění právních povinností zjištěné často při výkonu správního dozoru. Tato opatření (na rozdíl od správních trestů) nemusí být vždy vázána jen na protiprávní jednání fyzické nebo právnické osoby. Správní orgán je může ukládat i v souvislosti se vznikem protiprávního stavu v důsledku události (havárie, povodně, požáru), jindy souvisejí s tím, že adresát určitého oprávnění přestane splňovat zdravotní, odbornou nebo finanční způsobilost apod. Pokud dojde k odstranění protiprávního, závadného stavu, správní orgán netrestní sankci zpravidla neuloží. Nedojde-li k nápravě, není vyloučeno rozhodnout o netrestní sankci znovu, případně (pokud zákon stanoví příslušnou skutkovou podstatu) může následovat rozhodnutí o trestní sankci.

⁶ Např. podle § 36 odst. 1 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně „*Jestliže věc nebo činnost při provozu anebo provoz vyvolávají bezprostřední nebezpečí vzniku požáru a ke odstranění tohoto nebezpečí nestačí jiná opatření, orgán vykonávající státní požární dozor rozhodne o*

a) vyloučení věci z užívání,

b) zákaz činnosti,

c) zastavení provozu.“

Při rozhodování nehrají roli osobní hlediska, příslušný orgán neposuzuje dopad netrestního opatření do osobní či majetkové sféry osoby. Účelem sankcí netrestního charakteru není represe, ale odstranění škodlivých následků protiprávního jednání, přerušení protiprávního jednání, zabránění v jeho pokračování, obnovení právního stavu.

Nápravná, ochranná a zajišťovací opatření orgánů veřejné správy jsou součástí právní úpravy téměř všech oborů veřejné správy.⁷ Ukládají se nejčastěji formou správního aktu (rozhodnutí ve správním řízení), někdy též formou faktického zásahu. Příkladem sankcí netrestního charakteru, které se vyskytují téměř ve všech oborech veřejné správy, jsou zejména opatření k odstranění nedostatků zjištěných při výkonu správního dozoru⁸ (např. podle zákona o lesích, zákona o vodách, živnostenského zákona, zákona o bankách, podle veterinárního zákona apod.). Z konkrétních nápravných, ochranných a zajišťovacích opatření lze uvést např.

- nařízení odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu nebo v rozporu s ním podle stavebního zákona,
- vyloučení věci z užívání, zákaz činnosti a zastavení provozu podle zákona o požární ochraně,
- zrušení živnostenského oprávnění nebo pozastavení provozování živnosti podle živnostenského zákona,
- odnětí koncese, souhlasu nebo povolení podle zákona o platebním styku, zákona o kolektivním investování, zákona o návykových látkách, zákona o civilním letectví,
- odnětí nebo zrušení licence podle zákona o lesích nebo podle zákona o silniční dopravě,
- odnětí nebo zrušení akreditace podle zákona o elektronickém podpisu, zákona o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zákona o podmínkách akreditace a provádění zkoušek z odborné způsobilosti,

⁷ Srov. též PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 18. ISBN 978-80-7400-456-8.

⁸ Blíže srov. STAŠA, J. *Správní dozor*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 208 a násl. ISBN 978-80-7400-624-1.

- zákaz prodeje zboží, nařízení znehodnocení zdravotně závadného zboží, zákaz výkonu další činnosti nebo nařízení uzavření provozovny až na dobu dvou provozních nebo prodejních dnů podle zákona o České obchodní inspekci,
- zákaz činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, uložení povinnosti provést přiměřená náhradní opatření k nápravě podle zákona o ochraně přírody a krajiny,
- uložení zvláštních opatření podle plemenářského zákona (např. zákaz prodeje nebo nákupu, zákaz plemenitby, utracení zvířete, zákaz přemísťování zvířat),
- nařízení provedení mimořádného auditu penzijní společnosti nebo důchodového fondu, nařízení změny depozitáře, vedoucí osoby, auditora, pozastavení připisování a odepisování důchodových jednotek, nařízení převodu obhospodařování důchodových fondů na jinou penzijní společnost, nařízení úpravy pojistných podmínek, odnětí povolení podle zákona o důchodovém spoření.
- uložení nucené správy podle zákona o bankách, o spořitelních a úvěrních družstvech, o pojišťovnictví, o podnikání na kapitálovém trhu, o Všeobecné zdravotní pojišťovně, o kolektivním investování, v zákoně o důchodovém spoření, o doplňkovém penzijním spoření apod.

Kromě ukládání sankcí netrestní povahy se lze v právní úpravě setkat i s dalšími důsledky porušení právní povinnosti, např. s důsledky, které nastávají ex lege nebo je správní orgán pouze autoritativně deklaruje.⁹ Příkladem mohou být tzv. zákonné sankce ukládané za tzv. platební delikty (delikty proti platební disciplíně). Tímto pojmem se zpravidla označuje¹⁰ porušení veřejnoprávní povinnosti peněžité povahy, povinnosti řádně a včas zaplatit daň, poplatek, odvod, clo apod. Zákonným následkem je vznik povinnosti zaplatit úrok z prodlení, penále, přírážku, apod., tuto peněžitou sankci vyměňuje správní orgán. Na rozdíl od přestupků vyplývá povinnost platit sankce

⁹ K tomu bližší srov. např. STAŠA, J. Kvazitrestní důsledky porušení první povinnosti ve správním právu. In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2016*. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, s. 190 a násl. ISBN 978-80-7160-430-3.

¹⁰ Srov. MIKULE, V. Přestupky a jiné správní delikty. In: *Obec – postavení, správa, činnost*. Praha: ISV, 1996, s. 210 a násl., důvodová zpráva k daňovému řádu.

za platební delikty zpravidla přímo ze zákona, ke vzniku sankce postačuje samotný fakt nesplnění platební povinnosti řádně a včas. Druh a výše sankce za platební delikty je stanovena zákonem, Správní orgán je neukládá s použitím správního uvážení, nepřihlíží k objektivním ani subjektivním hlediskům (závažnost porušení povinnosti, společenská škodlivost, význam chráněného zájmu, okolnosti protiprávního jednání, doba trvání protiprávního jednání, majetkové, rodinné a osobní poměry povinné osoby, předchozí řádné plnění povinností apod.). Závažnost neplnění platební povinnosti je vyjádřena již v zákonné sazbě sankce. Čím delší je prodlení s řádným plněním povinnosti, tím vyšší je zpravidla sankce.

Zásadním problémem je otázka, zda má být platebním deliktem pouze porušení povinnosti uhradit veřejnoprávní povinnou platbu řádně a včas, či též porušení dalších souvisejících povinností – povinnosti podat daňové přiznání, hlášení, vyúčtování, poplatkové přiznání, oznámení, přehled o příjmech a výdajích, přehled o výši vyměřovacího základu apod. nebo porušení povinnosti v těchto přiznáních uvést pravdivé údaje a správně výši povinné platby vypočítat (řádne tvrdit daň).

Již starší literatura rozlišovala dva základní typy finančních deliktů: delikty zkrácení nebo ohrožení důchodku, které způsobují újmu státních příjmů nebo je ohrožují a delikty spočívající v tzv. nepořádnostech, které znesnadňují činnost finanční správy a jejichž vliv na státní příjmy je jen nepřímý.¹¹

V praxi se dnes ozývají názory,¹² že porušení povinnosti v rovině tvrzení daně (povinné platby) by nemělo mít za následek vznik zákonné sankce, ale že by se mělo jednat o klasický správní delikt, o kterém by vedl správní řízení správní orgán. Argumentuje se především tím, že zákonné sankce za porušení povinností v rovině tvrzení daně (podle daňového řádu pokuta

¹¹ Srov. blíže např. SIBLÍK, J. Trestní právo a řízení důchodkové. *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV.* Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 943 a násl. ISBN 80-902752-8-1.

¹² Srov. např. PÁVEK, V. Trestní odpovědnost právnických osob za porušení daňových předpisů. *Bulletin advokacie*, 2012, č. 1–2, s. 29 a násl. ISSN 1210-6348; PRÁŠKOVÁ, H. Delicts Against Payment Discipline in the Czech Republic. *Új Magyar Közjgazgatás*, 2013, č. 3, ISSN 2060-4599; PRÁŠKOVÁ, H. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo*, 2014, č. 1–2, s. 83, 84. ISSN 0139-6005; Dále též např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 7. 2001 ve věci *Ferrazžini proti Itálii* [2001] Sběrka rozsudků a rozhodnutí 2001-VII, rozsudek velkého senátu ze dne 23. 11. 2006 ve věci *Jussila proti Finsku*, stížnost č. 73053/01 (bod 38).

a penále) jsou svoji povahou spíše trestem a že mohou dosahovat nepřiměřené (likvidační) výše. Možnost jejich prominutí, resp. moderace není pravidlem. Správní orgán by měl podle těchto názorů zkoumat zavinění, důvody a okolnosti porušení povinnosti tvrzení, protože mnohdy je důvodem porušení povinnosti nejasnost daňových předpisů, jejich časté změny, možnost různých výkladů těchto předpisů, mylné informace podávané úředníky daňové správy apod. Další vážnou námitkou je neprovázanost platebních deliktů s trestnými činy zkrácení daně, poplatku a jiné podobné povinné platby. Protože platební delikty nejsou klasickými správními delikty, neuplatňují se požadavky kladené na řádný, spravedlivý proces, zejména požadavek na veřejné projednání věci, vznesení srozumitelného obvinění, zajištění práva na obhajobu (právo být přítomen při projednávání věci, vyjadřovat se ke všem skutečnostem, navrhnout důkazy, klást otázky svědkům, apod.).

K těmto kritickým názorům (směřujícím zejména k úpravě zákonných sankcí v daňovém řádu) by bylo možno doplnit argument, že řada zvláštních zákonů upravujících správu veřejnoprávních povinných plateb porušení povinnosti v rovině tvrzení skutečně stíhá jako klasický správní delikt, zpravidla jako přestupek.¹³ Závěrem lze uzavřít, že sporná povaha sankcí za některé platební delikty vedla k jejich posouzení jako trestů ve smyslu EÚLP.¹⁴

3 ROZLIŠENÍ SPRÁVNÍCH TRESTŮ A SANKCÍ NETRESTNÍ POVAHY

Rozlišení, zda určitá sankce má mít charakter trestu nebo netrestního opatření, je věcí především zákonodárce, který explicitně stanoví druhy trestů, které lze za přestupky ukládat (výslovně označí sankci jako správní trest), a to buď v obecné úpravě,¹⁵ nebo ve zvláštních zákonech. Zda se mu toto rozhranění vždy správně povede, zda vystihne, kdy má jít již o správní trest s represivními a preventivními účinky, či zda jde o právní situaci,

¹³ Např. přestupek nepodání (na předepsaném tiskopise) přehledu o příjmech a výdajích nebo přehledu o výši vyměřovacího základu podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení.

¹⁴ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2015, č. j. 4 Afs 210/2014-57; Nálezy Ústavního soudu ze dne 15. října 2013 sp. zn. Pl. ÚS 3/13 (375/2013 Sb.) a ze dne 30. června 2015, sp. zn. Pl.ÚS 24/14187/2015 Sb.

¹⁵ Srov. § 35 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

kdy je vhodnější zajistit řádný chod veřejné správy uložením nápravného, ochranného nebo zajišťovacího opatření, může být sporné a praxe, judikatura i doktrína na některé nevhodné příklady již poukázala.

Zvláštní zákony mnohdy označují správní trest a netrestní opatření stejně nebo podobně. Lze uvést následující příklady.

Zákaz činnosti je správním trestem, obecné podmínky jeho ukládání stanoví § 48 přestupkového zákona,¹⁶ zvláštní zákony pak stanoví u jednotlivých skutkových podstat, za který konkrétní přestupek jej lze uložit. Zákaz činnosti jako netrestní sankce (na rozdíl od správních trestů) nemusí být vždy vázán jen na protiprávní jednání fyzické nebo právnické osoby, správní orgán může tato opatření ukládat i v souvislosti se vznikem protiprávního stavu v důsledku události, jindy souvisejí se ztrátou různých typů způsobilosti (viz výše).

Poměrně často se lze setkat s možností zakázat nebo omezit určitou činnost v souvislosti s výkonem správního dozoru. Kontrolní orgán na základě kontrolního zjištění o chování kontrolovaných osob v rozporu s právem může např. rozhodnout o omezení nebo zákazu některých povolených činností družstevní záložny nebo institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, o zákazu činnosti, která vyvolává bezprostřední nebezpečí vzniku požáru, o pozastavení činnosti, při které dochází k týrání zvířat, o zákazu provozování silniční dopravy zahraničnímu dopravci na území České republiky apod.¹⁷

Napomenutí jako obecný druh správního trestu je upraveno v § 45 přestupkového zákona. Od napomenutí jako správního trestu je třeba odlišit veřejné napomenutí jako opatření k nápravě podle § 9 odst. 2 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu: „*Česká národní banka může místo pokuty uložit veřejné napomenutí. Současně Česká národní banka rozhodne podle okolností o rozsahu, formě a způsobu uveřejnění napomenutí, a to na náklady osoby, které se veřejné napomenutí ukládá*“.

Odnětí oprávnění není obecným správním trestem, přestupkový zákon jej ve výčtu druhů správních trestů v § 35 neuvádí. Přesto může být tento správní trest upraven zvláštními zákony, např. podle § 42 zákona č. 272/2013 Sb.,

¹⁶ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“).

¹⁷ Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 213 a násl. ISBN 978-80-7502-221-9.

o prekurzorech drog lze za vypočtené přestupky spolu s uložením pokuty uložit správní trest odnětí licence nebo zvláštní licenci nebo zrušení registrace nebo zvláštní registrace. Správní trest spočívající v odnětí oprávnění je odlišný od zrušení nebo pozastavení oprávnění nebo jeho výkonu jako opatření ochranného, nápravného a zajišťovacího charakteru. Např. živnostenský úřad může zrušit živnostenské oprávnění nebo v odpovídajícím rozsahu pozastavit provozování živnosti, jestliže podnikatel závažným způsobem porušil nebo porušuje podmínky stanovené rozhodnutím o udělení koncese, živnostenským zákonem nebo zvláštními právními předpisy. Orgán sociálně-právní ochrany dětí rozhodne o odnětí pověření k výkonu sociálně-právní ochrany, jestliže byl pověřené osobě pravomocně uložen správní trest za taxativně stanovené přestupky, jde-li o zvláště závažné porušení povinností.¹⁸ V těchto případech je typické, že odnětí oprávnění je možným důsledkem závažného nebo opakovaného porušení povinností.

Správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku lze podle § 50 odst. 1 přestupkového zákona uložit právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě, stanoví-li tak zvláštní zákon. Od správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku je třeba odlišovat případy, kdy již podle dřívější právní úpravy bylo možné zveřejňovat některá rozhodnutí o správních deliktech. Např. podle § 135 odst. 9 a 11 zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku, Česká národní banka bez zbytečného odkladu uveřejní pravomocné rozhodnutí o udělené pokutě způsobem umožňujícím dálkový přístup. Rozhodnutí musí být uveřejněno nejméně po dobu 5 let. Zveřejnění není chápáno jako trest.¹⁹ Podobnou funkci jako trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku má správní trest veřejného napomenutí za přestupek podle zákona o auditorech.²⁰

Protože sankce netrestní povahy a správní tresty jsou odlišné a samostatné právní instituty, sledují úplně jiný účel, jsou ukládány (nastupují) za zcela

¹⁸ Srov. § 58 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, § 50 odst. 1 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

¹⁹ Dalšími příklady úpravy zveřejňování rozhodnutí mohou být § 192 odst. 8 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění účinném do 31. 5. 2016, § 36j odst. 3 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, § 27ea odst. 3 zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, § 49f zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech.

²⁰ Srov. § § 49a odst. 6 a 49b odst. 8 ve spojení s § 25 odst. 1 písm. b). Podle § 25 odst. 7 rozhodnutí o uložení opatření veřejného napomenutí vykoná Komora zveřejněním na svých internetových stránkách.

odlišných podmínek a důvodů, trestní pravomoc správního orgánu a pravomoc ukládat nápravná opatření se liší, není vyloučeno, aby byly ukládány souběžně. Mnohdy je jejich souběžné užití vhodné pro jejich komplementární působení (např. uložení pokuty za přestupek černé stavby, kterým se trestá odpovědný stavebník a zároveň rozhodnutí o odstranění stavby, kterým se obnovuje právní stav). Ukládání netrestních sankcí je důležitým projevem ochrany a prosazení důležitých veřejných zájmů na bezpečnosti na různých úsecích, stabilitě, ochraně práv osob, na potřebě, aby kvalifikované činnosti byly vykonávány odborně a profesionálně apod. Souběžné uložení správního trestu a netrestního ochranného, zajišťovacího nebo nápravného opatření není porušením zásady *ne bis in idem*. Tento závěr potvrzuje judikatura správních soudů.²¹ Pro soudní trestání právnických osob byla výslovná úprava obsažena v dnes již zrušeném § 28 odst. 1 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim:²² „*Zabájení trestního stíhání proti právnické osobě brání tomu, aby o téže skutku proti téže právnické osobě probíhalo řízení o správním deliktu; to nevyklučuje uložení nucené správy nebo jiného nápravného opatření anebo uplatnění opatření k řešení krize nebo opatření včasného zásahu podle jiných právních předpisů.*“

Ze závěru, že správní tresty a netrestní nápravná opatření správního orgánu jsou rozdílné právní instituty, které mohou být ukládány souběžně, ale neplyne, že souběžně být ukládány musí, resp. že uložení nápravného opatření musí předcházet uložení správního trestu nebo naopak.²³ Výjimkou jsou pak nestandardní úpravy, které souběžnost správního trestu a nápravného opatření vyžadují a stanoví dokonce pořadí jejich uložení. Příkladem může být § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, podle kterého Česká inspekce životního prostředí „*ukládá právnickým osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokuty za porušení stanovených povinností podle*

²¹ Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93-34, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2015, č. j. 9 As 202/2014-236, publ. pod č. 3193/2015 Sb. NSS, ze dne 30. června 2016, č. j. 10 Ads 38/2016-41, ze dne 22. srpna 2018, č. j. 8 Ads 207/2017-58, ze dne 23. ledna 2019, č. j. 7 Afs 288/2018-79, ze dne 21. února 2019, č. j. 2 Afs 304/2018-411.

²² Ustanovení § 28 bylo zrušeno zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

²³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. srpna 2018, č. j. 8 Ads 207/2017-58.

§ 66 odst. 2 až 5; současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím²⁴. Zákon o odpadech tedy předpokládá návaznost řízení o uložení nápravného opatření na řízení o uložení sankce.²⁴

Poněkud jiný charakter má opatření k nápravě podle § 59 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Podle § 59 odst. 1 „*Jestliže provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání porušuje povinnosti stanovené tímto zákonem nebo podmínky udělené licence, upozorní jej Rada na porušení tohoto zákona a stanoví mu lhůtu k nápravě.*“ Upozornění s uložení opatření k nápravě předchází udělení sankce za porušení povinností stanovených tímto zákonem, je předpokladem pro projednání přestupku a uložení správního trestu za něj. Nemá však charakter správního rozhodnutí, nelze jej napadnout opravným prostředkem.²⁵

4 STÍRÁNÍ ROZDÍLŮ MEZI SPRÁVNÍMI TRESTY A SANKCEMI NETRESTNÍ POVAHY

Sankce netrestní povahy mohou výrazně zasáhnout do práv osob a mít dalekosáhlý dopad do další činnosti fyzické nebo právnické osoby, jejich uložení může být dokonce pocíťováno jako přísnější a tíživější újma než uložení správního trestu. Možná z tohoto důvodu lze v poslední době pozorovat určité rozměňování rozdílů mezi nimi, někdy se ve vztahu k některým netrestním opatřením dokonce hovoří o vedlejším trestu nebo o trestu sui generis.

Zkoumá se, zda netrestní opatření, byť nejsou označena jako správní trest, nejsou ve skutečnosti „trestným činem“ ve smyslu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“).

²⁴ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. února 2016, č. j. 3 As 103/2015-69.

²⁵ K výkladu ustanovení § 59 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb. se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudcích č. j. 4 As 34/2007-129, 4 As 13/2008-107, 4 As 17/2008-119. Z jeho závěrů vyplývá, že citované ustanovení upravuje institut tzv. opatření k nápravě, který předchází udělení sankce za porušení povinností stanovených tímto zákonem. Smyslem a účelem tohoto institutu je zajistit, aby provozovatel vysílání nebyl potrestán za delikt ní jednání, jehož si nebyl vědom, tj. z procesního hlediska vzato, aby prvním úkonem vůči provozovateli nebylo oznámení o zahájení řízení o uložení pokuty za správní delikt. Zákonodárce na tomto místě dává prostor k dobrovolné nápravě závažného jednání provozovatele. Dále též rozsudky Městského soudu v Praze, č. j. 28 Ca 339/2001, č. j. 8 Ca 212/2008-61.

Jako příklad lze uvést posuzování povahy

- záznamu bodů v registru řidičů,²⁶
- odnětí oprávnění řidiče taxislužby,²⁷
- odnětí bankovní licence,²⁸
- odnětí oprávnění ke zprostředkování zaměstnání,²⁹
- penále podle § 251 daňového řádu.³⁰

V některých případech soudy shledaly, že dané sankční opatření není trestem ve smyslu EÚLP, v jiných trestní povahu dovodily, byť nikoli jednomyslně.³¹

Určitý trend stírání rozdílu mezi správními tresty a opatřeními nápravného, zajišťovacího a ochranného charakteru lze sledovat také v tom, že právní úprava stále častěji umožňuje, aby se o nich rozhodovalo ve společném řízení. Jako typický příklad lze uvést novelizovaný § 46e odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, který stanoví, že „*Česká národní banka může v řízení o přestupku podle tohoto zákona nebo jiného právního předpisu uložit pachateli rovněž opatření k nápravě nebo odejmout oprávnění ke činnosti podle příslušného právního předpisu*“.³² Nerozlišování rozdílné povahy a účelu trestních a netrestních sankcí a určité „zmatení pojmů“ nechtěně podporuje důvodová zpráva k § 37 přestupkového zákona,³³ když stanoví, že „*U fyzické osoby se mimo jiné přibližně ke jejím osobním poměrům včetně toho, zda a jakým způsobem byla pro tentýž skutek potrestána v jiném řízení před správním orgánem. Tím se rozumí zejména řízení o správním disciplinárním deliktu, řízení o uložení pořádkové pokuty, řízení o tzv. platebním deliktu, popřípadě řízení o uložení opatření k nápravě, odnětí*

²⁶ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, sp. zn. 6 As 114/2014.

²⁷ Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2013, č. j. 8 As 32/2012-63, č. 2894/2013 Sb. NSS, ze dne 9. srpna 2018, č. j. 1 As 222/2018-22.

²⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2019, č. j. 7 Afs 288/2018-79.

²⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. srpna 2018, č. j. 8 Ads 207/2017-58.

³⁰ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2015, č. j. 4 Afs 210/2014-57.

³¹ Srov. např. odlišná stanoviska podle § 55a s.ř.s. k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014-55.

³² Možnost ukládat opatření k nápravě spolu s trestem za přestupek není novinkou, podobnou možnost připouštěl např. již zákon č. 225/1922 Sb., o mimořádných opatřeních bytové péče. Podle jeho § 18 odst. 1 „*V trestním nálezu může být zároveň stanovena lhůta, do které ten, kdo přestupek se dopustil, jest povinen zjednatí stav vyhovující tomuto zákonu*“.

³³ Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Sněmovní tisk č. 555, Poslanecká sněmovna, 7. volební období.

oprávnění, resp. řízení o uložení opatření, která nemají sankční povahu“. Je jisté, že při ukládání správních trestů za přestupek může být skutečnost, že došlo k uložení nápravného, ochranného nebo zajišťovacího opatření vzata v úvahu (např. jako polehčující lze hodnotit okolnost, že pachatel přestupku napravil protiprávní stav, naopak k tomu, že bylo uloženo nápravné opatření, nelze přihlížet jako k přitěžující okolnosti), ovšem při vědomí, že nejde o „potrestání v jiném řízení“.

Nerespektováním rozdílů mezi trestními a netrestními sankcemi se vnáší nejistota do rozhodovací praxe správních orgánů, kdy není jasné, jakým požadavkům mají netrestní sankce vyhovovat. Není pak divu, že se účastníci v řízení o netrestních sankcích domáhají uplatnění hmotněprávních i procesních trestních institutů, např. uplatnění zásady *in dubio pro reo*, zásady *nemo tenetur*, absorpční zásady, nutnosti prokázat materiální znak – společenskou škodlivost jednání, užití příznivější úpravy, namítají promlčení možnosti uložit netrestní opatření apod. V oznámení o zahájení řízení o uložení netrestního opatření není třeba uvádět „*popis skutku s uvedením času a místa jeho spáchání*“³⁴ Podobně ve výrokové části rozhodnutí o netrestním nápravném, zajišťovacím nebo ochranném opatření nemusí být obsaženy náležitosti předepsané pro výrokovou část rozhodnutí o přestupku. Nemusí být tedy uváděn „*popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání*“, ale postačí popsat vytykané jednání. Lze se setkat s výroky ukládajícími nápravné opatření, ve kterém je specifikováno protiprávní jednání a dále se uvádí, že „*za toto protiprávní jednání se ukládá nápravné opatření*“. Již z dikce „*za to se ukládá*“ je zřejmý posun k ukládání trestních sankcí. Správně v souladu s charakterem nápravného opatření by měl výrok znít tak, že bylo zjištěno určité protiprávní jednání (stav) „*proto se ukládá nápravné opatření*“.

Závěrem bych chtěla shrnout, že uvažovat o nápravných a zajišťovacích opatřeních jako o možných „vedlejších trestech“ bez dalšího a aplikovat

³⁴ Srov. Závěr č. 62/2007 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu – Vymezení předmětu správního řízení, kde se uvádí, že na rozdíl od oznámení o zahájení řízení o správním deliktu, kde musí být přesně popsán skutek a správní delikt, který je v tomto skutku spatřován, „*V oznámení o zahájení ostatních řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu správní orgán uvede věc, o které bude v řízení jednáno. Popis věci tvoří obecné vymezení práv nebo povinností, o kterých bude v řízení rozhodováno, a též dosavadní skutková zjištění.*“

na ně požadavky kladené na tresty, by popíralo jejich skutečný charakter a znamenalo často omezení jejich funkčnosti.

Literatura

- PRŮCHA, P. *Správně právní odpovědnost se zaměřením na problematiku stíhání přestupků*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1988, s. 147.
- PRŮCHA, P. K reformě správního trestání. *Právník*, 1998, č. 12, s. 1029 a násl. ISSN 0231-6625. ISBN 55-989A-88.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Brno-Plzeň: nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2012. ISBN 978-80-7239-207-0.
- PRŮCHA, P. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*, 2014, č. 1–2, s. 16 a násl. ISSN 0139-6005.
- PRŮCHA, P. Rozjímání nad mezemi a limity správního trestání. *Dny práva – Days of Law 2017*, s. 220–234. Dostupné z <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>
- PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 448. ISBN 978-80-7502-221-9
- PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 420. ISBN 978-80-7400-456-8.
- STAŠA, J. Kvazitrestní důsledky porušení první povinnosti ve správním právu. In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavskej právnické fórum 2016*. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, s. 190 a násl. ISBN 978-80-7160-430-3
- PRÁŠKOVÁ, H. Delicts Against Payment Discipline in the Czech Republic. *Új Magyar Közigazgatás*, 2013, č. 3, ISSN 2060-4599.

ZÁKON O ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPKY A ŘÍZENÍ O NICH A PRVNÍ ZKUŠENOSTI S JEHO APLIKACÍ (OTÁZKY SPOJENÉ S VYBRANÝMI PŘECHODNÝMI USTANOVENÍMI)

Vít Št'astný*

1 ÚVOD

Následující příspěvek seznamuje čtenáře s vybranými otázkami, které vyvstaly v souvislosti s aplikací zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Vychází zejména z výkladové praxe Ministerstva vnitra a činnosti poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, k jehož trvale zvaným expertům jubilující prof. Průcha již dlouhá léta patří. Uvedený poradní sbor, který byl původně zřízen k zajištění bezproblémové aplikace „nového“ správního řádu, se po přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich zabývá rovněž problematikou správního trestání. K nové právní úpravě přijal za necelé tři roky od přijetí rekodifikace přestupkového práva již více než desítku závěrů, které jsou zveřejňovány na internetových stránkách Ministerstva vnitra.

Po nabytí účinnosti každého nového zákona přichází hvězdná hodina přechodných ustanovení. Ustanovení zastrčená až na samém konci zákona, jimž je v průběhu legislativního procesu zpravidla věnován jen minimální zájem, začnou budit pozornost ve chvíli, kdy nastane nutnost je aplikovat. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich není výjimkou.

* JUDr. Vít Št'astný, Odbor legislativy a koordinace předpisů, Ministerstvo vnitra, Praha / Email: vit.stastny@mvcz.cz

2 ÚSTAVNÍ KONFORMITA PŘECHODNÝCH USTANOVENÍ V § 112 Odst. 1 A 2

Největší pozornost vyvolávají § 112 odst. 1 a 2. Zatímco odstavec 1 je obecný a pojednává o podmínkách odpovědnosti za přestupek jako celku, odstavec 2 má předmět užší a týká se pouze lhůt pro zánik odpovědnosti za přestupek či dosavadní správní delikt a obdobných lhůt. V souvislosti s touto úpravou je diskutována ústavní konformita přechodných ustanovení.

Ustanovení § 112 odst. 1 ve shodě se zásadou stanovenou v § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. i s ústavním pravidlem zakotveným v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod stanoví, že odpovědnost za přestupek se posoudí podle pozdějšího zákona, je-li to pro pachatele příznivější. Naopak důsledná aplikace § 112 odst. 2 může v některých případech vést k tomu, že bude aplikován zákon, který je pro pachatele méně příznivý, než zákon účinný v době spáchání přestupku. K tomu může dojít tehdy, jestliže by odpovědnost za přestupek zanikla v důsledku aplikace § 112 odst. 2 věty druhé později, než by vyplývalo z pozdějšího zákona (tj. ze zákona pro pachatele příznivějšího), případně by mohlo dojít i k situaci, že bude muset být pozdější zákon aplikován, přestože obsahuje delší promlčecí dobu ve srovnání s dosavadní právní úpravou (tj. v důsledku aplikace § 112 odst. 2 věty první).

Obecně platí, že otázku, který ze zákonů je příznivější, je třeba řešit s ohledem na celkový dopad uplatnění správněprávní odpovědnosti. „*Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použít pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu. Použití nového práva je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení, posuzována jako celek, skýtají výsledek příznivější, než právo dřívější.*“ [nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 158/2000 ze dne 22. ledna 2001 (N 12/21 SbNU 91)].

Část odborné veřejnosti se proto domnívá, že je-li pozdější právní úprava pro pachatele přísnější, pokud jde o délku promlčecích dob (s tím, že ostatní podmínky odpovědnosti za přestupek zůstávají neměnné), pak tato úprava nemůže být aplikována s ohledem na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.

Naproti tomu lze vycházet při posuzování těchto ustanovení z judikatury, která připouští prodloužení promlčecí doby pozdějším zákonem za předpokladu, že v době nabytí účinnosti tohoto zákona nebyl skutek dosud promlčen. Z toho podle všeho vycházel zákonodárce při schvalování zákona č. 250/2016 Sb. a vychází z něj i Ministerstvo vnitra podporované částí doktríny.

V nálezu Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93 Sb., Ústavní soud dovodil, že „*otázka procesních předpokladů trestní stíhatelnosti vůbec, a tím spíše otázka promlčení, nepatří v České republice ani v jiných demokratických státech do oblasti těch základních práv a svobod principiální povahy, jež jsou součástí ústavního pořádku. Ústava ani Listina základních (a ne jiných) práv a svobod neřeší detailní otázky trestního práva, nýbrž stanoví nesporné a základní konstitutivní principy státu a práva vůbec. Listina v čl. 40 odst. 6 se zabývá tím, které trestné činy lze stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán), a neupravuje otázku, jak dluho lze tyto činy stíhat.*“ Citovaný nálezn rovněž zdůrazňuje, že pro aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod není rozhodující, zda je promlčení institutem hmotného práva nebo institutem procesního práva.

Přestože je citovaný nálezn staršího data a zabýval se jedinečnou situací, kdy zákon dodatečně stanovil, že se doba od 25. února 1948 do 29. prosince 1989 nezapočítává do promlčecí lhůty trestných činů, vyplývá z něj přinejmenším to, že Ústavní soud považuje otázku promlčení za otázku jednoduchého práva. Listina základních práv a svobod podle něj neřeší detailní otázky trestního práva, a proto prodloužení promlčecí doby nespadá do předmětu úpravy v čl. 40 odst. 6.

Rovněž lze odkázat na rozhodnutí velkého senátu trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 7. dubna 2005, sp. zn. 15 Tdo 163/2005. Velký senát rozhodoval z důvodu, že v obdobných věcech vedených u Nejvyššího soudu rozhodly senáty Nejvyššího soudu v otázce promlčení trestního stíhání rozdílně. Nakonec převážil názor, že má být respektován výše citovaný nálezn Ústavního soudu.

Upozornit lze též na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. srpna 2006, sp. zn. 5 Tdo 915/2006, v němž tento soud uvedl, že „*je-li podle zákona jednou trestný čin promlčen, jeho dodatečné prohlášení za čin nepromlčený (resp. dodatečné nezapočítání již proběhlé promlčecí doby) nemůže znamenat opětovný vznik promlčením zaniklé trestní*

odpovědnosti, a to ani tehdy, stane-li se tak zákonem. Tak daleko retroaktivita nepříznivějšího pozdějšího zákona jít nemůže. Podle čl. 40 odst. 6 LPS totiž platí, že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Uvedený zákaz retroaktivity nepříznivějšího zákona platí bezvýjimečně (na rozdíl např. od obdobného již sbora zmíněného ustanovení čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; viz č. 209/1992 Sb.). Není pochyb o tom, že otázka, zda určitý trestný čin promlčen je či není, patří do rámce posuzování jeho trestnosti už jen z toho důvodu, že promlčení je zákonným důvodem zániku této trestnosti.“ Dále k tomu ale dodává, že v teorii i praxi se obecně připouští, že „v době běhu promlčecích lhůt, tedy v době, kdy trestní odpovědnost a trestnost ještě z důvodu promlčení nezanikla, lze stanovit, že se běžící promlčecí doba prodlužuje, nebo dokonce, že některé trestné činy jsou zcela nepromlčitelné, tedy jinými slovy, že již započatá promlčecí doba nikdy v budoucnu nedoběhne.“

V judikatuře Nejvyššího správního soudu nejsou tyto případy natolik časté. Nicméně z posledních judikátů Nejvyššího správního soudu lze usuzovat, že i Nejvyšší správní soud vychází z citovaného nálezu Ústavního soudu (učinil tak například v rozsudku č. j. 3 As 84/2017-19 ze dne 11. června 2018, v němž posuzoval lhůtu pro zánik odpovědnosti provozovatele vozidla za správní delikt podle zákona o silničním provozu).

Pro úplnost lze zmínit, že otázkou prodloužení promlčecí doby se, ve vztahu k porušení čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, zabýval také Evropský soud pro lidská práva. Evropský soud pro lidská práva ve věci „*Coeme a další proti Belgii*“, kde bylo stěžovatelem namítáno dodatečné prodloužení promlčecí lhůty, dne 22. června 2000 vyhlásil rozsudek, jímž bylo jednomyslně rozhodnuto, že čl. 7 Úmluvy nebyl porušen. Uvedl, že prodloužení promlčecí doby zákonem a jeho okamžitá aplikace nepochybně měly za následek prodloužení lhůty, během níž mohly být příslušné skutky stíhány, a byly pro stěžovatele nepříznivé zejména tím, že zmařily jeho naděje. Podobná situace ale není porušením čl. 7 Úmluvy, neboť toto ustanovení nemůže být vykládáno tak, že zabráňuje prodloužit prostřednictvím okamžité aplikace procesního zákona promlčecí lhůty, když inkriminované skutky nikdy nebyly promlčeny.

Lze shrnout, že retroaktivita právních norem obecně je považována za jev nežádoucí a výjimečný, nicméně nelze ji zcela vyloučit. Zákonodárce

se zakotvením ustanovení § 112 odst. 2 snažil se zohledněním zásad právní jistoty a rovnosti co nejdříve sjednotit roztržštěnou právní úpravu lhůt pro zánik odpovědnosti za přestupek (správní delikt) ve zvláštních zákonech (§ 112 odst. 2 věta první) a zároveň předejít tomu, aby byl ohrožen veřejný zájem při stíhání jednání, ke kterým došlo před nabytím účinnosti zákona č. 250/2016 Sb. (§ 112 odst. 2 věta druhá; účelem této úpravy přitom bylo zejména zabránit nežádoucím důsledkům pro případ, že by zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, nenabyl účinnosti k 1. červenci 2017).

Názory na přechodné ustanovení v § 112 odst. 2 se tedy různí. To dokládá i skutečnost, že ačkoliv byla tato otázka projednávána též na zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, jeho členové se na jednoznačném závěru neshodli. Z hlediska uplatňování této právní úpravy se nicméně zdá, že správní orgány se přiklánějí k jejímu respektování; ostatně správním orgánům nepřísluší hodnotit ústavnost daného ustanovení, a nemají tedy možnost toto ustanovení neaplikovat ani možnost přerušit řízení a předložit otázku k posouzení Ústavnímu soudu (srov. čl. 95 odst. 2 Ústavy).

3 PROCESNÍ ASPEKTY SPOJENÉ S PŘESTUPKOVÝMI ŘÍZENÍMI V OBDOBÍ PŘECHODU NA NOVOU PRÁVNÍ ÚPRAVU

Základní východisko pro řešení procesních otázek tvoří § 112 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb. Vychází přitom z obvyklé zásady použití dosavadních procesních norem pro zahájená a nedokončená řízení. Přestože se jedná o obvyklou legislativní konstrukci, objevila se i v souvislosti s ní řada otázek.

3.1 Příkaz o přestupku spáchaném před 1. 7. 2017

Vyskytla se otázka ve vztahu k přestupku spáchanému v době účinnosti předchozí právní úpravy, kdy byl v dané věci vydán příkaz po 1. červenci 2017 a v poučení byla uvedena lhůta pro podání odporu 8 dnů ode dne oznámení příkazu (v nové právní úpravě došlo ke zkrácení lhůty k podání

odporu z 15 dnů na 8 dnů, srov. § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb. a § 150 odst. 3 správního řádu).

Vzhledem k tomu, že příkaz byl prvním úkonem v řízení, bylo namíste postupovat při jeho vydání (z procesního hlediska) podle nové právní úpravy v zákoně č. 250/2016 Sb. (a uplatnila se osmidenní lhůta pro podání odporu). Přejícné ustanovení § 112 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb. se použije pouze na řízení zahájená a pravomocně neskončená před 1. červencem 2017 (např. bylo-li by před tímto datem zahájeno běžné, „nezkrácené“ řízení, přesto však by bylo ve věci po 1. červenci 2017 rozhodnuto příkazem). Z hlediska hmotněprávního se přestupek posuzuje v souladu s § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., tedy podle právní úpravy příznivější pro pachatele.

3.2 Zákonnost příkazu, který byl vypraven před nabytím účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., avšak adresátovi byl doručen až po 1. 7. 2017

Z přechodného ustanovení plyne, že bylo-li řízení zahájeno dne 1. července 2017 nebo později, použije se v plném rozsahu procesní úprava v zákoně č. 250/2016 Sb. To však bez dalšího neznamená, že na příkaz vydaný ještě za účinnosti předchozí právní úpravy má být nadále nahlíženo striktně z hlediska právní úpravy účinné od 1. července 2017 a že v případě nesouladu s touto právní úpravou má být považován za nezákonný. Podle § 96 odst. 2 správního řádu platí, že „soulad rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání“. Podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu se vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám. V tomto případě byl příkaz v době vydání v souladu s právními předpisy, není proto zákonný důvod k jeho zrušení v přezkumném řízení. Nepřichází zřejmě v úvahu ani prohlášení nicotnosti příkazu podle § 77 odst. 2 správního řádu z důvodu absolutního nedostatku právního podkladu. Soudní judikatura chápe předmětný důvod nicotnosti zpravidla tak, že právní podklad neexistuje vůbec nebo neexistuje v době vydání rozhodnutí [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2010 č. j. 4

As 17/2009-62 (č. 2074/2010 Sb. NSS)]. V daném případě právní podklad (zákon č. 200/1990 Sb.) existoval v době vydání příkazu, ke zrušení tohoto podkladu došlo až následně. Nezákonnost takového příkazu proto nelze bez dalšího dovozovat.

3.3 Žádost o odložení výkonu rozhodnutí

Správní orgán řešil otázku, jak postupovat v případě při vyřizování žádosti o odložení výkonu rozhodnutí o přestupku po 1. červenci 2017 (podle § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. správní orgán takové žádosti vyhověl vždy, obdobné ustanovení však zákon č. 250/2016 Sb. neobsahuje, a proto musí obviněný žádat o přiznání odkladného účinku žaloby podle § 73 odst. 2 soudního řádu správního).

K tomu lze uvést, že správní řízení je pravomocně skončeno nabytím právní moci rozhodnutí ve věci. Žádost podle § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. se tudíž podávala až po pravomocném skončení řízení o přestupku. Podání a následně vyřízení této žádosti proto z povahy věci nelze považovat za součást úkonů směřujících k dokončení dosud pravomocně neskončeného řízení ve smyslu přechodného ustanovení § 112 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb. Z uvedeného plyne, že i kdyby v posuzované věci nabylo rozhodnutí o přestupku právní moci až po 1. červenci 2017, není možné po tomto datu žádost podle § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. oprávněně podat a správní orgán nemůže výkon rozhodnutí odložit. Pokud rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci již před 1. červencem 2017, je nepřipustnost postupu předvídaného v § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. dána rovněž. Ustanovení § 112 odst. 4 totiž dopadá pouze na řízení pravomocně neskončená před uvedeným datem, v ostatním se použije procesní úprava účinná od 1. července 2017. Přitom nová právní úprava již odložení výkonu rozhodnutí správním orgánem v souvislosti s podáním správní žaloby neumožňuje, jak bylo zmíněno.

V obou popsaných situacích by proto měl správní orgán zastavit řízení o předmětné žádosti usnesením, a to z důvodu její zjevné právní nepřipustnosti – § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. K provedení tohoto postupu je příslušný správní orgán, který přestupek projednával v prvním stupni,

neboť vůči tomuto správnímu orgánu je žádost patrně směřována, resp. jeho postupu se žadatel domáhá.

3.4 Povinnost nahradit poškozenému náklady účelně vynaložené na uplatnění nároku na náhradu škody

Další otázkou, se kterou se správní praxe setkávala, bylo, zda lze podle § 95 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. uložit obviněnému povinnost nahradit poškozenému náklady účelně vynaložené na uplatnění nároku na náhradu škody v řízení o přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích, k jehož spáchání došlo před nabytím účinnosti tohoto zákona, pokud ovšem řízení v této věci bylo zahájeno až za účinnosti zákona č. 250/2016 Sb.

Zde je možné uvést, že pokud k zahájení řízení o přestupku, který byl spáchán před nabytím účinnosti nového zákona, došlo až po nabytí účinnosti nového zákona, pak se neuplatní přechodné ustanovení podle § 112 odst. 4 a na řízení se bude aplikovat nový zákon, tedy včetně § 95 odst. 2. Okamžik zahájení řízení má význam pro aplikaci § 112 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., tj. pro určení procesních předpisů, podle nichž má být v řízení postupováno. Zde se neposuzuje, zda je nová právní úprava pro pachatele (obviněného) příznivější, neboť se nejedná o posuzování odpovědnosti za přestupek (neaplikuje se § 112 odst. 1).

4 PROBLEMATIKA NÁVRHOVÝCH PŘESTUPKŮ PO 1. 7. 2017

Zákon č. 250/2016 Sb. nahradil řízení o přestupku zahajované na návrh řízením zahajovaným (a vedeným) z moci úřední se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Podstata nového řešení spočívá v tom, že v zákonem stanovených případech je třeba získat k zahájení řízení o přestupku, popř. k pokračování již zahájeného řízení, souhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku. Řízení o přestupku se tedy na rozdíl od dosavadní právní úpravy i v těchto případech zahajuje z moci úřední. Osoba přímo postižená spácháním přestupku nemá na rozdíl od navrhovatele postavení účastníka řízení. V řízení, k jehož zahájení nebo pokračování

dala souhlas, náleží této osobě pouze vybraná procesní práva uvedená v § 71 zákona č. 250/2016 Sb.

V souvislosti s nabytím účinnosti nové právní úpravy mohlo nastat několik situací:

1. Návrh byl doručen správnímu orgánu před nabytím účinnosti zákona č. 250/2016 Sb. – v takovém případě bylo řízení o přestupku zahájeno podáním návrhu a uplatnilo se přechodné ustanovení v § 112 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., tj. řízení se dokončilo podle dosavadních předpisů (navrhovateli zůstalo postavení navrhovatele jako účastníka řízení ve smyslu zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. června 2017).
2. Navrhovateli běžela v době nabytí účinnosti nového zákona tříměsíční lhůta pro podání návrhu, přičemž návrh nebyl podán před 1. červencem 2017. V takovém případě správní orgán poučil dosavadního navrhovatele o změně právní úpravy, o jeho procesním postavení podle nové právní úpravy (§ 71 a § 79 zákona č. 250/2016 Sb.) a určil mu lhůtu k podání souhlasu se zahájením řízení o přestupku podle § 79 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb. V popsaném případě totiž řízení o přestupku nebylo zahájeno před nabytím účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., a proto se nemohlo uplatnit přechodné ustanovení v § 112 odst. 4 tohoto zákona a řízení probíhalo již podle nové právní úpravy.
3. Navrhovatel zaslal správnímu orgánu návrh na zahájení řízení před 1. červencem 2017, avšak návrh byl doručen správnímu orgánu až po nabytí účinnosti zákona č. 250/2016 Sb. V takovém případě řízení nebylo zahájeno před nabytím účinnosti zákona č. 250/2016 Sb. Podaný návrh na zahájení řízení lze posoudit materiálně jako souhlas se zahájením řízení o přestupku, neboť z něho plyne vůle navrhovatele (respektive nově osoby přímo postižené spácháním přestupku), aby bylo řízení o přestupku zahájeno. V rámci oznámení o zahájení řízení o přestupku správní orgán poučil osobu, která se původně měla stát navrhovatelem, o jejím procesním postavení, tedy o procesních právech, které jí jako osobě přímo postižené spácháním přestupku přísluší (včetně práva vzít souhlas zpět až do vydání rozhodnutí o odvolání).

4. Navrhovatelí marně uplynula lhůta pro podání návrhu před 1. červencem 2017 – v takovém případě již nelze řízení o přestupku zahájit ani po nabytí účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., a to ani v případě, že by k zahájení řízení dala osoba přímo postižená spácháním přestupku (bývalý navrhovatel) souhlas.

Posledně zmíněnou situaci posuzoval poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání v závěru č. 159 ze dne 24. listopadu 2017, přičemž dospěl ke stanovisku, že marné uplynutí lhůty pro podání návrhu brání správnímu orgánu, aby po nabytí účinnosti zákona č. 250/2016 Sb. zahájil řízení z moci úřední. Opačný závěr by ve svém důsledku znamenal, že by bylo možné podle nové právní úpravy potrestat jednání, které již nebylo možné potrestat podle právní úpravy účinné do 30. června 2017, což by bylo v rozporu se zákazem retroaktivity. Poradní sbor přihlédl též k účelu právní úpravy, kterým nebylo obnovit možnost potrestání pachatele za uvedené přestupky, ale pouze upravit způsob jejich projednávání.

5 ZÁVĚR

Výše popsané příklady jsou jen zlomkem více či méně sporných otázek, které byly správními orgány řešeny v souvislosti s přechodem na novou právní úpravu. A ačkoliv je patrné, že případů vyžadujících náročnější interpretační pomoc se v praxi vyskytla celá řada, je možné konstatovat, že přechod na novou právní úpravu proběhl bez výraznějších problémů.

I proto, že některá přechodná ustanovení budou aplikována ještě poměrně dlouhou dobu, je žádoucí věnovat jim náležitou pozornost a sledovat též případný vývoj judikatury, která se jim bude bezpochyby v určité míře věnovat.

Literatura

BOHADLO, David, Jan BROŽ, Stanislav KADEČKA, Petr PRŮCHA, Filip RIGEL a Vít ŠŤASTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s. ISBN 978-80-7598-052-6.

JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 950 s. ISBN 978-80-7400-607-4.

-
- JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, 1153 s. ISBN 978-80-7400-666-1.
- MATES, Pavel a Věra ONDRAČKOVÁ. Kodex správního práva trestního. *Trestněprávní revue*, 2016, roč. 15, č. 11–12, s. 253–258. ISSN 1213-5313.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, 1448 s. ISBN 978-807273-166-4.
- WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 931 s. ISBN 978-807357-750-6.

ZÁSADA NEMO TENETUR SE IPSUM ACCUSARE V KONANÍ O DISCIPLINÁRNOM PREVINENÍ ČLENA SAMOSPRÁVNEJ STAVOVSKÉJ ORGANIZÁCIE*

Soňa Košičiarová**

Váženému pánovi profesorovi s úctou, ktorá mu patrí ako čestnému a spravodlivému človeku.

1 ÚVOD

Úsilie slovenského zákonodarcu zabezpečiť, aby nedostatočná alebo chýbajúca regulácia princípov konania vo veciach správnych deliktov nebola príčinou nezákonných rozhodnutí vykonávateľov verejnej správy, sa stalo motívom pre úpravu povinnosti:

- súdov prihliadať z úradnej povinnosti „na *základné zásady trestného konania* podľa Trestného poriadku, ktoré je *potrebné použiť na správne trestanie*“, ak rozhodujú o správnych žalobách vo veciach správneho trestania (§ 195 Správneho súdneho poriadku),
- disciplinárneho orgánu Slovenskej advokátskej komory použiť *primerane* ustanovenia Trestného poriadku, ak zákon alebo disciplinárny poriadok komory priamo neupravujú niektoré postupy v disciplinárnom konaní alebo postavenie, práva a povinnosti účastníkov konania – pozri § 57 ods. 7 *zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov*.

* Tento príspevok je výstupom v rámci grantu VEGA č. 1/0172/17 „Združenia ako prvok demokracie a prejav slobody združovania vo verejnoprávných vzťahoch a súkromnoprávných vzťahoch“.

** Prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD., Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovenská republika / Email: sona.kosiciarova@truni.sk

Disciplinárne orgány záujmových stavovských organizácií si musia byť vedomé toho, že ak pri nedostatku explicitnej úpravy v osobitných zákonoch, podľa ktorých postupujú pri prejednávaní disciplinárnych previnení, nebudú konať v súlade so *základnými zásadami trestného konania*, správne súdy tak urobia *ex offio* s tým, že právoplatné rozhodnutia napadnuté správnu žalobou budú musieť zrušiť pre nezákonnosť (§ 6 ods. 1 Správneho súdneho poriadku).

Ustanovenie § 2 Trestného poriadku s názvom „Základné zásady trestného konania“ *de lege lata* zahŕňa aj *procesné práva obvineného* z trestného činu, ktoré sú garantované Ústavou Slovenskej republiky. Ich explicitná úprava by – vzhľadom na verejnoprávnu povahu a represívnu funkciu disciplinárnych previnení – nemala chýbať v osobitnom zákone alebo v disciplinárnom poriadku samosprávnej stavovskej organizácie. V opačnom prípade je možné dovolať sa ich priamo s poukazom na nasledujúce články Ústavy Slovenskej republiky:

- čl. 47 ods. 1 (právo nepodieľať sa na vlastnom obvinení),
- čl. 47 ods. 2 (právo na právnu pomoc),
- čl. 47 ods. 2 (právo na tlmočníka),
- čl. 48 ods. 2 (právo na spravodlivý proces),
- čl. 50 ods. 3 (právo na obhajobu),
- čl. 50 ods. 4 (právo obvineného odoprieť výpoveď).

Zákony upravujúce zodpovednosť za disciplinárne previnenia členov samosprávnych stavovských organizácií len výnimočne ustanovujú procesné práva disciplinárne obvineného. Vo väčšine prípadov splnomocňujú profesijnú komoru na ich úpravu vo vnútornom predpise.

Taký právny stav nie je ideálny, keďže nezaručuje jednotný procesnoprávny štandard ochrany pri prejednávaní disciplinárnych previnení samosprávnymi stavovskými organizáciami, ktorý by mal navyše vyhovovať medzinárodným požiadavkám.

2 ÚSTAVNOPRÁVNE ASPEKTY PRÁVA NEPODIELAŤ SA NA VLASTNOM OBVINENÍ

Právo nepodieľať sa na vlastnom obvinení je súčasťou *práva na obhajobu*, resp. v širšom zmysle slova práva na spravodlivý proces. Nie je ním dotknuté ďalšie právo obvineného podľa čl. 50 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky – *právo nevypovedať*. Obe procesné práva sa uplatňujú samostatne.

Kým štrasburské orgány ochrany práva spájajú zásadu *nemo tenetur se ipsum accusare* odvodenú z čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd len s právami *obvineného*¹, Ústava Slovenskej republiky v čl. 47 ods. 1 vymedzuje jeho subjekt širšie („každý má právo odoprieť výpoveď, ak by ňou spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkej osobe“).

Zákony na základe ústavy predmetné procesné právo priznávajú subjektom, ktoré vystupujú v úlohe svedka, ale aj v úlohe osôb, ktoré majú zákonnú povinnosť poskytnúť orgánu vysvetlenia týkajúce sa deliktu². Osoba, ktorá by vypovedala ako svedok alebo ako osoba povinná poskytnúť disciplinárnemu orgánu vysvetlenia, nie je v prípade, ak by v tej istej veci súčasne vystupovala ako disciplinárne obvinená, zbavená svojho procesného práva nepodieľať sa na vlastnom obvinení. Svedčí o tom aj rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (*Macko a Kozubal* proti Slovensku z 19. júna 2007, sťažnosť č. 64054/00 a 64071/00).³

De constitutione lata zákaz inkriminácie sa vzťahuje aj na *blízku osobu*.

Koho považovať za *blízku osobu*, vyplýva z právneho poriadku Slovenskej republiky. Ak zákon pojem blízka osoba na účely disciplinárneho konania ako *konania o trestnom obvinení* v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nevymedzuje, výklad tohto pojmu podľa *analogii legis*. Vzhľadom na *druh právneho vzťahu* analógia legis by sa mala uplatniť vo vzťahu k *verejnoprávnemu* predpisu.

Ochrana osoby prostredníctvom zákazu inkriminácie podľa čl. 47 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je možná *za podmienok v nej ustanovených*. Nejde teda o absolútne právo.

Hranica uplatnenia tohto procesného práva je určená právomocou orgánu vyžadovať od osoby informácie formou výpovede za účelom stíhania páchatelia skutku, na ktorý sa vzťahuje *jeho kompetencia*.

1 SVÁK, Ján. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práva)*. 2. rozšírené vyd. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 469.

2 Podľa § 92a ods. 1 *zákona SNR č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok)* v znení neskorších predpisov „každý je povinný podať disciplinárnej komisii nevyhnutné vysvetlenia na preverenie návrhu na začatie disciplinárneho konania; podanie vysvetlenia je oprávnený odoprieť ten, kto by ním spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkej osobe“.

3 KMEC, J. In: KMEC, Jiří, David KOSAR, Jan KRATOCHVIL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, 769 s.

Osoba má povinnosť vypovedať, inak sa vystavuje tomu, že ak by *bezodhodne* odoprela súčinnosť, bude jej správanie podľa právneho poriadku kvalifikované ako marenie úradného postupu, t. j. protiprávne správanie, za ktoré môže byť sankcionovaná.

O tejto skutočnosti musí byť *vopred* orgánom poučená. Vedomosť o obsahu jej procesného práva a právnych dôsledkoch jeho využitia alebo nevyužitia jej umožňuje vyhodnotiť situáciu a rozhodnúť sa.

Osobu je potrebné poučiť vždy, aj pred opakovaným výsluchom v tej istej veci.

Vypočúvaná osoba musí mať informáciu:

- o skutku, ktorého sa má výpoveď týkať,
- o osobe obvineného, v ktorého veci sa má vypovedať (pokiaľ je viac obvinených, je potrebné označiť všetkých obvinených).

Bez tohto nemôže posúdiť, či má alebo nemá právo vypovedať.⁴

Právo na odopretie výpovede sa nemusí vzťahovať na výpoveď ako celok, ale len k tým jej častiam, ktoré by vypovedajúca osoba pokladala pre seba a svojich blízkych za nebezpečné z pohľadu trestného stíhania.⁵

Legitímny dôvod, pre ktorý osoba môže odmietnuť splnenie svojej zákonnej povinnosti vypovedať, vymedzuje čl. 47 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Ten možno využiť vždy, bez ohľadu na to, či ho zákon vymedzuje explicitne.

V disciplinárnom konaní je legitímnym dôvodom pre odmietnutie výpovede *nebezpečnosť trestného stíhania* alebo *nebezpečnosť disciplinárneho stíhania*. Nezáleží na tom, či osobitný zákon vylučuje súbeh disciplinárneho previnenia s trestným činom na základe zásady špeciality alebo či súbeh je možný.

Nie je nevyhnutné, aby *nebezpečnosť disciplinárneho stíhania* ako dôvod výslovne vyplýval z právneho predpisu. Vtedy treba jeho existenciu odvodit' výkladom. Taký postup je zdôvodniteľný samou podstatou a funkciou, ktorú zákaz inkriminácie v rámci práva na spravodlivý proces má plniť.

⁴ ČERNÁKOVÁ, Lucia. *Judikatura vo veciach dokazovania v trestnom konaní. Svedok*. Bratislava: IURA EDITION, 2013, s. 51.

⁵ SVÁK, J. In: ČIČ, Milan a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 335–336.

Právo odopriet' výpoveď sa totiž uplatňuje všade tam, kde je osoba povinná pred orgánom verejnej moci vypovedať.⁶

Aby bolo možné zákaz inkriminácie uplatniť, osoba musí uviesť skutočnosti, ktoré sú podstatné pre rozhodnutie orgánu, či tu takéto nebezpečenstvo je alebo nie je. Nepostačí len uviesť, že odmieta vypovedať.⁷ Na druhej strane orgán nemôže od nej žiadať podrobné vysvetlenie. Opačným postupom by totiž bola nútená naznačiť to, čo ju zákon poskytnutím práva odopriet' výpoveď oprávňuje mlčať.

Po zistení naznačených skutočností orgán, rozhodne o oprávnení odopriet' výpoveď. Ak toto oprávnenie neuzná, je osoba povinná vypovedať a možno proti nej použiť donútenie (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 27. januára 1994, sp. zn. 5 Tz 58/1993).⁸

Uloženie sankcie za bezdôvodné odopretie výpovede sa nemôže opierať iba o konštatovanie, že osoba poskytla len všeobecné vyjadrenie (napr. svedok nevysvetlil dôvod odopretia výpovede, len citoval ustanovenie zákona vymedzujúce právo svedka odopriet' výpoveď – poznámka autorky). Orgán má v danej situácii cieľným vedením otázok získať na začiatku výsluchu podklad pre svoje rozhodovanie, či svedok má reálny alebo fiktívny dôvod odopriet' výpoveď.⁹ Je povinnosťou orgánu, aby zistil, či sú splnené podmienky pre uplatnenie ústavného práva osoby nepodieľať sa na obvinení. Dôsledky nespĺnenia alebo nedostatočného splnenia predmetnej procesnej povinnosti orgánom, ktorým môže byť dotknutá *vyhladávacía zásada*, nemožno preniesť na osobu, ktorá sa rozhodla uplatniť si svoje ústavné právo.

3 VYHLADÁVACIA ZÁSADA A ZÁKAZ INKRIMINÁCIE

Rovnako ako v trestnom alebo v správnom konaní, i v disciplinárnom konaní následkom porušenia zákazu inkriminácie zo strany orgánu je, že výpoveď

6 BAŇOUCĤ, H. In: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Lístina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 773.

7 KURILOVSKÁ, Lucia. *Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 121.

8 Bližšie k tomu pozri ČERNÁKOVÁ, Lucia. *Judikatúra vo veciach dokazovania v trestnom konaní. Svedok*. Bratislava: IURA EDITION, 2013, s. 54.

9 Ibid., s. 60–61.

ako dôkaz získaný nezákonným donútením alebo hrozbou takého donútenia sa *nesmie v konaní použiť*. To znamená, že nie je spôsobilá plniť funkciu podkladu pre rozhodnutie.

Pokiaľ osoba využije svoje právo odmietnuť výpoveď, *nesmie byť za to orgánom postihovaná*. Nemožno ju totiž trestať za to, že realizovala svoje ústavou garantované právo.

Osoba taktiež nesmie byť k výpovedi donucovaná *iným spôsobom*.

Z právneho hľadiska tak vyvstáva otázka:

- čo za donútenie v právnom zmysle považovať,
- kedy a akým spôsobom je orgán oprávnený donútenie použiť.

Obidvomi otázkami sa zaoberal Európsky súd pre ľudské práva. Jeho judikatura je inšpiratívna aj vo vzťahu k ústavne konformnému výkladu zákonnej regulácie disciplinárneho konania s čl. 47 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. *Donucovaním* treba rozumieť uloženie sankcie alebo použitie priameho donútenia.

Pre aplikáciu ustanovení osobitných zákonov upravujúcich postup pri trestaní osoby, ktorá sťažuje postup disciplinárneho konania vo veciach disciplinárnych previnení členov samosprávnych stavovských organizácií, povahu donútenia majú len *poriadkové pokuty*, ktoré môže disciplinárna komisia uložiť (takáto právomoc jej musí výslovne vyplývať zo zákona, nie je možné založiť ju vnútorným predpisom stavovskej komory). *Priame donucovanie* nebude – vzhľadom na právomoc samosprávnych stavovských organizácií vyplývajúcu z osobitných zákonov – *de lege lata* prichádzať do úvahy.

Odpoveďou na otázku kedy a akým spôsobom je orgán oprávnený donútenie uplatniť, sa zaoberali štrasburské orgány ochrany práva, keď sťažovatelia namietali, že postupom štátneho orgánu došlo k porušeniu ich *práva nepodliehať sa na vlastnom obvinení*.

Prípád *Funke proti Francúzsku* (rozsudok z 25. februára 1993, sťažnosť č. 10588/83) a prípad *J. B. proti Švajčiarsku* (rozhodnutie z 3. mája 2001, sťažnosť č. 31827/96) majú spoločné to, že zdôrazňujú potrebu odlíšenia úkonov, ktorými zákaz inkriminácie nemôže byť dotknutý od tých, ktorými zákaz inkriminácie dotknutý byť môže.

Do prvej skupiny patria úkony, keď vnútroštátna úprava ukladá osobám povinnosť spolupráce alebo súčinnosti (napr. povinnosť dostaviť sa na predvolanie orgánu). Takéto úkony majú spoločné to, že sa vykonávajú za účelom riadneho výkonu úloh orgánu. Primárne neslúžia na vyšetrenie deliktu. Ak sa ukladá sankcia za porušenie takej povinnosti, osoba sa preto nemôže voči nej účinne brániť odvolávaním sa na čl. 47 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Až vo fáze, keď orgán začne uskutočňovať úkony s cieľom získať podklady na začatie konania o delikte alebo podklady pre rozhodnutie o delikte (napr. výsluch svedka, odobratie vecí ako dôkazného prostriedku z dispozície dotknutej osoby), ide o úkony patriace *do druhej skupiny*. Pokiaľ by v rámci neho orgán prinútil osobu (napr. uložením sankcie), aby *svojím aktívnym konaním a proti jej vôli* vykonala čosi, čo by jej spôsobilo nebezpečenstvo stíhania za delikt (napr. vypovedala ako svedok, podala vysvetlenie, vydala vec slúžiacu ako dôkaz), išlo by z jeho strany o úkon porušujúci zákaz inkriminácie. Treba zdôrazniť, že nie je dôležité, či sa takéto úkony, ktorých realizáciou by mohlo byť dotknuté právo nepodieľať sa na obvinení, týkajú postupu orgánu pred začatím disciplinárneho konania o disciplinárnom previnení alebo až po jeho začatí. Podstatná je výlučne právna povaha (účel) úkonu.

Osobitné zákony len výnimočne upravujú právomoc disciplinárnej komisie uskutočňovať úkony, ktoré by mohli mať vplyv na základné práva osôb, *pred začatím disciplinárneho konania*. Ako príklad možno citovať § 92a ods. 1 zákona SNR č. 323/1992 Zb. Podľa neho „*každý je povinný podať disciplinárnej komisii nevyhnutné vysvetlenia na preverenie návrhu na začatie disciplinárneho konania; podanie vysvetlenia je oprávnený odoprieť ten, kto by ním spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkej osobe*“. Účelom predmetného ustanovenia, ktoré nadobudlo účinnosť v roku 2015, bolo „*upraviť dokazovanie na účely disciplinárneho konania tak, aby sa zabezpečil efektívny priebeh konania a riadne podmienky na rozhodnutie*“.¹⁰

Taká špeciálna úprava musí vždy explicitne vyplývať zo zákona o právnom postavení stavovskej profesijnej organizácie. Nie je možné, aby profesijná komora predmetnú právomoc disciplinárnej komisie upravila len vo svojom

¹⁰ GÖBL, J. In: VALOVÁ, Katarína a kol. *Notársky poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2016, s. 513.

vnútornom predpise (v disciplinárnom poriadku). Tým by bol porušený článok 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Na základe prípadu *Saunders* proti Spojenému Kráľovstvu (rozhodnutie zo 17. decembra 1996, sťažnosť č. 19187/91) sa vyvodzuje, že obvinený je povinný strpieť úkony, ktorých cieľom je získanie *objektívne existujúcich dôkazov* a ktoré *nevyžadujú aktívne konanie obvineného*, ale iba strpenie ich vykonania. Také úkony nemožno považovať za úkony, ktorými by bol obvinený donucovaný k ústavne neprípustnému sebaobviňovaniu.¹¹

Predmetný druh úkonov (získanie vzorky dychu, krvi, moču a telesných tkanív za účelom analýza DNA atď.) sa uplatňuje v trestnom konaní. V konaní o disciplinárnom previnení člena samosprávnej stavovskej organizácie sa, napriek zásade, že *ako dôkaz môže slúžiť všetko, čo môže prispieť k objasneniu veci*, ako dôkazné prostriedky najčastejšie používajú výpovede svedkov, listiny, písomnosti a znalecké posudky.

Osobitný zákon len výnimočne ustanovuje záväzné pravidlá ohľadne výberu dôkazných prostriedkov. Z platného znenia § 227 ods. 2 *zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok)* a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov napríklad vyplýva, že zákon „preferuje zisťovanie skutočného stavu listinnými dôkazmi“¹² I keď zákonodarca bol zjavne motivovaný presadzovaním požiadavky na účinnosť rozhodovania disciplinárneho orgánu, resp. nízke trovy disciplinárneho konania,¹³ predsa len z hľadiska *zásady voľného hodnotenia dôkazov*, ktorá sa uplatňuje univerzálne, neodporúčam, aby sa takéto normatívne obmedzovanie slobody výberu konkrétnych dôkazných prostriedkov stalo v zákonoch bežným javom. Dôvod nie je potrebné ani vysvetľovať.

Dôkazy ohľadne disciplinárneho previnenia člena samosprávnej stavovskej organizácie predkladá v disciplinárnom konaní navrhovateľ. Je tak povinný urobiť alebo ich označiť v konaní najneskôr do skončenia dokazovania.

¹¹ IVOR, J. In: ČIČ, Milan a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 350–355.

¹² TOMAŠOVIČ, M. In: ŠTEVČEK, Marek, Alexandra KOTRECOVÁ, Marek TOMAŠOVIČ a Peter MOLNÁR. *Exekučný poriadok. Komentár*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 930.

¹³ „Disciplinárny senát vykonáva dokazovanie najmä listinami; dôkaz svedkom alebo znalcom vykoná iba vtedy, ak nie je zistenie a objasnenie skutočného stavu veci možné inak.“

Ak je v priebehu pojednávania potrebné doplniť dôkazy, ktoré nemožno ihneď predložiť alebo vykonať, disciplinárny senát by mal pojednávanie odročiť (pozri § 18 ods. 11 Disciplinárneho poriadku Slovenskej dokátskej komory z 10. júna 2017).

Povinnosťou disciplinárneho orgánu je v prípade potreby *zabezpečiť* dôkazy (napr. predseda disciplinárneho senátu môže na pojednávanie predvolať svedka alebo znalca). Takáto právomoc je odôvodnená potrebou organizácie priebehu disciplinárneho konania, ktorá prislúcha orgánu prejednávajúcemu disciplinárne previnenie. Je však neprípustné, aby disciplinárny orgán uložil disciplinárne obvinenému *povinnosť predložiť dôkazy*. Bolo by to v rozpore s *vylučovacou zásadou*, ktorá sa uplatňuje v disciplinárnom konaní.

4 ZÁVER

Členenie deliktov v právnom poriadku štátu podľa ich typovej spoločenskej škodlivosti nie je spôsobilé ovplyvniť ústavnoprávnu požiadavku garantovať osobe obvinenej z ktoréhokoľvek druhu deliktu verejnoprávnej povahy *právo na spravodlivý proces*. Takýto výklad sa pod vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva ustálil aj na Slovensku.

V prípade nedostatočnosti zákonnej úpravy princípov konania alebo procesných práv disciplinárne obvineného člena samosprávnej stavovskej organizácie je potrebné – podľa nášho názoru – *uprednostniť ústavne konformný výklad* s odvolaním sa na čl. 47 až 50 Ústavy Slovenskej republiky *pred použitím analógie legis* (napr. vo vzťahu k *zákonu SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov*). Dôvodom nie je len skutočnosť, že ústava predstavuje prameň práva s najvyššou právnou silou. Aj keď sa totiž disciplinárne previnenia členov samosprávnych stavovských organizácií *de lege lata* zaraďujú medzi správne delikty, predmetná kategória vykazuje v porovnaní s ostatnými kategóriami správnych deliktov odlišnosti nielen z hmotnoprávneho hľadiska, ale predovšetkým z procesnoprávneho hľadiska.

Na prejednávanie disciplinárnych previnení členov samosprávnych stavovských organizácií sa *nevzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov*. *Vylučuje to zákonné vymedzenie predmetu úpravy* tohto všeobecne záväzného právneho predpisu (pozri § 1 ods. 1).

V disciplinárnom konaní sa totiž *nerozhoduje o verejnej subjektívnej povinnosti všeobecnej povahy*.

Zákony na Slovensku buď výslovne vylučujú možnosť aplikácie všeobecných predpisov o správnom konaní na disciplinárne konanie¹⁴ alebo ustanovujú procesné pravidlá pre postup prejednávania disciplinárnych previnení bez toho, aby explicitne vylúčili aplikáciu všeobecných predpisov o správnom konaní. V druhom prípade nezostáva nič iné, než na základe interpretácie odmietnuť možnosť aplikácie noriem zákona č. 71/1967 Zb. s odkazom na jeho vecnú pôsobnosť. Ak by osobitný zákon ustanovil opak, bolo by to potrebné považovať za pochybenie zo strany zákonodarcu.¹⁵

Nakoľko aplikácia zákona č. 71/1967 Zb. je vylúčená, nemožno tvrdiť ani to, že disciplinárny orgán samosprávnej stavovskej organizácie má v disciplinárnom konaní *de lege lata* procesné postavenie *správneho orgánu*. Ustanovenie § 1 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorého je orgán záujmovej samosprávy správnym orgánom, sa aplikuje len v prípadoch, keď samosprávna stavovská organizácia rozhoduje o verejnom subjektívnom práve osoby, ktorá k nej nie je v internom právnom vzťahu (t. j. nejde o jej člena).

Disciplinárne konanie má po procesnej stránke bližšie ku konaniu o trestných činoch, keďže na rozdiel od správneho konania je *kontradiktórnym konaním*.

Uvedené právne skutočnosti podporujú tézu o odôvodnenosti prednostnej aplikácie ústavnoprávnych záruk ochrany v prípade disciplinárnej obvinenej osoby a taktiež zásad uplatňovaných v trestnom konaní podľa Trestného poriadku napriek tomu, že disciplinárne previnenia členov samosprávnych

¹⁴ Pozri § 17 ods. 5 *zákona č. 161/1998 Z. z. o Komore kominárov Slovenska a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov*.

¹⁵ Za takýto legislatívny lapsus v slovenskom právnom poriadku treba považovať § 39 ods. 3 *zákona č. 219/2014 Z. z. o sociálnej práci a o podmienkach na výkon niektorých odborných činností v oblasti sociálnych vecí a rodiny a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov*, podľa ktorého „na disciplinárne konanie sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní okrem § 26, 49, 60, 62 až 68 všeobecného predpisu o správnom konaní“, ale i § 288h zákona NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého „ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahuje sa na disciplinárne konanie všeobecný predpis o správnom konaní“.

stavovských organizácií sú *de lege gata* špeciálnou kategóriou správnych deliktov.

Literatura

- ČIČ, Milan a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012, 828 s. ISBN 978-80-89447-93-0.
- ČERNÁKOVÁ, Lucia. *Judikatúra vo veciach dokazovania v trestnom konaní*. Svedok. Bratislava: IURA EDITTON, 2013, 244 s. ISBN 978-80-8078-675-5.
- KMEC, Jiří, David KOSAŘ, Jan KRATOCHVÍL a Michal BOBEK. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
- KURILOVSKÁ, Lucia. *Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia*. Šamorín: Heuréka, 2013, 141 s. ISBN 978-80-89122-91-2.
- SVÁK, Ján. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práva)*. 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, 1 116 s. ISBN 80-88931-51-7.
- ŠTEVČEK, Marek, Alexandra KOTRECOVÁ, Marek TOMAŠOVIČ a Peter MOLNÁR. *Exekučný poriadok. Komentár*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, 1 072 s. ISBN 978-80-7400-706-4.
- VALOVÁ, Katarína a kol. *Notársky poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2016, 816 s. ISBN 978-80-89603-44-2.
- WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

IV. OTÁZKY A VÝZVY SPRÁVNÍCH PROCESŮ A VEŘEJNÉ SLUŽBY

DOTČENÉ ORGÁNY A ZÁVAZNÁ STANOVISKA VE SVĚTLE JEDNOTLIVÝCH NOVELIZACÍ STAVEBNÍHO PRÁVA

Alena Kliková*

1 ÚVOD

Příspěvek je věnován v současné době velmi aktuální a medializované problematice ochrany veřejných zájmů, která je zajišťována prostřednictvím tzv. dotčených orgánů. Otázky související s ochranou veřejných zájmů, postavením dotčených orgánů, formou správních aktů vydávaných dotčenými orgány a přezkum těchto správních aktů jsou dlouhodobě podrobovány kritice nejenom odborné veřejnosti. Problémy spojené s právní úpravou ochrany jednotlivých veřejných zájmů versus ochrany stavebníků se pak promítají do snahy zákonodárců o novelizace, které by měly jednotlivé problémy odstranit. Autorka považuje za vhodné v tomto příspěvku identifikovat alespoň některé vybrané otázky, včetně očekávaných novelizací. Vzhledem k obsáhlosti materie dané problematiky je vhodné vybrat pouze některé sporné otázky související s problémy s aplikací stávající právní úpravy a jednotlivé mnohdy kontroverzní návrhy na jejich řešení.

2 POSTAVENÍ DOTČENÝCH ORGÁNŮ A JEJICH POSLÁNÍ

Dotčené orgány lze charakterizovat jako orgány, které mají za úkol hájit specifické veřejné zájmy, jejichž ochrana je jim svěřena zvláštními právními předpisy. Tyto jednotlivé veřejné zájmy mají v celé řadě případů ústavní zakotvení v Ústavě České republiky či v Listině základních práv a svobod. Jde například

* JUDr. Alena Kliková, Ph.D., Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Email: alena.klikova@law.muni.cz

o čl. 5 Ústavy stanoví, že stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Dále pak jde o čl. 31 a 35 LZPS upravující právo na ochranu zdraví a právo na příznivé životní prostředí. V obecné rovině je rovněž třeba zmínit čl. 2 odst. 3 Ústavy, který stanoví, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon; obdobné pravidlo stanoví též čl. 2 odst. 2 LZPS. Podle čl. 4 odst. 1 LZPS pak povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Podle čl. 2 odst. 3 LZPS každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (obdobně čl. 2 odst. 4 Ústavy).¹

Vzhledem k tomu, že neexistuje a existovat nemůže jediný univerzální veřejný zájem, který by byl společný všem správním orgánům, je třeba řešit důsledky plurality veřejných zájmů, které z různých právních předpisů vyplývají a jejichž prosazovateli a ochránci současně jsou právě dotčené orgány.² Tato rozmanitost veřejných zájmů by měla být zohledněna v rámci uplatňování požadavků na ochranu veřejných zájmů jednotlivými dotčenými orgány. Chráněné veřejné zájmy by měly být rozhodujícím správním orgánem vzájemně poměřovány a váženy, zda nejsou ve vzájemném rozporu.³ Veřejné zájmy chráněné řadou zvláštních zákonů jsou např. ochrana zdraví, ochrana životního prostředí, požární bezpečnost, ochrana památek, aj.

Pojem dotčený orgán nebyl dlouhou dobu v českém právním řádu vymezen a charakterizován. Správní řád č. 500/2004 Sb. v obecné rovině zakotvil pojem v ustanovení § 136. Touto právní úpravou byl upraven i institut závazného stanoviska jako správního aktu vydávaného dotčenými orgány.

Podstata působnosti a právního postavení dotčeného orgánu spočívá v jeho aktivní účasti ve správním řízení, v němž dochází k prolínání různých oborů

¹ KRÝSA, I. *Postavení dotčených správních úřadů*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 30.

² VEDRAL, J. *Správní řád komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 739.

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013 č.j. 6 As 65/2012-161, č. 2879 Sb. NSS: „V případě názení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi, obdobně jako v případě kolize základních práv, musí správní úřad totiž nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitivita. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.“

veřejné správy a nelze očekávat od jediného správního úřadu, který vede správní řízení, že bude schopen kvalifikovaně veškeré odborné problematiky obsáhnout.⁴ Úkolem dotčených orgánů tak je řádně odborně posoudit otázky, které souvisí s projednávanou věcí, a které je odborně schopen zhodnotit právě onen příslušný dotčený orgán, a toto své posouzení zpracovat do podkladového správního aktu (většinou závazného stanoviska) pro orgán rozhodující ve věci, který je následně tímto správním aktem při svém rozhodování vázán.

Jak je zmíněno výše, v českém právním řádu nyní existuje obecná právní úprava dotčených orgánů v obecném předpise o správním řízení (správním řádu). Tato právní úprava se však omezuje pouze na nejzákladnější vymezení pojmu dotčeného orgánu a jeho základních práv ve správním řízení. Pokud jde o vymezení dotčeného orgánu, vychází správní řád z toho přístupu, že primárně ponechává na zvláštních zákonech, aby stanovily, které správní orgány a případně ve kterých případech mají plnit působnost dotčeného orgánu.⁵ Tato pluralita je však v současné době výrazně kritizována v souvislosti s délkou povolovacích řízení dle stavebního zákona. Dle stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj je jeden z důvodů zdlouhavosti povolování množství dotčených orgánů vystupujících v jednotlivých řízeních a právní úprava v mnoha předpisech, které se stávají nepřehledné.⁶ Zvláštních zákonů, které vymezují postavení správního orgánu, jako dotčeného orgánu je skutečně velké množství. Jak uvádí I. Krýsa, působnost a pravomoc dotčených orgánů, která je určena ve zvláštních zákonech, jimiž jsou tyto orgány zřízeny, případně v dalších právních předpisech, které upravují řízení, v nichž je účast dotčených orgánů předpokládána, je velmi roztržštěna. Jednotlivé zákony si tuto problematiku řeší samostatně. Stejně tak v těchto zákonech jsou jednotlivé formy poskytnutí podkladového úkonu označovány různě.

Kritika množství předpisů upravujících postavení a pravomoci dotčených orgánů je z části na místě, avšak na stranu druhou je nutné podotknout, že podstatou je ochrana veřejných zájmů, které by měly být chráněny

⁴ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 353.

⁵ KRÝSA, I. *Postavení dotčených správních úřadů*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 31.

⁶ https://www.mmr.cz/getmedia/d4cc64b7-8a88-4130-a3f9-e391c7bb2db0/Rekodifikace_info_vlada_30-8-2018_1.pdf.aspx?ext=.pdf [cit. 30. 5. 2019].

bez ohledu na roztržičnost právní úpravy. Lze souhlasit s kritikou nejednotnosti pojmů a nejednotnosti výkladů obdobných definic. Nelze však rezignovat na ochranu veřejných zájmů ve snaze zjednodušit právní úpravu. V řadě konkrétních případů by bylo možné právní úpravu sjednotit, sladit pojmy, včetně sjednocení formy a názvu správního aktu⁷ vydávaného dotčenými orgány k ochraně jednotlivých veřejných zájmů. Stejně tak by mělo dojít ke sjednocení právní úpravy a ideálně i judikatury ve vztahu k možnému přezkumu těchto správních aktů. Problematika některých vybraných chráněných veřejných zájmů je však natolik odlišná, že jejich ochranu nelze dle názoru autorky sloučit do jednoho právního předpisu.

Specifikum postavení dotčených orgánů je možné demonstrovat i na situaci, kdy v řadě případů má dle zvláštního zákona konkrétní správní orgán postavení nejenom dotčeného orgánu, ale v jiných věcech může být sám správním orgánem rozhodujícím ve věci na základě podkladových aktů jiných dotčených orgánů. Konkrétní příklad nalezneme ve vodním zákoně, který upravuje postavení vodoprávních úřadů jako dotčených orgánů⁸ a dále jim svěřuje pravomoc rozhodovat např. o povolení stavby vodního díla či povolení nakládání s vodami, aj. V rámci těchto správních řízení pak vodoprávní úřady rozhodují na základě závazných stanovisek jiných dotčených orgánů.

3 SPRÁVNÍ AKTY VYDÁVANÉ DOTČENÝMI ORGÁNY

Teorie správního práva klasifikuje úkony orgánů veřejné správy na jedné straně jako rozhodnutí (správní akty ad personam a in rem), které mají povahu mocenského zásahu orgánu veřejné správy do sféry práv a svobod explicitně uvedených adresátů. Na straně druhé se jedná o různé úkony, které slouží především jako prezentace odborného názoru příslušného orgánu a který není v navazujícím řízení právně závazný. Úkony této druhé kategorie autoritativně nezasahují do subjektivních práv anebo povinností fyzických a právnických osob.⁹

⁷ Pozn. Autorka záměrně používá obecný pojem správní akty, neboť právní úprava je velmi nejednotná v jejich označování.

⁸ Např. ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona, zákon č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁹ HANDRLICA, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněně závazným stanoviskem. In: *Právní fórum*, 2006, č. 10, s. 369.

Podkladové úkony lze charakterizovat jako úkony správních orgánů, které slouží jako (v některých případech nezbytný) podklad pro vydání úkonu jiného. O podkladových úkonech lze hovořit zejména tam, kde dochází buď k řetězení správních aktů, nebo k jejich subsumpci. Ve vztahu stavebního zákona a např. zákona o ochraně přírody a krajiny se uplatňují zejména tyto formy podkladových úkonů:

- Rozhodnutí.
- Závazné stanovisko.
- Vyjádření.¹⁰

Na rozdíl od případu tzv. řetězení správních aktů, při kterém vydání a právní moc jednoho rozhodnutí je podmínkou pro vydání rozhodnutí navazujícího, se jedná v případě závazného stanoviska o tendenci k vazbě, kterou teorie správního práva označuje jako subsumpce správních aktů.¹¹

Jak uvedl J. Handrlica již v roce 2006, k přehlednosti a jednoznačnosti recentní české legislativy zřejmě nepřispívá fakt, že legislativa neusiluje o terminologickou unifikaci uvedených aktů stejného, resp. obdobného charakteru. Důsledkem této situace je právní úprava, která obsahuje označení „souhlas“, „závazný posudek“, „závazné stanovisko“, „povolení“ pro samostatné rozhodnutí ve správním řízení a současně i stejné označení pro úkony, které charakterem samostatného rozhodnutí nedisponují.¹² Jak bylo uvedeno v předchozí části, tato skutečnost se bohužel promítá do českého právního řádu i nyní. Ani v současné době není právní úprava v označování podkladových správních aktů jednotná a mnohdy jednotlivé pojmy lze chápat mnohoznačně. Konkrétně můžeme poukázat na ustanovení § 17 vodního zákona (zákon č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který upravuje vydávání souhlasů, které jsou svou povahou závazným stanoviskem. Jak je uvedeno výše, O. Tošner jako o jednom z podkladových úkonů pro postupy dle stavebního zákona uvádí, že se jedná o vyjádření. Za terminologický problém lze označit ustanovení § 18 vodního zákona, který upravuje vyjádření. V tomto případě, se však nejedná o podkladový úkon, ale vyjádření, jež je svým charakterem

¹⁰ TOŠNER, O. Podkladové úkony správních orgánů na příkladu vztahu úkonů dle zákona o ochraně přírody a krajiny a jiných předpisů. In: *Správní právo*, 2009, č. 1, s. 13.

¹¹ HANDRLICA, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. In: *Právní fórum*, 2006, č. 10, s. 369.

¹² *Ibid.*

předběžnou informaci v souladu s ustanovením § 139 správního řádu. Dle názoru autorky by terminologie měla být jednotnější a jednotlivé novelizace právních předpisů upravujících problematiku dotčených orgánů a správních aktů, které tyto orgány vydávají, by měly respektovat ustanovení Legislativních pravidel vlády a postupně by mělo docházet ke sjednocování pojmů. Nejenom, že jeden právní předpis musí být terminologicky jednotný, ale je třeba dbát souladu s terminologií použitou v navazujících a souvisejících právních předpisech různé právní síly.¹³ Sjednocení používané terminologie by zajisté odstranilo řadu problémů spojených s nejednoznačností těchto pojmů.

3.1 Závazná stanoviska, jejich charakteristika, obsah, forma

Jedním z výše uvedených podkladových správních aktů je závazné stanovisko. Závazné stanovisko lze charakterizovat jako správní akt, který není správním rozhodnutím, ale je závazným podkladem pro vydání rozhodnutí ve věci dle § 149 správního řádu. Závazné stanovisko jako specifický správní akt správní řád nevymezuje přímo, ale prostřednictvím zvláštního typu rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem v ustanovení § 149. K závazným stanoviskům se nevztahují žádná konkrétní zvláštní procesní pravidla pro jejich vydávání. Závazná stanoviska se vydávají podle části IV. správního řádu jako tzv. jiné úkony. Byť by se z textu ustanovení § 149 odst. 2 správního řádu mohlo zdát, že se závazná stanoviska vydávají ve správním řízení, není tomu tak. Např. komentář ke správnímu řádu autorů Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo¹⁴ hovoří o neformálním řízení podle části IV. správního řádu, jehož výsledkem není správní rozhodnutí. Dle názoru autorky se nejedná o správní řízení, byť se na postup dle části IV. přiměřeně použijí ustanovení části II. a III. správního řádu. Vzhledem k tomu, že některé právní předpisy (viz výše) člení tento typ podkladových správních aktů na závazná stanoviska a rozhodnutí, je zřejmé, že mezi těmito správními akty musíme odlišovat nejenom jejich povahu, ale i proces jejich vzniku. Stejně tak J. Staša uvádí, že proces vydávání závazných stanovisek není správním řízením.¹⁵

¹³ Článek 40 Legislativních pravidel vlády.

¹⁴ JEMELKA, L., K. PONDĚLÍČKOVÁ a D. BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 542.

¹⁵ STAŠA, J. Ochrana subjektivních práv v procesních postupech týkajících se závazných stanovisek. In: SKULOVÁ, S. a L. POTĚŠIL. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 241.

Závazná stanoviska se od ostatních podkladových správních úkonů podle části čtvrté odlišují, pokud jde o jejich hmotněprávní a procesní účinky v řízení a způsobem jejich přezkoumávání.¹⁶ Vzhledem ke svým vlastnostem, především k tomu, že není samostatným správním rozhodnutím, nemůže závazné stanovisko samotně vyvolat samostatné právní následky, jedině opět v rámci rozhodnutí ve věci.¹⁷ Závazné stanovisko však podmiňuje výrokovou část ve věci samé. Správní orgán, který rozhoduje v navazujícím řízení, nedisponuje oprávněním závazné stanovisko jakýmkoliv způsobem extenzivně interpretovat, nebo jej jinak obsahově měnit.¹⁸

Do změny právní úpravy novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb. nevyplývala z právních předpisů forma a obsah závazného stanoviska. Novela změnila mimo jiné ustanovení § 149 správního řádu, které stanovilo podmínku, že „závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.“. Dochází tak do určité míry ke splnutí obsahu správního rozhodnutí a závazného stanoviska.

Další otázkou vznikající při vydávání podkladových správních aktů je, zda bude závazné stanovisko jako podkladový akt vydáváno ve formě závazného stanoviska a kdy má být vydáváno ve formě rozhodnutí. Jak vyplývá z některých zvláštních zákonů, závazné stanovisko nemusí být vždy vydáváno ve formě závazného stanoviska jako tzv. jiného úkonu dle části IV. správního řádu, ale může být vydáno ve formě správního rozhodnutí. V některých případech, kdy nenavazuje žádné další rozhodnutí (např. rozhodnutí

¹⁶ KRÝSA, I. *Postavení dotčených správních úřadů*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 81.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č.j. 1 As 68/2008-126: „Stanoviska dotčených orgánů státní správy navíc nelze považovat za skutečnosti, které by vytvářely skutkový stav, nýbrž se jedná o podkladové akty obsahující právní hodnocení skutkového stavu, který je předmětem územního řízení, z pohledu veřejného zájmu, který hájí.“

¹⁸ HANDRLICA, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. In: *Právní fórum*, 2006, č. 10, s. 369.

stavebního úřadu) je závazné stanovisko vydáno jako samostatné rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Konkrétně můžeme uvést ustanovení § 44a odst. 3 věta první zákona o státní památkové péči (zákon č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších zákonů), které konkretizuje formu závazného stanoviska vydávaného podle § 14 odst. 1 a 2 zákona o státní památkové péči: *„Je-li takovéto závazné stanovisko vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle stavebního zákona, je toto závazné stanovisko samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.“* Povaha závazného stanoviska vydávaného podle zákona o státní památkové péči záleží na navazujícím úkonu orgánu rozhodujícího ve věci.

Stejně tak stavební zákon v některých ustanoveních presumuje, že jako podkladový akt pro další postupy stavebních úřadů vydávají dotčené orgány souhlasná závazná stanoviska, popřípadě souhlasná rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. Konkrétně tuto právní úpravu lze nalézt např. v ustanovení § 96 odst. 3 písm. b), nebo § 105 odst. 2 písm. c), aj.

V této souvislosti opět vyvstává otázka určité nejednotnosti a roztržiténosti způsobů a forem ochrany jednotlivých veřejných zájmů. Argumentem pro odlišování forem správních aktů vydávaných dotčenými orgány při ochraně veřejných zájmů je možnost obrany osob dotčených obsahem takového správního aktu. Odvolání proti závaznému stanovisku samostatně není přípustné, zatímco odvolání proti rozhodnutí je možné. Argument, který zaznívá proti takovému odlišování správních aktů vydávaných dotčenými orgány, je výše zmiňovaná nepřehlednost a nejednoznačnost právní úpravy. Právní úprava vyvolává u dotčených osob nejistotu v tom, co konkrétně má být dotčeným orgánem vydáváno a v jaké formě.

3.2 Lhůta pro vydání závazného stanoviska

Pro vydání závazného stanoviska platí obdobné lhůty jako pro vydání správního rozhodnutí ve věci. Lze tak konstatovat, že základní lhůtou pro vydání závazného stanoviska je lhůta „bez zbytečného odkladu“. Vzhledem k určité neuchopitelnosti této lhůty, která je správními orgány vykládána různě, by bylo vhodné uvažovat o zakotvení jednoznačnější lhůty. Bohužel na stranu druhou je nutné si uvědomit, že ochrana některých veřejných zájmů může

být natolik komplikovaná, že nelze postup kvantifikovat a omezit jasným časovým úsekem.

V současné době se projednává velmi diskutovaná novela zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, která navrhuje změnu ustanovení § 149 správního řádu tak, že „*pokud nelze závazné stanovisko vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat závazné stanovisko do 30 dnů ode dne kdy byl o vydání závazného stanoviska požádán. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit místní šetření nebo jde-li o zvlášť složitý případ.*“ Jedná se tak o větší přiblížení lhůtám pro vydávání správního rozhodnutí (viz ustanovení § 71 správního řádu).

Velmi diskutabilním je návrh změny ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona, která zavádí tzv. souhlasné závazné stanovisko vydávané mlčky: „*Jestliže není závazné stanovisko, které je podkladem pro rozhodnutí nebo pro jiný úkon stavebního úřadu podle tohoto zákona, vydáno ve lhůtě podle odstavce 9¹⁹, platí, že je souhlasné a bez podmínek. K později vydanému závaznému stanovisku příslušného dotčeného orgánu se nepřiblíží.*“

Návrh fikce souhlasného závazného stanoviska vyvolává řadu negativních reakcí, které jsou zpravidla obdobné. Konkrétně se jedná o kritiku vztahující se k rezignaci na ochranu veřejných zájmů, kdy ochrana veřejných zájmů by byla na úkor rychlosti postupu správního orgánu. Jak bylo zmíněno výše, řada veřejných zájmů vyžaduje dlouhodobější zkoumání způsobu a forem jejich ochrany a je velmi těžké nastavit jednotnou lhůtu. Dalším argumentem proti fikci bezpodmínečného souhlasného závazného stanoviska je také to, že nečinnost orgánu veřejné správy může být velmi často na úkor ochrany veřejného zájmu. Fiktivní souhlasné bezpodmínečné závazné stanovisko totiž nebude nahrazovat ochranu veřejných zájmů, ale v řadě situací bude „nahrazovat“ nečinnost dotčeného orgánu. Argumentům proti této fikci lze dle názoru autorky přisvědčit.

¹⁹ Navrhovaný odst. 9 § 4 stavebního zákona stanoví lhůty pro vydání závazných stanovisek jako podklad pro postupy dle stavebního zákona takto: „*Dotčený orgán příslušný k vydání závazného stanoviska, které je podkladem pro rozhodnutí nebo pro jiný úkon stavebního úřadu podle tohoto zákona, vydá závazné stanovisko bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy byl o vydání závazného stanoviska požádán. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit místní šetření nebo jde-li o zvlášť složitý případ; o těchto skutečnostech vyrozumí dotčený orgán žadatele.*“

4 NÁVRH NOVELIZACE VEŘEJNÉHO STAVEBNÍHO PRÁVA VE VZTAHU K DOTČENÝM ORGÁNŮM

Dle návrhu novelizace veřejného stavebního práva, který je v současné době velmi diskutován, by mělo dojít k integraci dotčených orgánů do státní stavební správy. Mělo by dojít k přesunu některých pravomocí z dosavadních dotčených orgánů. Jejich kompetence a činnosti by měly být integrované ve stavebním úřadu. Dotčené orgány by většinou neměly vydávat samostatná podkladová stanoviska pro rozhodnutí, ale měly by se přímo podílet na vydávání rozhodnutí. Návrh však není v těchto otázkách jednoznačný. Z návrhu věcného záměru bohužel není jasné, které dotčené orgány si ponechají své „samostatné“ postavení a které konkrétní kompetence vybraných dotčených orgánů by měly přejít na nově vznikající stavební úřad. Takovéto navrhované řešení je přinejmenším sporné a dle názoru autorky neposkytuje dostatečný základ pro změnu v organizaci veřejné správy v navrhovaném rozsahu. Je velmi složité vymezit jednotlivé kompetence dotčených orgánů, které souvisí výhradně s povolováním staveb a které s tím již nesouvisí. V řadě případů totiž dochází k prolínání těchto situací a nelze je jednoznačně oddělit.

5 ZÁVĚR

Problematika dotčených orgánů, jejich postavení, kompetencí, pravomocí a jejich činnosti je v současné době velmi aktuální a je sledovaná nejenom odbornou veřejností, ale i mediálně. V návaznosti na výše zmíněné problémy související s aplikací předmětné právní úpravy, je nutné, aby daná oblast prošla změnami. Je však otázkou, zda řešení navrhovaná zákonodárci povedou ke kýženému cíli. Deklarovaným cílem je mimo jiné snaha o zrychlení procesů povolování staveb. Dle názoru autorky nelze rychlost výstavby (resp. procesů povolování výstavby) postavit na úkor ochrany veřejných zájmů. Jednoznačně lze souhlasit s nutností „revize“ chráněných zájmů, resp. vyřešení otázky, zda je nutné a do jaké míry je nutný stávající rozsah a způsob této ochrany. Na stranu druhou je nutné odmítnout nahrazování nečinnosti dotčených orgánů „vydáváním“ fiktivních bezpodmínečných souhlasných závazných stanovisek.

Literatura

- HANDRLICA, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. In: *Právní fórum*, 2006, č. 10, s. 369.
- JEMELKA, L., K. PONDĚLÍČKOVÁ a D. BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 542.
- KRÝSA, I. *Postavení dotčených správních úřadů*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014.
- PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012.
- STAŠA, J. Ochrana subjektivních práv v procesních postupech týkajících se závazných stanovisek. In: SKULOVÁ, S. a L. POTĚŠIL. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 241.
- TOŠNER, O. Podkladové úkony správních orgánů na příkladu vztahu úkonů dle zákona o ochraně přírody a krajiny a jiných předpisů. In: *Správní právo*, 2009, č. 1.
- VEDRAL, J. *Správní řád komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 739.

NICOTNOST ROZHODNUTÍ V ODVOLACÍM ŘÍZENÍ Z POHLEDU SPRÁVNÍHO VS. DAŇOVÉHO ŘÁDU

Kateřina Frumarová*

1 ÚVOD

Rozhodnutí představuje jednu ze základních forem realizace veřejné správy. Jakožto projev a výsledek realizace moci veřejné musí naplňovat požadavky a náležitosti stanovené pro jeho vydání právním řádem; tj. musí být vydáno kompetentním správním orgánem v rámci zákonem stanoveného procesu a musí splňovat zákonné požadavky co do obsahu i formy. Není-li tomu tak, jde o rozhodnutí vadné. Správní nauka, praxe i zákonodárce se snaží vady správních rozhodnutí jasně pojmenovat, kategorizovat a obsahově charakterizovat, stejně jako vymezit prostředky a postupy jejich nápravy,¹ nicméně velmi výstižné konstatování E. Hexnera, které pronesl již v roce 1930 na 3. sjezdu právníků československých v Bratislavě, že právník, který do tohoto problému vnikne, „*vstoupí do zajímavého vědeckého pralesa*“,² platí dodnes.

Nicotnost byla a je považována za nejzávažnější vadu rozhodnutí. Nicotné rozhodnutí představuje právně nerelevantní výsledek jednání správního orgánu. Jde o akt s takovými vadami, které – s ohledem na závažnost své povahy ve vztahu k předpokladům a podmínkám stanoveným pro jejich tvorbu a přijetí – představují neodstranitelnou překážku v nastoupení právních účinků rozhodnutí. Rozhodnutí mající kvalitu nicotnosti je rozhodnutím

* Doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D., Právnická fakulta, Univerzita Palackého, Olomouc / Email: katerina.frumarova@upol.cz

¹ Podrobněji k vadám správních rozhodnutí viz FRUMAROVÁ, Kateřina. Nicotnost správního rozhodnutí. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 15 a násl.

² HEXNER, Ervin. *Vadné akty správné*. In Dokumenty 3. sjezdu právníků československých v Bratislavě 1930. Bratislava, 1930, s. 5.

právně neexistujícím a tudíž nelze ani plynutím času ani jiným způsobem tuto vadu odstranit či zhojit. Přesto však je třeba na takto vadný akt relevantním způsobem reagovat a odstranit jej z právní sféry jeho adresáta, jakožto případně i dalších subjektů. Na prvý pohled se mohou zdát takovéto úvahy zbytečnými: jde-li o „právní nic“, jenž nikoho neváže a nemá právní účinky, nač jej právně formalizovaným postupem odstraňovat?

Podstata problému spočívá v tom, že i když nicotný akt nemůže působit právní důsledky (*de iure*), tak *de facto* může v řadě případů citelně zasáhnout sféru práv a povinností dotčených subjektů. Vedle zcela zjevných příkladů nicotných rozhodnutí se v praxi mohou vyskytnout taková, která vykazují vadu, avšak určení charakteru vady a tím i důsledků z toho plynoucích může spočívat v posouzení právně složité otázky. Tudíž rozlišení mezi aktem nicotným, či jinak vadným (zejména nezákonným) může být velmi obtížné, a to nejen pro adresáta aktu, ale často i pro správní orgán, popř. jiný orgán veřejné moci. Proto se spolu s vymezením samotné vady nicotnosti a důvodů ji působících objevovaly vždy i myšlenky o nezbytnosti nicotné rozhodnutí z právní sféry jím dotčených subjektů formálně, autoritativně odstranit a tím nastolit v dotčených právních vztazích jistotu.³

2 NICOTNOST ROZHODNUTÍ A ODVOLACÍ ŘÍZENÍ

Je vcelku logické, že problematika nicotného rozhodnutí a jeho „nápravy, resp. odstranění“ bude velmi často spojena s řízením o řádném opravném prostředku, tj. s odvolacím řízením (popř. řízením o rozkladu), a to jak v rámci správního, tak i daňového řízení. Jde totiž o základní procesní prostředek obrany účastníka řízení ve vztahu k vadnému rozhodnutí. Ten bude zpravidla namítat „vadnost“ rozhodnutí v rámci podaného odvolání, kdy buď sám vadu kvalifikuje jako nicotnost, popř. bude tato skutečnost vyplývat z obsahu jeho odvolacích námitek. Vedle toho může být nicotnost v odvolacím řízení shledána i samotným správním orgánem, resp. správcem daně – aniž by byla účastníkem řízení namítána, a to jak orgánem, jež rozhodnutí vydal, tak spíše pak odvolacím orgánem.⁴

³ Shodně PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vyd. Praha: Leges, 2017, s. 254.

⁴ Obdobně např. STAŠA, Josef. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In: VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: Aspi, 2005, s. 204.

Je třeba konstatovat, že jak správní řád,⁵ tak i daňový řád⁶ reflektují vadu nicotnosti rozhodnutí a upravují postup vedoucí k odstranění nicotného aktu z právní sféry všech dotčených subjektů. Ust. § 77 správního řádu, jakož i § 105 daňového řádu obsahují právní úpravu prohlášení rozhodnutí za nicotné v podobě deklaratorního rozhodnutí s účinky *ex tunc*. Byť se obecně kladou vždy požadavky na to, aby úprava obdobných institutů byla v jednotlivých právních odvětvích, jejich subsystémech, jakož i v právním řádu jako celku obdobná a neexistovaly zde nedůvodné rozdíly či odchylky, lze nalézt řadu rozdílů mezi těmito dvěma ustanoveními, věnujícími se nicotnosti správního a daňového rozhodnutí. Některé z nich pak budou mít i vcelku zásadní dopad na řešení námi analyzované problematiky „nápravy“ nicotného rozhodnutí v odvolacím řízení z pohledu správního vs. daňového řádu, jak bude poukázáno níže.

Správní řád i daňový řád tedy výslovně zakotvily pravomoc nadřízeného správního orgánu či nadřízeného správce daně prohlásit nicotnost rozhodnutí, nicméně se již problematika nicotnosti nepromítla do ustanovení, která upravují přezkum rozhodnutí (a to nejen) v odvolacím řízení. Správní ani daňový řád tak výslovně neupravuje postup správních orgánů, resp. správce daně v odvolacím řízení za předpokladu, že v něm vyjde najevo nicotnost přezkoumávaného rozhodnutí.⁷ Nicméně i přes tuto skutečnost je nezbytné, aby příslušný správní orgán (správce daně) na zjištěnou nicotnost reagoval odpovídajícím způsobem, jenž bude v souladu se zásadou zákonnosti i dalšími zásadami (rychlost, hospodárnost atd.), a současně bude reflektovat zajištění co nejúčinnější ochrany práv adresátů předmětného rozhodnutí.

2.1 Odstranění nicotného rozhodnutí v odvolacím řízení podle správního řádu

Pokud jde o to, jak má být postupováno v odvolacím správním řízení ve vztahu k nicotnému rozhodnutí, lze jak v doktríně, tak i judikatuře nalézt vícero možných postupů a úvah.⁸

⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

⁶ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“).

⁷ K tomu srov. též KOPECKÝ, Martin. Nicotná správní rozhodnutí (zejména z pohledu teorie a praxe českého správního práva). *Právní obzor*, 2007, č. 4, s. 350.

⁸ Do novely správního řádu, která odstranila tzv. duálnost systému deklarace nicotnosti, kdy nadřízené správní orgány mohly prohlásit nicotnost pouze z důvodu věcné nepřislusnosti (pro ostatní důvody tak mohl učinit výlučně správní soud), byla situace a řešení komplikováno ještě i touto koncepcí.

Prvou z možností je, že odvolání v takovémto případě bude formálně „vyřízeno“ pouze sdělením, že v případě nicotnosti rozhodnutí vůbec o odvolání jít nemůže, vycházejíce z toho, že nejde-li o rozhodnutí (tj. nicotné rozhodnutí není rozhodnutím), není podání napadající takový úkon pojmově vůbec odvoláním.⁹ Podané odvolání by současně mělo být vyhodnoceno (z materiálního pohledu) jako podnět k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti nadřízeným správním orgánem. Je však otázkou, zda takovýto postup poskytuje dostatečnou ochranu právům účastníků řízení, kdy jejich žádost, již má být zahájeno řízení (o opravném prostředku) je vyhodnocena jako pouhý podnět, jež je zcela odlišným institutem s odlišnými právními důsledky. Jinou možností je, zda takovéto odvolací řízení nezastavit podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, tzn. z důvodu, že se žádost stala zjevně bezpředmětnou,¹⁰ či zda nepostupovat podle § 92 správního řádu a odvolání nezamítnout s ohledem na jeho nepřípustnost a neposoudit je jako podnět k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti. Ve všech těchto případech však dojde k tomu, že namísto vypořádání se s nicotným rozhodnutím v odvolacím řízení, které je nárokové a je zahájeno odvoláním účastníka, se řešení přesouvá do řízení, které je svojí podstatou prostředkem dozorčího práva a je zahajováno výlučně *ex offio*.

Další možností je reagovat na zjištěnou či namítanou nicotnost rozhodnutí přímo v odvolacím řízení a přímo v rámci tohoto řízení ji i „vypořádat“, tj. nicotné rozhodnutí odstranit z právní sféry jeho adresáta. Bezpochyby jde o řešení rychlejší a hospodárnější, současně pak skýtající i větší právní jistotu a ochranu účastníka řízení (odvolatele). Je však otázkou, zda je vůbec v odvolacím správním řízení možno odstranit nicotné rozhodnutí a pokud ano, jak by toto měl nadřízený správní orgán učinit, aby byl jeho postup byl v souladu s účinnou právní úpravou odvolacího řízení ve správním řádu. Nastíněné problematice otázky se snažil vyřešit ve svém usnesení z roku 2013 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu,¹¹ který uvedl, že i když jsou nicot-

⁹ STAŠA, Josef. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In: VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: Aspi, 2005, s. 205.

¹⁰ K tomu srov. podrobněji rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2009, č. j. 10 Ca 15/2009-49; či též VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 593 až 594.

¹¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65.

nost a nezákonnost dvě odlišné vady, nemusí tomu ještě nutně odpovídat i odlišné právní prostředky, které na ochranu proti nim poskytuje správní řád. Odvolání a odvolací řízení dle jeho slov představuje stěžejní prostředek nápravy nezákonnosti správního aktu. Nicméně těžkou, kvalifikovanou formou nezákonnosti rozhodnutí je i jeho nicotnost (i důvody nicotnosti vymezené ve správním řádu znamenají rozpor rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s právními předpisy). Podle Nejvyššího správního soudu není tedy žádný důvod k tomu, aby sám odvolací orgán nemohl napravit i takovou vadu rozhodnutí, která způsobuje jeho nicotnost.¹²

Pokud akceptujeme postup předešlý soudem, je třeba vyřešit další problematický aspekt. Nadřízený (odvolací) správní orgán totiž není oprávněn nicotnost napadeného rozhodnutí prohlásit v rámci svého rozhodnutí, neboť takovýto deklaratorní výrok nelze podle § 90 odst. 1 správního řádu v odvolacím řízení učinit. Nicotnost rozhodnutí lze prohlásit jen podle § 77 odst. 2 správního řádu v řízení o prohlášení nicotnosti. Toto řízení je však samostatným procesním institutem – tj. řízením odlišným od řízení odvolacího, a proto ustanovení v něm uvedená nelze použít pro účely jiných řízení upravených ve správním řádu (tj. ani pro řízení odvolací).

Nicotnost proto nelze v odvolacím správním řízení prohlásit. Z tohoto důvodu se také rozšířený senát ve svém výše uvedeném usnesení¹³ neztotožnil s právním názorem vysloveným v jiném, dřívějším rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.¹⁴ V tomto rozsudku se – byť ve vztahu k přezkumnému řízení, v němž ale taktéž neumožňuje stávající správní řád učinit výrok o prohlášení nicotnosti – uvádí, že „*jestliže správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal nicotné rozhodnutí, toto rozhodnutí zruší či změní v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu namísto toho, aby prohlásil jeho nicotnost, ztíží své rozhodnutí vadou, která jej činí rovněž nicotným. Je totiž z povahy věci vyloučené, aby správní orgán změnil či zrušil neexistující rozhodnutí.*“¹⁵

¹² Ibid. Přičemž k takové těžké formě nezákonnosti správního aktu je přitom podle § 89 odst. 2 věty první s. ř. zapotřebí přihlídnout z úřední povinnosti, takže v tomto směru není podstatné, zda je nicotnost namítána v odvolání nebo zda ji shledá samotný odvolací správní orgán.

¹³ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, č. j. 1 As 36/2010-44.

¹⁵ Ibid.

Způsobem nápravy nicotného prvostupňového rozhodnutí v rámci odvolacího řízení může proto být jen některý z výroků uvedených výslovně v § 90 odst. 1 správního řádu. Bezpochyby lze ihned vyloučit možnost změny nicotného rozhodnutí, neboť ta je z podstaty této vady zcela logicky nemožná. K tomu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl již v jiném svém rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, že je „*nutno vycházet z premisy, že nicotný akt, jako akt nenapravitelný, nezhoditelný a díky tomu i neexistující, nelze měnit.*“

Jediným řešením je tedy nicotné rozhodnutí zrušit,¹⁶ přičemž následný postup lze ještě dále diferencovat podle podstaty důvodu nicotnosti. Jestliže jde například o důvod spočívající v absolutním nedostatku věcné příslušnosti, odvolací správní orgán napadené (nicotné) rozhodnutí pro jeho rozpor s právními předpisy podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zruší a řízení zastaví. Jestliže však odvolací správní orgán nicotnost shledá z jiného důvodu, který umožňuje pokračování řízení v prvním stupni (např. absolutní nedostatek formy správního aktu, apod.), pak podle písm. b) téhož ustanovení správního řádu napadené rozhodnutí pro rozpor s právními předpisy taktéž zruší, ale věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Jako velmi sporný se však v této souvislosti jeví názor Nejvyššího správního soudu, že je odvolací správní orgán povinen ve výroku svého rozhodnutí vyjádřit, že se rozhodnutí prvního stupně zrušuje pro jeho nicotnost, a to z toho důvodu, že nicotné rozhodnutí od počátku neexistuje, a proto musí být zrušeno s účinky, jako by nebylo nikdy vydáno, na rozdíl od rozhodnutí nezákonného, které trvá až do okamžiku jeho zrušení.¹⁷

Pokud bych měla vyjádřit k výše uvedenému svůj názor, souhlasím s tím, že nicotnost představuje kvalifikovanou formu nezákonnosti rozhodnutí. Lze se taktéž ztotožnit i s tím, že zrušení nicotného aktu v odvolacím řízení představuje nejrychlejší řešení z pohledu ochrany práv osob nicotným rozhodnutím „dotčených“, a současně respektující stávající úpravu odvolacího řízení ve správním řádu. Na druhou stranu se domnívám, že nejde o řešení odpovídající povaze této vady, neboť je rušen akt, který v podstatě právně neexistuje. Už i proto bylo a stále je chápáno jako odpovídající řešení nicotnosti

¹⁶ Srov. k tomu POTĚŠIL, Lukáš. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 172 a 173.

¹⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65.

výlučně její deklarace. Lze totiž uvažovat nad tím, zda pak i rozhodnutí, které ruší neexitující akt není samo o sobě aktem nicotným. Současně tento postup snižuje také smysl existence řízení o prohlášení nicotnosti ze strany nadřízeného správního orgánu, kdy bude toto v praxi omezeno jen na případy, kdy náprava nicotnosti nebude možná v jiném řízení (ať už odvolacím, rozkladovém, přezkumném či soudním), zejména z důvodů zákonných podmínek limitujících zahájení a průběh takového řízení (např. lhůty apod.). Přesto, či spíše právě proto má ale stále řízení o prohlášení nicotnosti své místo ve správním řádu, byť jde v důsledku výše uvedeného pouze o subsidiární prostředek ochrany před nicotností.

Za velmi problematický však považuji požadavek, aby odvolací orgán výslovně ve výroku uvedl, že rozhodnutí ruší z důvodu nicotnosti. Je totiž otázkou, zda je podle stávající úpravy odvolací správní orgán při svém rozhodování povinen vždy provádět hodnocení zjištěných vad; tedy rozlišovat, jestli je odvoláním napadené rozhodnutí nezákonné nebo nicotné, a tomu nad rámec stanovený § 90 správního řádu přizpůsobovat výrok svého rozhodnutí. Takovouto povinnost nelze ze správního řádu vyčíst a označit takto namítané vady nejsou povinni ani účastníci ve svém odvolání (§ 82 odst. 2 správního řádu).¹⁸ Mám za to, že povinnost konstatace nicotnosti jakožto důvodu pro zrušení správního rozhodnutí přímo ve výroku nemá oporu v pozitivním právu, neboť správní řád na rozdíl od některých jiných procesních předpisů (např. § 78 odst. 1 s.ř.s.¹⁹) nestanoví, že by zrušující výrok měl obsahovat důvod zrušení napadeného rozhodnutí, tím méně pak, že by tímto výslovně uváděným důvodem měla být právě a jen nicotnost rozhodnutí správního orgánu.²⁰ J. Camrda k tomu trefně dodává, že „*má-li být výrokem odvolacího rozhodnutí vysloveno, že se správní rozhodnutí prvního stupně ruší pro nicotnost, pak taková formulace se ve výsledku jen málo liší od toho, že by odvolací správní orgán přímo proklamoval nicotnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně*“.²¹

¹⁸ Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Vlašína podle § 55a soudního řádu správního k větě druhé výroku I. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65.

¹⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“).

²⁰ Shodně Odlišné stanovisko podle § 55a s.ř.s. soudce Jakuba Camrdy k druhé větě výroku I a k příslušné části odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65.

²¹ Ibid.

2.2 Odstranění nicotného rozhodnutí v odvolacím řízení podle daňového řádu

I daňový řád upravuje problematiku nicotnosti rozhodnutí, důvodů jí působících, jakož i pravomoc nadřízeného správce daně prohlásit nicotnost rozhodnutí (srov. § 105 daňového řádu). Obdobně jako správní řád stanoví, že nicotnost prohlašuje nadřízený orgán (resp. správce daně), z úřední povinnosti, a to kdykoli. Na první pohled se tak může jevit, že i řešení otázky, jak naložit s nicotným rozhodnutím v odvolacím řízení, bude obdobné, a to i s ohledem na to, že ani daňový řád v § 116 odst. 1, kde jsou upraveny způsoby rozhodnutí v odvolacím řízení, nestanoví možnost odvolacího orgánu deklarovat nicotnost rozhodnutí. Nicméně tomu tak není, jak bude poukázáno níže.

Bezpochyby i zde je nezbytné vyjít z úvahy výše předestřené, že je žádoucí vadné (tedy i nicotné) rozhodnutí „odstranit“ přímo v řízení odvolacím. V rámci správního řízení se tak má dít zrušením nicotného rozhodnutí (kdy ve výroku je přímo uvedeno, že je tak činěno z důvodu nicotnosti) a zastavením řízení, popř. vrácením věci zpět k rozhodnutí prvostupňovému orgánu. Odvolací správní orgán nemá tudíž ve správním řízení možnost sám deklarovat nicotnost rozhodnutí, a to jednak z toho důvodu, že ustanovení správního řádu upravující, jak může odvolací orgán rozhodnout, takovou možnost nezná, a zároveň je pravomoc prohlásit nicotnost systematicky zařazena mezi ustanovení upravující samostatné řízení o prohlášení nicotnosti (toto řízení o prohlášení nicotnosti je samostatným řízením, odlišným od řízení odvolacího).

Poněkud odlišná je však úprava v řádu daňovém. Ustanovení o nicotnosti (§ 105 daňového řádu) je totiž zařazeno systematicky odlišně, to do části druhé Obecná část o správě daní, hlavy VI. Řízení a další postupy, dílu třetího Průběh řízení. V tomto dílu jsou obsažena pravidla společná pro průběh všech řízení podle daňového řádu. Jsou zde tedy například obsažena pravidla pro dokazování, náležitosti rozhodnutí, zastavení řízení, apod. Jsou-li pro to splněny další podmínky, zejména, že jde o řízení, o kterém rozhoduje správce daně nejbližší nadřízený správci daně, který rozhodnutí vydal, není důvodu, proč by nemohla být pravidla obsažená v § 105 daňového řádu

aplikována, a to i v rámci odvolacího řízení.²² Jde o obecná pravidla, která se použijí, pokud nebudou výslovně vyloučena, či upravena odlišně v tom směru, že by to jejich aplikaci v odvolacím řízení vylučovalo. A s ohledem na to, že tak daňový řád nečiní a prohlášení nicotnosti rozhodnutí nekoncipuje jako samostatné řízení, nadřízený správce daně má v odvolacím řízení pravomoc nicotnost rozhodnutí deklarovat přímo ve výroku svého rozhodnutí. Respektive lze tento závěr ještě více zobecnit, a to tak, že nicotnost rozhodnutí je nejbližší nadřízený správce daně oprávněn prohlásit podle § 105 daňového řádu v jakýchkoliv řízeních, ve kterých je takové rozhodnutí přezkoumáváno, a v nichž má pravomoc rozhodovat.²³ Současně mám za to, že by mělo být týmž rozhodnutím příslušné řízení také zastaveno.

Jak podotýká zcela logicky Nejvyšší správní soud, tomuto postupu nijak nebrání znění § 105 odst. 1 daňového řádu, když hovoří o tom, že se nicotnost rozhodnutí zjišťuje a prohlašuje z moci úřední. Z uvedeného nijak neplyne, že by se tak muselo stát pouze v řízení, které bylo zahájeno z moci úřední. Vyplyvá z něj pouze to, že i pokud by tuto skutečnost nikdo nenamítal, musí k ní příslušný správce daně přihlížet, a pokud je určité řízení vedeno (ať už na žádost, či *ex officio*), pak ji bez dalšího v tomto řízení prohlásit.²⁴

Pokud bychom měli opět stručně zhodnotit postup nadřízeného správce daně ve vztahu k nicotnému rozhodnutí v odvolacím řízení, lze konstatovat, že je mnohem méně problematický než ten podle řádu správního. Stěžejním rozdílem je skutečnost, že daňový řád nekonstruuje prohlášení nicotnosti jako samostatné řízení, pouze zakládá obecně pravomoc nejbližší nadřízeného správce daně nicotnost rozhodnutí prohlásit, což je zásadní z pohledu respektování zásady legality (kdy orgány veřejné moci mohou činit pouze to, co jim zákon ukládá, popř. umožní), a současně ale nijak nelimituje využití této pravomoci jen pro určité konkrétní řízení (správce daně tak může učinit ve všech řízeních, v nichž je příslušný rozhodovat). Dále pak je nutno vyzvednout to, že rozhodnutí není rušeno, ale je deklarována jeho nicotnost, což je jediný vhodný způsob odstranění takového aktu z právní sféry

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 9 Afs 303/2017-43..

²³ Srov. obdobně BAXA, Josef. In: BAXA, Josef, Ondřej DRAB, Lenka KANIOVÁ, Petr LAVICKÝ, Alena SCHILLEROVÁ, Karel ŠIMEK a Marie ŽIŠKOVÁ. *Daňový řád. Komentář. I. díl.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 641.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 9 Afs 303/2017-43.

všech dotčených subjektů, odpovídající povaze této vady. Na stranu druhou je otázkou, zda se z dikce § 105 podává, že by mohl nadřízený správce daně sám zahájit řízení o prohlášení nicotnosti, tj. zda má tuto pravomoc i mimo jiná řízení – tedy v samostatném řízení.²⁵ Pokud totiž dospějeme k tomu, že nikoli, pak zcela zjevně schází prostředek nápravy nicotných aktů za situace, kdy již nemůže být zahájeno žádné řízení o opravném či dozorčím prostředku.

3 ZÁVĚR

Mám za to, že z pohledu *de lege ferenda* by bylo žádoucí odstranit výše nastíněný dualismus postupů ve vztahu k nicotným rozhodnutím ve správním a daňovém odvolacím řízení, kdy jako více problematické se jeví stávající řešení, resp. spíše „neřešení“ této otázky správním řádem (viz podrobněji výše). V této souvislosti lze identifikovat několikere možné způsoby vyřešení této situace.

Prvou možností je přizpůsobit úpravu ve správním řádu koncepci, ze které vychází řád daňový. Tj. nepojímat prohlášení nicotnosti jako samostatné správní řízení, jak činí stávající úprava, ale pouze obecně, v rámci Části druhé Obecná ustanovení o správním řízení, zakotvit pravomoc nadřízeného správního orgánu deklarovat nicotnost, a to obecně pro všechna řízení, ve kterých je příslušný rozhodovat. Dojde tak ke sjednocení postupů ve vztahu k nicotným rozhodnutím jak v daňovém, tak správním řízení. Současně nebude pravomoc k prohlášení nicotnosti limitována pouze na určité konkrétní řízení, ale bude tak moci být činěno ve všech řízeních, kde nicotnost vyjde najevo a kde bude k řízení příslušný nadřízený správní orgán, resp. správce daně. Mírným negativem je skutečnost, že dokud se tato praxe neustálí, ne všem správním orgánům může být takovýto postup zřejmý, neboť ani jeden ze zákonů nebude výslovně upravovat možnost deklarace nicotnosti jako jeden ze způsobů ukončení toho kterého řízení (odvolacího, rozkladového či přezkumného). Obdobně i pro účastníky řízení

²⁵ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 9 AfS 303/2017-43 se podává, že ano, nicméně to poněkud nekoresponduje s tím, že odlišuje právě úpravu v daňovém řádu od úpravy ve správním řádu, a to právě poukazem na to, že ve správním řádu se jedná o samostatné řízení (srov. zejm. bod 27 vs. bod 31 tohoto rozsudku).

a tedy potenciální adresáty nicotného aktu nemusí být tato možnost zřejmá, a je otázkou, zda budou schopni si ji sami dovodit výkladem příslušných ustanovení. Největší riziko tohoto postupu však spatřuji v tom, že pokud nebude prohlášení nicotnosti chápáno jako samostatné řízení, ale pouze jako pravomoc nadřízeného rozhodnout takto v jiných řízeních, nastane problém v situaci, kdy již nebude z rozličných důvodů (např. uplynutí lhůt apod.) možné zahájit některé z řízení o opravném či dozorčím prostředku, v rámci nichž by se nicotnost deklarovala, a ani nebude již možná náprava v soudním řízení správním (z týchž důvodů). Proto se dle mého názoru jeví jako žádoucí, aby ve správním řádu zůstalo zachováno prohlášení nicotnosti rozhodnutí i jako samostatné řízení (a subsidiární prostředek ochrany) a současně byla do dikce § 77 správního řádu doplněna formulace, že nadřízený správní orgán prohlásí nicotnost rozhodnutí *ex officio* (pokud ji shledá) i ve všech dalších řízeních, v nichž je k přezkumu takového rozhodnutí příslušný. Obdobně by měl pak být – s ohledem na tuto argumentaci – doplněn naopak i daňový řád, a to o možnost nadřízeného správce daně prohlásit nicotnost rozhodnutí i v samostatném řízení, zahájeném *ex officio*, bez časového omezení (tedy jako nyní stanoví správní řád).

Jinou variantou řešení je, aby *de lege ferenda* byla doplněna právní úprava řízení o odvolání, a to § 90 odst. 1 správního řádu o možnost odvolacího orgánu prohlásit nicotnost rozhodnutí. Shodně by pak měl být doplněn i § 152 odst. 5 správního řádu, který upravuje způsoby rozhodnutí v řízení o rozkladu, jakož i právní úprava přezkumného řízení (§ 97), zde však s tím, že by takto mohl rozhodnout pouze správní orgán nadřízený orgánu, který dané rozhodnutí vydal (tj. byla by vyloučena aplikace § 95 odst. 2). Obdobně by pak bylo postupováno, resp. byl novelizován i řád daňový. Došlo by tak ke sjednocení postupů, a to nejen na úrovni rozhodování veřejné správy, ale veřejné správy a soudů, neboť soudní řád správní taktéž výslovně zakotvuje v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vyslovení nicotnosti rozhodnutí jako jeden ze způsobů ukončení tohoto řízení (srov. § 76 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Současně bych pak ponechala ve správním řádu i institut prohlášení nicotnosti v podobě samostatného řízení jakožto prostředek dozorčího práva poskytující ochranu až subsidiárně, tj. pouze za situace, kdy již nelze poskytnout ochranu ve vztahu k nicotnému rozhodnutí na základě

jiných prostředků poskytovaných právním řádem. V řádu daňovém by pak byl § 105 koncipován obdobně, tj. také jako samostatné řízení.

Literatura

BAXA, Josef, Ondřej DRAB, Lenka KANIOVÁ, Petr LAVICKÝ, Alena SCHILLEROVÁ, Karel ŠIMEK a Marie ŽIŠKOVÁ. *Daňový řád. Komentář. I. díl*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, 1880 s. ISBN 978-80-7357-564-9.

Dokumenty 3. sjezdu právníků československých v Bratislavě 1930. Bratislava, 1930.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nicotnost správního rozhodnutí*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, 496 s. ISBN 978-80-7502-056-7.

KOPECKÝ, Martin. Nicotná správní rozhodnutí (zejména z pohledu teorie a praxe českého správního práva). *Právní obzor*, 2007, č. 4, s. 343 a násl.

POTĚŠIL, Lukáš. *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, 208 s. ISBN 978-80-210-7830-7.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vyd. Praha: Leges, 2017, 520 s. ISBN 978-80-7502-202-8.

STAŠA, Josef. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In: VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: Aspi, 2005, s. 192 a násl.

VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

ŘEŠENÍ TZV. SYSTÉMOVÉ PODJATOSTI?

Josef Vedral*

Zákonem č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, byl do § 14 tohoto zákona doplněn nový druhý odstavce, podle kterého úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1 tohoto ustanovení, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.

Tato novela podle důvodové zprávy (sněmovní tisk č. 54, Parlament ČR, Posl. sněmovna, VIII. volební období) reaguje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména na usnesení rozšířeného senátu publikované pod č. 2802/2013 Sb. NSS, ve kterém dospěl tento orgán k závěru, že rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.

Těmito jinými než zákonnými hledisky mohou být podle rozšířeného senátu „*takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. Uvedenými skutečnostmi mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem*

* JUDr. Josef Vedral, Ph.D., Katedra správního práva a správní vědy, Univerzita Karlova, Praha / Email: vedral@prf.cuni.cz

politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu.“

Jak uvedl sám rozšířený senát, mohou být důvody k podezření, že v důsledku zaměstnaneckého poměru úřední osoby k územnímu samosprávnému celku by mohl být v případě, že se rozhoduje ve věci týkající se přímo nebo nepřímo tohoto územního samosprávného celku, její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky, nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a představitelnými příklady (viz výše). A ukázalo se, že právě v tom je v praxi problém, neboť ona jiná než zákonná hlediska nebyla (a asi za dané situace ani nemohla být) definována exaktně a tím pádem bylo až do případného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v konkrétní věci nejisté, zda bude v daném případě takové hledisko či hlediska s příslušným důsledkem pro přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu identifikována nebo ne.

Tento stav nejistoty vedl ke zvýšené „produkci“ námitek tzv. systémové podjatosti, ať již vážně míněných nebo jen ryze obstrukční povahy, o kterých bylo třeba příslušným procesním postupem rozhodovat, což nebylo zrovna jednoduché v případě, kdy taková námitka směřovala vůči všem úředním osobám v daném správním orgánu, včetně osoby stojící v jeho čele, a z judikatury současně vyplývalo, že podjatost je třeba posuzovat i při samotném rozhodování o podjatosti. Dalším důsledkem bylo to, že úřední osoby v příslušných správních orgánech v obavě z možných důsledků možné systémové podjatosti „preventivně“ samy oznamovaly vlastní podjatost, což vedlo k tomu, že kvůli vyloučení všech v úvahu připadajících úředních osob bylo nutné řízení podle příslušných ustanovení správního řádu (§ 131 odst. 4) přenášet na jiné správní orgány.

Právě těmto kompetenčním přesunům, ať již by byly důsledkem námitek podjatosti nebo vlastního sdělení úředních osob o své možné podjatosti má přijatá novela čelit. Podle důvodové zprávy se novela „*snaží reagovat na stávající judikaturu, která § 14 správního řádu vykládá extenzivně, což ztěžuje aplikaci tohoto ustanovení správními orgány a vede ke předávání věcí jiným než původně místně příslušným orgánům v příliš velkém počtu případů*“. Jakákoliv kvantitativní analýza dosavadního stavu z hlediska četnosti takových námitek podjatosti a jejich důsledků, byť třeba omezená jen na krajskou úroveň (šlo o návrh Zastupitelstva Pardubického kraje), ale v důvodové zprávě chyběla.

Jaké ale budou, resp. mnohou být, důsledky přijaté novely? Něco naznačuje sama důvodová zpráva. V ní se uvádí, že nový odstavec 2 navazuje na odstavec 1 a vyplývá z něj, že v případě, kdy se poměr úřední osoby k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům dovozuje z jejího služebního poměru nebo pracovněprávního nebo jiného obdobného vztahu ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, není tato úřední osoba vyloučena podle odstavce 1. Důvodová zpráva dále pokračuje tím, že „*z dikce navrhovaného ustanovení plyne, že situace, kdy úřední osoba, která je ve služebním poměru nebo pracovněprávním nebo jiném obdobném vztahu ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, rozhoduje ve věci, jež se přímo nebo nepřímo týká státu nebo tohoto územního samosprávného celku (tzn. že stát nebo tento územní samosprávný celek má sám na výsledku řízení zájem nebo je přímo anebo nepřímo ovlivňován osobami, jež takový zájem mají), není sama o sobě, ani s případně další přistupující skutečností (viz dále), důvodem podjatosti*“ a uzavírá, že „*splnění této výchozí podmínky vylučuje, aby další skutečností (např. jevy v politické nebo mediální sféře, zájem vlivných osob na výsledku řízení), které přímo nebo nepřímo souvisejí s existencí daného vztahu úřední osoby ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, byly důvodem systémové podjatosti*“, což ale „*nevylučuje individuální posouzení podjatosti v souladu s důvody uvedenými v § 14 odst. 1 správního řádu*“.

Je ale přinejmenším sporné, zda tohle z nového § 14 odst. 2 správního řádu skutečně vyplývá. V důvodové zprávě se vyčítal judikatuře extenzivní výklad § 14 odst. 1 správního řádu, kterému měla novela čelit, zdá se ale, že i sami autoři novely a důvodové zprávy interpretují nově doplněný odstavec způsobem, který jeho znění ne zcela odpovídá. Podle nového odstavce úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, tedy proto, že lze o ní důvodně

předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.

Při doslovném výkladu by to mělo znamenat, že pouhá skutečnost, že úřední osoba je ve služebním poměru nebo pracovněprávním nebo jiném obdobném vztahu ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, není sama o sobě důvodem pro vyloučení ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. To je ale závěr, ke kterému dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném usnesení, kde uvedl, že „*v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji „systémovou podjatost“, avšak je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmu územního samosprávného celku nijak nedotýkají*“ a že důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby je až situace, kdy je „*z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj ke věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky*“, což jsou „*skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku*“.

Pokud by novela měla stanovit pouze to, že služební poměr nebo pracovněprávní nebo jiný obdobný vztah úřední osoby ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, není sám o sobě důvodem pro vyloučení pro podjatost, byla by zbytečná, neboť by jen deklarovala to, k čemu došla judikatura. Účelem novely ale bylo podle důvodové zprávy „*reagovat na stávající judikaturu, která § 14 správního řádu vykládá extenzivně*“, kdy „*důsledkem přijetí navrhované úpravy by měl být výrazný pokles počtu námitek podjatosti, zejména námitek systémové podjatosti, což povede k efektivnějšímu a rychlejšímu rozhodování správních orgánů*“. Šlo tedy o to závěry přijaté judikaturou zvrátit, nikoliv potvrdit. Otázkou je, zda se to skutečně podařilo.

Důvodová zpráva interpretuje § 14 odst. 2 (paradoxně extenzivně, tedy takovým způsobem, který současně sama vyčítá judikatuře) tak, že úřední

osoba nemůže být pro podjatost vyloučena nejen pro samotný služební poměr nebo pracovněprávní nebo jiný obdobný vztah úřední osoby ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku ale ani tehdy, pokud k tomuto vztahu přistoupí v konkrétním případě nějaká další skutečnost, zejména tedy ony „skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku“ zmiňované Nejvyšším správním soudem. To ale zřejmě znamená, že úřední osoba nemůže být s ohledem na uvedený poměr k určitým kategoriím účastníků řízení, tzn. státu a územním samosprávným celkům, pro podjatost vyloučena vůbec, jinými slovy že se ustanovení o podjatosti na takové úřední osoby v tomto rozsahu, tzn. pokud by pochybnost o nepodjatosti měla být vyvolána oním poměrem ke státu, obci nebo kraji, vůbec nepoužijí (a úprava by měla v tomto rozsahu stejné důsledky jako úprava v § 14 odst. 7 v případě vedoucích ústředních správních úřadů, na které se ustanovení o podjatosti nepoužijí vůbec).

Současně ale sama důvodová zpráva uvádí, že tato argumentace nevylučuje individuální posouzení podjatosti v souladu s důvody uvedenými v § 14 odst. 1 správního řádu. Už se ale neuvádí, v jakých případech by k takovému individuálnímu posouzení mohlo dojít. Je přitom otázka, zda je v kontextu s předchozí argumentací důvodové zprávy vůbec myslitelné, aby úřední osoba mohla být pro podjatost, byť v individuálním případě, vyloučena, pokud bude pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím specifikovaným právním poměrem ke státu nebo územnímu samosprávnému celku. Pokud by tomu tak být mělo a takové vyloučení by bylo možné, přinesla by novela jen další nejistotu, neboť by sice obecně platilo, že služební poměr nebo pracovněprávní nebo jiný obdobný vztah úřední osoby ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku sám o sobě a zřejmě ani v kombinaci s „jinými než zákonnými hledisky“, k vyloučení pro podjatost vést obecně nemůže, v blíže nespecifikovaných konkrétních případech, které nelze seznat ani z textu zákona ani z důvodové zprávy, ale k takovému vyloučení dojít může. Pravděpodobnější proto zřejmě bude ta interpretační varianta, podle které v důsledku novely za určitých podmínek k vyloučení pro podjatost nemůže vůbec dojít, což jinými slovy znamená, že v daném rozsahu vyplývajícím

z nového § 14 odst. 2, se ustanovení o podjatosti na úřední osoby vůbec nepoužijí a ty se tak (i když ne úplně) dostávají do stejného postavení jako úřední osoby podle § 14 odst. 7. K tomuto ustanovení (v době, kdy šlo ještě o § 14 odst. 6) se přitom vyslovil Ústavní soud, když posuzoval návrh Nejvyššího správního soudu na jeho zrušení odůvodněný tím, že není ústavně konformní, aby zákonná úprava připouštěla rozhodování úředních osob, které mohou být podjaté, aniž by se na ně pravidla o podjatosti vztahovala. Ústavní soud v rozhodnutí Pl. ÚS 30/09 z 2. dubna 2013 uvedl, že *„vady správního řízení posuzuje soud v rámci soudního přezkumu nejen z pohledu kautel, jež na správní řízení dopadají ze správního řádu (případně dalších zákonných úprav správního řízení), nýbrž i těch, jež plynou přímo z ústavního pořádku, v daném kontextu pak z čl. 36 odst. 1 Listiny. Ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu tudíž nepředstavuje pro soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu překážku posouzení podjatosti úřední osoby v řízení dle § 152 správního řádu.“*

Ústavní soud v tomto rozhodnutí dále uvedl, že *„správní soud v dané věci ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu aplikuje v tom smyslu, že ho neaplikuje, tj. aplikuje ho v tom smyslu, že pro posouzení rozhodované věci nedopadá, jelikož představuje, jak již bylo vyloženo, bariéru pro postup uplatnění námítky podjatosti úřední osoby ve správním řízení dle § 152 správního řádu, nikoli ale pro její posouzení v soudním řízení správním. Jelikož je dle soudního řádu správní správní soudnictví ovládáno zásadou kasační, v případě, sbledá-li soud v přezkumu správního řízení dle § 152 správního řádu důvody vyloučení úřední osoby pro její podjatost, je povinen se dále zabývat otázkou, zdali se tato okolnost promítla v nezákonnosti správního rozhodnutí, příp. v dalších vadách řízení, jež předcházelo jejímu vydání, jež pak opodstatňují závěr o důvodnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a následně dle § 78 odst. 1 s. ř. s. vedou k jeho zrušení soudem.“*

Tím Ústavní soud navázal na svou starší judikaturu, konkrétně rozhodnutí II. ÚS 1062/08 z 25. června 2009, v němž s odkazem na čl. 36 odst. 1 Listiny uvedl, že *„i když toto ustanovení výslovně nevyžaduje aby i jiný orgán‘ vykazoval atributy nezávislosti a nestrannosti tak jako soud, z jeho účelu, jímž je vymezení základních principů spravedlivého řízení, vyplývá nutnost širší interpretace. To se ostatně, na úrovni podústavního práva‘ projevuje i zakotvením institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro podjatost do jednotlivých předpisů upravujících proceduru. Pokud jde o správní orgány, pro jejich rozhodovací činnost se sice logicky nepředpokládá nezávislost, nestrannost již ale ano. Nestranností je totiž třeba rozumět objektivní, předem nezaujatý*

přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případech všech státních orgánů. Jiný výklad by ve svém důsledku založil procesní nerovnost, a otřásl by tak důvěrou v právní stát, jebož posláním je mimo jiné i zajistit neutrální a objektivní rozhodování jeho orgány. Námitka podjatosti úředníka rozhodujícího ve správním řízení, byť nejde o instituci soudního typu, tedy může mít ústavněprávní rozměr.“

Pokud se nový § 14 odst. 2 správního řádu vyloží tak, že nejde o ustanovení zbytečné, které by jen potvrzovalo judikaturu Nejvyššího správního soudu, neboť takovou úpravu by nemělo smysl přijímat, ale jde o ustanovení, které v určitém rozsahu vylučuje použití na úřední osoby ustanovení o podjatosti, bude to znamenat zjednodušení pro průběh správních řízení, neboť námitky podjatosti v rozsahu této úpravy nebude nutné vyřizovat věcně ale jen z formálních důvodů jako nepřijatelné a takové námitky nebudou moci mít ani za následek povinné změny příslušnosti v důsledku vyloučení všech úředních osob.

Z hlediska podmínek soudního přezkumu rozhodnutí, na kterých se budou podílet úřední osoby, které nebude možné na základě této úpravy z řízení pro podjatost vyloučit, taková úprava ale žádnou změnu nepřinese, neboť stejně jako v případě § 14 odst. 7 (dříve 6), kde těch případů je v praxi zřejmě minimum, bude třeba i v případě § 14 odst. 2, kde těch případů je a do budoucna zřejmě i bude celá řada, na základě judikatury Ústavního soudu posuzovat podjatost úředních osob v rámci přezkumu zákonnosti (a ústavnosti) rozhodnutí, bude-li namítána v žalobě jako jeden z žalobních bodů. Pokud v takovém případě soud dojde k závěru, že se na vydání rozhodnutí podílela podjatá osoba, nezbude mu zřejmě nic jiného, než takové rozhodnutí zrušit a vrátit orgánům veřejné správy k novému projednání.

Otázkou je, zda na základě toho bude možné přistoupit tak jako dříve k delegaci rozhodování dané věci na jiný správní orgán nebo ne. Pokud ano, dostaneme se tam, kde jsme byli před novelou, jen s tím rozdílem, že k povinné delegaci dojde vždy až po rozhodnutí soudu. Pokud ne, bude záležet na tom, jaký závazný právní názor vysloví soud ve zrušujícím rozsudku, což souvisí s tím, z jakého důvodu bude žalované rozhodnutí rušit.

Jde o to, že podle výše citovaného rozhodnutí Ústavního soudu soud rozhodující o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu „*shledá-li... v přezkumu*

správního řízení... důvody vyloučení úřední osoby pro její podjatost, je povinen se dále zabývat otázkou, zdali se tato okolnost promítla v nezákonnosti správního rozhodnutí, příp. v dalších vadách řízení, jež předcházelo jeho vydání“. Pokud v takovém případě dojde k závěru, že se tato okolnost „v nezákonnosti správního rozhodnutí, příp. v dalších vadách řízení, jež předcházelo jejímu vydání“ promítla, zruší patrně žalované rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního, tedy pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Otázkou je, zda se soud v takovém případě bude zabývat tím, jak by měly orgány veřejné správy daný případ rozhodnout, pokud by ho rozhodovaly nepodjaté osoby. Pokud ale bude soud rušit rozhodnutí z procesních důvodů, zřejmě už se takovou otázkou zabývat vůbec nebude, zejména pokud i v žalobě bude rozhodnutí napadáno toliko z procesních důvodů. V tomto kontextu se tedy zdá, že novela správního řádu, která měla vyřešit problém tzv. systémové podjatosti, velký smysl mít nebude a žádnou velkou jistotu do rozhodování správních orgánů nepřinese, spíše naopak.

ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU OBEČNĚ ZÁVAZNOU VYHLÁŠKOU

Tomáš Svoboda*

1 ÚVOD

Na téma novotvorby (či obdobně právotvorby) veřejné správy již bylo v domácí literatuře napsáno mnohé, k čemuž, jak se sluší dodat při příležitosti vydání této publikace, svými texty nemálo přispěl také oslavenec prof. JUDr. Petr Průcha, CSc. Některé aspekty této problematiky přesto zůstávají na okraji zájmu. Jedním z těchto aspektů je také otázka, zda a případně do jaké míry by měla být nesena právní odpovědnost za škodu způsobenou normativními správními akty jakožto akty veřejné moci, která přirozeně souvisí s obecnější (a v obecné rovině ožehavou) otázkou odpovědnosti za (veškerou) novotvorbu jako takovou.¹

Tento příspěvek se, nikoli vyčerpávajícím způsobem, pokouší předeštit určité základní úvahy ve vztahu k odpovědnosti za škodu způsobenou v souvislosti vydáním protiprávní obecně závazné vyhlášky.² Pro zjednodušení se následující text naznačenou problematikou zabývá pouze z pohledu obecně závazných vyhlášek vydávaných obcemi, přičemž obecně závazné vyhlášky vydávané kraji jsou ponechány stranou.³

* Mgr. Tomáš Svoboda, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Email: t.svoboda1@gmail.com

1 Někdy se v této souvislosti hovoří o odpovědnosti za „legislativní újmu“ (viz pozn. 27).

2 Přičemž lze dodat, že se nejedná ani o otázku zcela novou, viz např. KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. dopl. vyd. Praha: Linde, 2001, s. 177–181.

3 Pro obecně závazné vyhlášky vydávané kraji nicméně, s ohledem na jejich značnou povahovou blízkost, mohou níže uvedené závěry platit obdobně.

2 STRUČNĚ K POVAZE OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK

Zřejmě není třeba zdůrazňovat, že projevem veřejně mocenského působení orgánů veřejné správy není pouze výkon veřejné moci v běžném aplikačním pojetí, spočívající na vydávání zejména různých individuálních správních aktů, nýbrž za projev výkonné a nařizovací činnosti orgánů veřejné správy lze bezesporu označit také vydávání správních aktů normativních.⁴ Jedná-li se o obecně závazné vyhlášky obcí (jakožto veřejnoprávních korporací), pohled na otázku škody způsobené při vydání obecně závazné vyhlášky může být relevantní zejména ze dvou důvodů spočívajících ve specifikách těchto normativních správních aktů.

Prvním tímto specifickým je „primární“ povaha těchto aktů. Na rozdíl od jiných normativních správních aktů nejsou obecně závazné vyhlášky (vydávané obcemi zastupitelstvy v samostatné působnosti) právními předpisy provádějícími zákony,⁵ nýbrž právními předpisy prvotně stanovícími povinnosti – tzv. akty prvotními.⁶ Tato charakteristika obecně závazné vyhlášky přibližuje zákonům, jakožto taktéž „produktům“ činnosti demokraticky voleného zastupitelského sboru (parlamentu). V tomto směru lze také spatřovat jisté analogie při uvažování o odpovědnosti za obecně závazné vyhlášky a odpovědnosti za zákony.

Druhým naznačeným specifickým je podzákoný charakter obecně závazných vyhlášek, resp. jejich podzákonné postavení v hierarchii právních předpisů (jejich právní síly).⁷ V tomto se obecně závazné vyhlášky sice neliší od jiných normativních správních aktů, nicméně jedná se o podstatný znak, jelikož značně usnadňuje vymezení toho, co lze rozumět pod protiprávností obecně závazných vyhlášek (viz dále).

⁴ Jak v této souvislosti poznamenává P. Průcha, jejich normativní charakter „je výrazem skutečnosti, že normativní správní akty obsahují obecně závazná pravidla chování, vztahující se na bližší neurčený okruh adresátů, a slouží k opakovatelnému využití zpravidla rozdílnými subjekty“, přičemž současně „[v]zhledem k tomu, že jde o akty státních orgánů a orgánů státem aprobovaných veřejnoprávních korporací, [...] jsou jejich ustanovení právně závazná a mocensky vynutitelná“ (PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 274).

⁵ A tak upravujícími např. druhotné podrobnosti či otázky vyžadující odborné posouzení apod.

⁶ PRŮCHA, op. cit., s. 273.

⁷ Ibid., s. 273–274.

Co se týče okruhu společenských vztahů, které mohou obecně závazné vyhlášky regulovat, zmocnění obcí k prvotní normotvorbě plyne z čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, dle kterého mohou zastupitelstva obcí (a krajů) v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. V případě obecně závazných vyhlášek se (na rozdíl od prováděcích, tzv. druhotných normativních správních aktů) nevyžaduje výslovné zákonné zmocnění, a to i v případě, pokud jsou jimi ukládány povinnosti.^{8,9}

Vždy nicméně musí jít o normotvorbu v již zmíněných mezích působnosti zastupitelstva. Tato působnost je dle čl. 104 odst. 1 Ústavy ČR stanovena pouze zákonem, kterým je za současného právního stavu zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále „obecní zřízení“), dle kterého lze obecně závaznou vyhláškou povinnosti v samostatné působnosti ukládat za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních akcí v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku; k zajištění udržování čistoty, k ochraně životního prostředí a zeleně a k užívání zařízení obce a konečně také stanoví-li tak zvláštní zákon.¹⁰

K těmto „věcným oblastem“ přistupuje také obecná podmínka vymezení samostatné působnosti obce v § 35 obecního zřízení, podle které do této působnosti obce patří záležitosti, které jsou *v zájmu obce a občanů obce*.¹¹ Z povahy obecně závazných vyhlášek jako podzákonných předpisů také plyne, že nesmí odporovat zákonu a zákonnou úpravu ani zdvojit; přesněji upravovat záležitosti vyhrazené zákonu takovým způsobem, že se budou předměty a cíle regulace obecně závazných vyhlášek s regulací zákonem překrývat. I v takovém případě půjde o překročení mezí zákonné působnosti obce.¹²

3 ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU?

Jak již bylo naznačeno výše, v případě vydávání obecně závazných vyhlášek obcemi se zřetelně jedná o výkon veřejné moci. V této souvislosti může

⁸ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

⁹ Jedinou výjimku tvoří ukládání daní a poplatků, které je výslovně vyhrazeno zákonu, viz čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

¹⁰ Srov. § 10 písm. a) až d) obecního zřízení.

¹¹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

¹² Viz Ibid.

přirozeně vyvstává otázka, zda by mohla obec – v rámci výkonu veřejné moci – odpovídat nikoli pouze za škodu způsobenou správními akty individuálními, ale taktéž (zejména) obecně závaznými vyhláškami.

Odpovědnost za škodu (resp. obecněji újmu¹³) způsobenou při výkonu veřejné moci je v současnosti upravena zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o odpovědnosti za škodu“), v jehož rámci odpovídají také obce za škodu, kterou způsobí v samostatné působnosti při výkonu veřejné moci.¹⁴ Přičemž současně platí, že pro vznik odpovědnosti za škodu doktrína tradičně vymezuje čtveřici podmínek (předpokladů odpovědnostního vztahu), které by měly být kumulativně naplněny,¹⁵ a to (i) protiprávnost jednání škůdce, (ii) vznik škody, (iii) příčinnou souvislost mezi protiprávním jednáním a vznikem škody a konečně (iv) zavinění na straně škůdce.¹⁶

Níže se příspěvek krátce pozastavuje jednak u možného vzniku škody v příčinné souvislosti s vydáním obecně závazné vyhlášky a dále u předpokladu protiprávnosti těchto normativních správních aktů.¹⁷

3.1 Vznik škody (a příčinná souvislosti)

V první řadě se lze ptát, zda lze v souvislosti s obecně závaznými vyhláškami vůbec uvažovat o vzniku škody na straně adresátů veřejné správy. Ve zcela nejobecnějším smyslu zřejmě ano, jelikož novotvorba je ve své podstatě založena na určitém vyvažování společenských zájmů.¹⁸ Jinými slovy, obec

¹³ Pro zjednodušení je dále užíván pojem škoda s vědomím, že v režimu zákona o odpovědnosti za škodu v úvahu připadá taktéž újma nemajetková (srov. § 1 odst. 3 tohoto zákona).

¹⁴ Srov. § 1 odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu.

¹⁵ Což se s ohledem na subsidiaritu občanského zákoníku uplatní také v režimu zákona o odpovědnosti za škodu (srov. § 26 tohoto zákona).

¹⁶ V literatuře viz např. TICHÝ, Luboš a Jiří HRÁDEK. *Delikt ní právo*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 82–181.

¹⁷ Zavinění není reflektováno, jelikož jej právní úprava v zákoně o odpovědnosti za škodu nevyžaduje (srov. § 2 tohoto zákona).

¹⁸ Jak např. v této souvislosti (byť ve vztahu k zákonům, nicméně tento závěr lze jistě zobecnit) výstižně uvádí T. Sobek: „[...]stát svou legislativou řeší protichůdné zájmy různých skupin ve společnosti, a proto zcela běžně někoho poškozuje. Smysl legislativy je mimo jiné i v tom, že určité škody se aprobují jako legální právě proto, že byly způsobeny na základě zákona,“ komentář pod příspěvkem na blogu *Jiné právo* [online]. 2007 [cit. 28. 06. 2019]. Dostupné z: <http://jinopravo.blogspot.cz/2007/08/co-v-parlament-je-tak-neodpovdn.html>

prostřednictvím obecně závazné vyhlášky z důvodu její obecné závaznosti a normativního obsahu, který nemusí „vyhovovat“ všem jejím adresátům, určitou škodu způsobit může. Poněkud konkrétněji může škoda adresátům obecně závazné vyhlášky vznikat v souvislosti s plněním povinností jejím prostřednictvím uložených,¹⁹ které však z důvodu zejména obsahové protiprávnosti obecně závazné vyhlášky nemohly být uloženy.

Škoda bude zřejmě vznikat pouze dočasně (do zrušení či nahrazení příslušné obecně závazné vyhlášky²⁰). Konkrétněji ji zřejmě lze předpokládat zejména na straně podnikatelských subjektů, jejichž podnikatelská činnost byla obecně závaznou vyhláškou určitým způsobem omezena. S ohledem na prostor ponechaný k úpravě v obecně závazných vyhláškách se tak může stát kupříkladu ve vztahu k otevírací době hostinských a obdobných zařízení²¹, prodeji alkoholu či tabákových výrobků²², prodeji zábavní pyrotechniky²³, provozování hazardu²⁴ či případně prostituce na veřejných prostranstvích²⁵. Vyloučit patrně nelze ani škodu v souvislosti s respektováním povinnosti uložené zcela mimo rámec zákonného zmocnění obecně závazné vyhlášky²⁶, čehož si adresát předmětné vyhlášky nebude vědom.

O vzniku škody lze alespoň hypoteticky uvažovat zřejmě také v případech, kdy je obec nečinná a k vydání obecně závazné vyhlášky nedošlo, ačkoli tomu objektivní důvody nasvědčovaly (škoda bude mít v tomto případě povahu škody, ke které by nedošlo, byla-li předmětná obecně závazná vyhláška vydána).

3.2 Protiprávnost

Složitější otázkou se jeví, zda a kdy by takováto škoda působená v příčinné souvislosti s obecně závaznou vyhláškou měla být kompenzována. Závěr,

¹⁹ Chování adresátů *secundum et intra legem*.

²⁰ Srov. ustanovení o dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti (§ 123–128 obecního zřízení).

²¹ V tomto kontextu viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000.

²² V tomto kontextu viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05.

²³ V tomto kontextu viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 17. 8. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/99.

²⁴ V tomto kontextu viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10.

²⁵ V tomto kontextu viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05.

²⁶ Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 19. 12. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 29/95.

že by měly být kompenzovány všechny takové škody (bez ohledu na legitimitu jejich působení) se pochopitelně nezdá být udržitelný. Na druhou stranu se však jistě lze ptát, zda výše uvedené východisko vykládat také tak, že odpovědnost za škodu v souvislosti s obecně závaznou vyhláškou nemá být z podstaty nesena vůbec. Toto dilema je samozřejmě mimořádně složité a značně přesahující prostor v tomto krátkém příspěvku.

Ve značně zkratce lze říci, že kritiky konceptu právní odpovědnosti za škodu způsobenou legislativou bývá zejména namítáno, za tato odpovědnost má být odpovědností politickou, jelikož zákonodárství je činností do značné míry nezávislého zákonodárného sboru, majícího své místo v dělbě moci v právním státě, které by mohlo být narušeno.²⁷ Na přímo volené obecní zastupitelstvo lze zřejmě, s ohledem na již uvedené, pohlížet principiálně obdobně. Proti politické odpovědnosti lze ovšem vznést protiargumenty, a to taktéž v kontextu vydávání obecně závazných vyhlášek.²⁸

Naopak ve prospěch konceptu odpovědnosti za škodu v tomto kontextu lze odkázat kupříkladu na obecný princip *neminem laedere* jako určité základní obecně uplatnitelné východisko, které nerozlišuje mezi postavením či osobou škůdce, z čehož L. Tichý dovozuje, že není správné z okruhu odpovědných subjektů vylučovat stát, a to bez ohledu na povahu jeho činnosti. Podstatné dle tohoto autora je, že se jedná o činnost *protiprávní*.²⁹

Argumentovat lze taktéž značným posunem v nahlížení na odpovědnost za škodu a souvisejícím principem (*materiálního*) právního státu.³⁰ V případě

²⁷ TICHÝ, Luboš. Odpovědnost státu za legislativní újmu: Pojem, význam a návrh řešení. In: TICHÝ, Luboš a Jiří HRÁDEK (eds.). *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 26.

²⁸ Zřejmě nelze popřít, že v určitých případech může uplatnění politické odpovědnosti dostačovat, v jiných případech o tom ale bude možné mít pochybnosti. Může jít zejména o případy, kdy je škoda působena malému okruhu adresátů a není tak dostatečně silně (pokud vůbec) občany obce vnímána. Reflektována pak vůbec nemusí být škoda působená osobám odlišným od občanů obce. V případě škody působené osobám či skupinám osob, které se neteší společenské oblibě, může být škoda paradoxně nikoli zdrojem politické odpovědnosti, nýbrž dokonce politického kreditu. Nejenže tedy politická odpovědnost z povahy věci postrádá dimenzi kompenzační, v řadě případů bude postrádat také dimenzi sankční (či preventivně-sankční) a její uplatnění může být spíše iluzorní.

²⁹ TICHÝ, op. cit., s. 28.

³⁰ Srov. např. doplňující odlišné stanovisko soudkyně E. Wagnerové ke stanovisku pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09.

obecně závazných vyhlášek ovšem tyto limity nemusejí spočívat na potenciálně náročném ústavním poměrování zákonné regulace a nadřazeného ústavního pořádku (dotčených základních práv a ústavně chráněných hodnot), nýbrž již na slučitelnosti obecně závazné vyhlášky se zákonem, čímž se posuzování protiprávnosti obecně závazných vyhlášek (ale také jiných normativních správních aktů) stává zřetelně jednodušší nežli v případě zákonů. Což, jak lze dodat, může být taktéž argumentem pro dovození možné právní odpovědnosti za škodu.

Co však považovat za protiprávnost v kontextu škody působené obecně závaznou vyhláškou? Možná protiprávnost se bude v případě těchto normativních správních aktů rozprostírat jak v rovině protiústavnosti, tak také, jak již bylo zmíněno, v rovině „prosté“ nezákonnosti. L. Tichý tento prostor ve vztahu k odpovědnosti za škodu způsobenou normotvorbou označuje jako určitý referenční rámec, resp. jako to, s čím by měl být normativní akt v rozporu, a také hlediska míry tohoto rozporu, aby bylo možné konstruovat odpovědnost za škodu a také míru její přísnosti.³¹

Tento referenční rámec by v případě obecně závazných vyhlášek bylo zřejmě možné vyjádřit zejména prostřednictvím tzv. *testu čtyř kroků* užívaného Ústavním soudem pro posouzení konformity těchto normativních správních aktů se zákony a ústavním pořádkem, dle kterého by jednotlivé roviny (kritéria) protiprávnosti byly následující:³²

1. nedostatky pravomoci k vydání obecně závazné vyhlášky ve smyslu formálně vadného výkonu pravomoci,³³
2. jednání *ultra vires* při vydání obecně závazné vyhlášky, tedy překročení zákonem vymezené věcné působnosti dle obecního zřízení a případně jiných zákonů,³⁴

³¹ TICHÝ, op. cit., s. 31.

³² Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (tzv. jirkovský nález), přičemž Ústavní soud v tomto rozhodnutí k uvedeným kritériím současně dodává, že „*první dvě kritéria jsou kritérii formálními, zbylá dvě se vztahují k samotnému obsahu napadeného předpisu, byl i tato dvě poslední kritéria vykazují aspekty jednání ultra vires (v materiálním slova smyslu).*“

³³ V tomto směru by patrně byl myslitelný vznik škody jednáním v souladu s povinností uloženou formálně imperfektní a následně zrušenou obecně závaznou vyhláškou, aniž by o této skutečnosti poškozený mohl vědět.

³⁴ Obecně závazná vyhláška tak bude regulovat právní vztahy, které jí s ohledem na její „vnější limity“ zjevně nepřísluší.

3. zneužití zákonem svěřené působnosti při vydání obecně závazné vyhlášky, přičemž toto zneužití představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti, avšak jde o výkon vadný;³⁵
4. naplnění hlediska „nerozumnosti“ (*unreasonableness*) obecně závazné vyhlášky.³⁶

4 UPLATNĚNÍ NÁROKU NA NÁHRADU V REŽIMU ZÁKONA O ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU

Z dosud uvedeného se zdá, že vznik škody v důsledku protiprávní obecně závazné vyhlášky není vyloučen. Potud mohou vznikat úvahy ohledně možné (právní) odpovědnosti za škodu. Jak těmto úvahám tomuto odpovídá příslušný právní „režim“ v zákoně o odpovědnosti za škodu?

Tento zákon rozlišuje dvojici forem odpovědnosti (případně „forem protiprávnosti“), kterými jsou jednak vydání nezákonného rozhodnutí a jednak nesprávný úřední postup (jakožto určitá v zásadě nedefinovaná „sběrná“ kategorie vadného výkonu veřejné moci). Nijak ovšem nereflexuje odpovědnost za škodu způsobenou normotvorbou. Pokud pomíneme určité specifické nároky v rovině ústavního práva,³⁷ nabízí se podřazení škody v důsledku protiprávní obecně závazné vyhlášky pod výše uvedené formy.

Vzhledem k principiálním odlišnostem právních předpisů a rozhodnutí, je odpovědnost za novotvorbu soudní judikaturou zpravidla posuzována v rámci škody způsobené nesprávným úředním postupem. Podřazení protiprávně vydaného právního předpisu pod nesprávný úřední postup je nicméně stabilně odmítáno judikaturou Nejvyššího soudu, a to zpravidla

³⁵ Např. sledování zákonem neaprobovaného účelu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05), potenciálně tedy také snahy určité osoby prostřednictvím obecně závazné vyhlášky poškodit.

³⁶ Přičemž toto kritérium by dle Ústavního soudu mělo být vykládáno restriktivně v tom smyslu, že rozhodnutí obce se musí jevit jako zjevně absurdní a je v protikladu s preferovaným nebo rozumným závěrem, kterého mělo být dosaženo (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05). Toto kritérium by patrně odpovídalo ukládání povinností prostřednictvím obecně závazné vyhlášky ve vztahu k zamýšlenému účelu zjevně excesivním způsobem.

³⁷ Konkrétně zvláštní kompenzační nárok za porušení základního práva, který Ústavní soud dovodil ve věci tzv. regulovaných nájmu ve stanovisku pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09; obecněji k tomuto druhu nároku viz POSPÍŠIL, Ivo. Čl. 36 (právo na spravedlivý proces) In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 747 a 748.

s odůvodněním, že vydání normativního právního aktu³⁸ není úředním postupem, nýbrž výsledkem normotvorné činnosti, za který v „režimu“ zákona o odpovědnosti za škodu nesena odpovědnost není.³⁹ Tento závěr později potvrdit také Ústavní soud⁴⁰, přičemž se nezdá, že by nejbližší době mohlo dojít k jeho přehodnocení.⁴¹

Jedná-li se o podřazení škody způsobené právním předpisem pod odpovědnost za nezákonné rozhodnutí, zmínit lze rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011, ve kterém se Nejvyšší soud zabýval otázkou, „*zda-li je v případě výsledku činnosti orgánu samosprávy, jenž formálně splňuje znaky obecně závazné vyhlášky, obsahově však nikoli, možno uvažovat o tom, že se v takovém případě již nejedná o normativní právní akt, nýbrž o právní akt individuální, tedy o rozhodnutí*“, přičemž Nejvyšší soud současně shledal, „*že tomu tak je, když je nutno vycházet z obsahu tohoto právního aktu, jenž je pro danou věc s ohledem na specifické okolnosti případu relevantní*.“

V daném případě se jednalo o hodnocení obecně závazné vyhlášky, jejímž prostřednictvím došlo k omezení provozní doby jednotlivého individuálně určeného hostinského zařízení na územní obce, což Nejvyšší soud vedlo k závěru o individuálním zaměření předmětné obecně závazné vyhlášky. Nejvyšší soud současně zkonstatoval taktéž naplnění podmínky zrušení nezákonného rozhodnutí v podobě nahrazení této obecně závazné vyhlášky obcí a tím také naplnění podmínek vzniku odpovědnosti podle zákona o odpovědnosti za škodu. Citovaný závěr na jednu stranu zmírňuje výše naznačený restriktivní přístup judikatury k podřazení novotvorby pod odpovědnost za nesprávný úřední postup, na druhou stranu ovšem vyvolává určité pochybnosti nad koncepčností přístupu judikatury k problematice odpovědnosti v tomto kontextu.

Pokud bychom totiž uvažovali dva případy protiprávního (nepřiměřeného) omezení otevírací doby hostinských zařízení v obci prostřednictvím obecně

³⁸ Tedy včetně normativních aktů *správních*.

³⁹ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 01. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005 a obdobně řada dalších (podrobněji viz SVOBODA, Tomáš a Veronika SMUTNÁ. K odpovědnosti za újmu způsobenou podzákonou normotvorbou. *Právník*, AV ČR, Ústav státu a práva, 2016, č. 10, s. 913–923).

⁴⁰ Viz již cit. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09.

⁴¹ Aktuálně byly dosavadní závěry judikatury potvrzeny např. v nálezů Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2018, sp. zn. I. ÚS 1434/17.

závazné vyhlášky, v jednom případě provedeného abstraktně a v druhém případě provedeného konkrétním výčtem hostinských zařízení (fakticky individuálně), odpovědnost má být dle závěrů judikatury nesena pouze za škodu vzniklou v druhém případě, ačkoli samotná povaha mocenské činnosti je v obou případech shodná – normotvorná. Je tedy způsob formulace obecně závazné vyhlášky skutečně přesvědčivým hlediskem pro rozlišování, zda přiznat náhradu škody? Či jinak řečeno, Nejvyšší soud se ve výše citovaném rozhodnutí pokusil o zohlednění materiální podstaty příslušné obecně závazné vyhlášky, není ale tento přístup (kladoucí důraz namísto povahy normotvorné činnosti na formulaci obecně závazné vyhlášky) ve výsledku spíše *formalistický*?⁴²

5 ZÁVĚR

Je zřejmé, že obce (a obdobně taktéž kraje) a jejich orgány, mohou do právních poměrů adresátů veřejné správy zasahovat nejen svou rozhodovací činností, ale taktéž svou normotvorbou. V této souvislosti může vznikat taktéž otázka, do jaké míry by obce (a kraje) mohly nést odpovědnost za škodu způsobenou vydáním protiprávní obecně závazné vyhlášky. Tato otázka je součástí širší problematiky odpovědnosti za škody způsobenou normotvornou činností, kterou tento stručný příspěvek pochopitelně mohl pouze v základních obrysech naznačit.

Jedná-li se o odpovědnost za škodu způsobenou protiprávní obecně závaznou vyhláškou, domnívám se, že navzdory dosavadním závěrům soudní judikatury (či naopak díky nim), je prostor pro úvahy stále otevřen.⁴³

⁴² K cit. rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011, viz taktéž BÍLKOVÁ, Jana. Může obec za přijetí nezákonné obecní vyhlášky nést odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb.? *Právní rozhledy*, C. H. Beck, 2011, č. 17, s. 634.

⁴³ Obecně se lze zejména ptát, zda je přístup k (obecní) normotvorbě jakožto z pohledu odpovědnosti za škodu „privilegované činnosti“ žádoucí. Nelze sice popřít, že případné dovození odpovědnosti za obecně závazné vyhlášky může na obce klást zvýšené ekonomické nároky. Je ale principiálně správné opačné tvrzení, že obce nelze učinit subjekty odpovědnosti proto, že nejsou schopny vydávat nikoli protiprávní obecně závazné vyhlášky? Případně jsou-li z pohledu adresátů potenciálně protiprávních obecně závazných vyhlášek spojena rizika škod, které ovšem nemohou být nijak kompenzovány, může v této souvislosti vznikat přirozená ekonomická motivace obecně závazné vyhlášky nerespektovat, což s ohledem na působení novotvorby nepochybně také není žádoucí.

Literatura

- BÍLKOVÁ, Jana. Může obec za přijetí nezákonné obecní vyhlášky nést odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb.? *Právní rozhledy*, C. H. Beck, 2011, č. 17, s. 634.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. dopl. vyd. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-274-6.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.
- SVOBODA, Tomáš a Veronika SMUTNÁ. K odpovědnosti za újmu způsobenou podzákonnou normotvorbou. *Právník*, AV ČR, Ústav státu a práva, 2016, č. 10, s. 913–923.
- TICHÝ, Luboš a Jiří HRÁDEK. *Deliktní právo*. Praha: C. H. Beck, 2017, Právní instituty. ISBN 978-80-7400-625-8.
- TICHÝ, Luboš, Jiří HRÁDEK a kol. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012. ISBN 978-80-87488-08-9.
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6.

K VYMEZENÍ VEŘEJNÉ SLUŽBY A PRAMENŮM JEJÍ ÚPRAVY

Vladimír Sládeček*

V mém příspěvku jubilantovi, jehož přínosu pro rozvoj oboru správní právo si velice vážím¹ a na další podněty se těším, se pokusím vymezit pojem veřejné služby, popíši prameny její úpravy a v závěru naznačím, co vše podle mého názoru pod pojem veřejná služba spadá.

1 K POJMU VEŘEJNÁ SLUŽBA

J. Pražák se otázkami veřejné služby – dál-li se to tak říci – zabýval v rámci svého obsáhlého *Rakouského práva veřejného* nikoliv v částech o právu správním, ale v partiích o právu ústavním. A to v krátkých pasážích nazvaných „Úředníci a jinací zřízení obecní“ (§ 38)² a „Úředníci a služebníci zemští“ (§ 135),³ kde se zejména věnoval právní povaze (služebního) poměru příslušných zaměstnanců a dospěl k závěru, že jde o poměr soukromoprávní.

Prvorepublikoví administrativisté s pojmy veřejná či státní služba zpravidla nepracovali, resp. ji nedefinovali. Tak např. F. Weyr v úvodu o kratičkém pojednání o státní službě uvádí: „*Státní službu vykonávají zvlášť a trvale k tomuto úkolu povolane osoby (státní zaměstnanci). V nejširším smyslu jest státním zaměstnancem každá osoba, která se státem jakožto právním subjektem uzavřela smlouvu, již zavazuje se konati jisté práce a nabývá za to nárok na odměnu*“.⁴ J. Hoetzl toliko mluví o zaměstnancích státních a zaměstnancích autonomních, „totiž zemí a okresů“.⁵ Ostatně

* Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc., Ústavní soud, Brno / Email: sladeczek@prf.cuni.cz

¹ Což jsem již vyjádřil v blahopřání na stránkách časopisu *Správní právo* (2019, č. 1, s. 57).

² PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl první. Právo ústavní. Část první. Ústava obecní*. Praha: Nákladem jednoty právnické, 1895, s. 163 a násl.

³ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl první. Právo ústavní. Část druhá. Ústava zemská*. Praha: Nákladem jednoty právnické, 1896, s. 132 a násl.

⁴ WEYR, F. *Československé správo správní. Část obecná*. Brno: nákladem spolku Právník, 1922, s. 45.

⁵ HOETZEL, J. *Československé právní právo*. Praha: Melantrich, 1938, s. 124 a násl.

také F. Havelka již v titulu své publikace mluví o služebním právu státních úředníků a zřízenců, přičemž rozeznává veřejnoprávní služební poměr a soukromoprávní služební poměr.⁶ Zdůrazňuje se tedy spíše aspekt zaměstnanecký, čemuž také odpovídají hesla ve Slovníku veřejného práva československého, vymezení pojmu veřejná či státní služba ani zde nenalezneme.⁷

Současní autoři již zpravidla určité vymezení či definiční znaky veřejné služby uvádějí. T. Čebišová se nejprve zabývá termínem „služba“ v kontextu veřejné správy,⁸ aby posléze vymezila veřejnou službu v právním smyslu jako „termín užívaný v novodobých státech pro označení právního režimu veřejných zaměstnanců“.⁹ Státní služba je podle ní „užší pojem, týká se zaměstnanců státu, který zde vystupuje (především v klasickém kontinentálním modelu) v roli zaměstnavatele.“¹⁰ V posledním vydání pražské učebnice pak T. Čebišová uvádí, že veřejnou službou rozumí „ve smyslu sociologickém označení pro zaměstnance veřejné správy, ve smyslu právním označení pro právní režim těchto zaměstnanců“.¹¹ Pokud jde o termín veřejná služba, D. Hendrych odkazuje na širší vymezení „služby“ provedené T. Čebišovou (2001) a dodává, že „veřejná služba ve smyslu označení zaměstnance veřejné správy a z tohoto pojetí vyplývající problematika nebývá jednoznačně zařazována jen do správní vědy, ale je spíše považována za oblast interdisciplinární“.¹² M. Kopecký konstatuje, že „zaměstnanci veřejné správy jsou osobami vykonávajícími vůči státu nebo jinému subjektu veřejného práva tzv. veřejnou službu. Právní úprava veřejné služby je právní úpravou veřejných zaměstnanců, kteří jsou na základě svého vztahu ke státu, samosprávnému celku nebo jinému subjektu veřejného práva určení ke odbornému zajišťování veřejných úkolů“.¹³ Podle něj pak státní služba „spočívá ve výkonu

⁶ HAVELKA, F. *Služební právo státních úředníků a zřízenců*. Praha: Státní tiskárna, 1937, s. 12.

⁷ Srov. KREJČÍ, V. Zaměstnanci veřejní. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek V*. Brno: Rovnost, 1948, s. 592 a násl.; FLÖGEL, J. Zaměstnanci samosprávných územních svazků. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938, s. 146 a násl.

⁸ Termín služba se podle autorky používá „jako označení pro: 1. úlohu, poslání veřejné správy; služba veřejnosti se v soudobých demokraciích stává principem a pojmovým znakem veřejné správy, 2. předmět, náplň její činnosti – poskytuje (zajišťuje) veřejné služby, 3. některé úřady nebo úseky veřejné správy (státní meteorologická služba, Bezpečnostní informační služba), 4. zaměstnance veřejné správy (sociální skupinu) a pro jejich právní postavení“ (ČEBIŠOVÁ, T. Veřejná služba na prahu 21. století. In: *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica*, 2002, č. 1-2, s. 11).

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ ČEBIŠOVÁ, T. Veřejná služba. Zaměstnanci veřejné správy. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo – Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 332.

¹² HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 178 a násl.

¹³ Dále uvádí charakteristické znaky služebního vztahu: vztah s relativní trvalostí, zaměstnanci odborně zajišťují veřejné úkoly a jsou placeni z veřejných zdrojů. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 126.

státní správy zaměstnanci státu zařazenými především ve správních úřadech („civilní“ státní služba) a v činnostech osob ve služebním poměru ve veřejných sborech a ozbrojených silách.“¹⁴ M. Kindl uvádí: „Právní termín veřejná služba se používá při označení právního postavení veřejných zaměstnanců (...) Veřejnými zaměstnanci se tedy rozumí ti zaměstnanci, kteří jsou v zaměstnaneckém (pracovním) nebo obdobném poměru k veřejnoprávnímu zaměstnavateli, v němž je jejich úkolem plnit veřejné úkoly.“¹⁵

V naposledy vydané slovenské učebnici správního práva M. Maslen otázku definování či charakteristiky veřejné služby neřeší, mj. se nicméně zabývá „vymezením pojmového aparátu“ a při definování pojmu státní služba v podstatně odkazuje na § 6 odst. 1 zákona č. 55/2017 Z. z., o státní službě.¹⁶ Český zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, státní službu nijak, ani obecně necharakterizuje, ale uvádí co všechno státní služba „zahrnuje“¹⁷ a podrobně pak rozvádí, kdo ji vykonává, tedy stanoví právní poměry státních zaměstnanců.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ KINDL, M. In: KINDL, M., K. KRAMÁŘ, J. RACHL a D. TELECKÝ. *Základy správního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 285.

¹⁶ MASLEN, M. Zaměstnanci vo verejnej správe. In: CEJPEK, B. a kol. *Správne právo hmotné*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 256 a násled. Dikce tohoto ustanovení zní: „*Státna služba na účely tohto zákona je činnosť, ktorou štátny zamestnanec v rozsahu ustanovenom týmto zákonom alebo osobitným predpisom plní úlohy štátneho orgánu pri vykonávaní štátnej správy alebo plní úlohy pri vykonávaní štátnych záležitostí v služobnom úrade v príslušnom odbore štátnej služby alebo bez určenia odboru štátnej služby a ktorá zahŕňa a) riadenie, b) rozhodovanie, c) odbornú prípravu návrhov zákonov, ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane odborných činností súvisiacich s ich prerokovaním, schvaľovaním a podpísaním, ako aj odborných činností súvisiacich s vrátením zákonov prezidentom, d) odbornú prípravu koncepčných dokumentov a strategických dokumentov, e) odbornú prípravu podkladov na vykonávanie štátnych záležitostí, f) právne zastupovanie, g) kontrolu, dozor alebo inšpekciu, h) vnútorný audit alebo vládny audit alebo i) odbornú prípravu rozhodnutí.“*

¹⁷ A) přípravu návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti, b) přípravu mezinárodních smluv a předpisů Evropské unie nebo jiné mezinárodní organizace, c) přípravu návrhů koncepcí, strategií a programů, d) řízení a usměrňování činností jiných správních úřadů, organizačních složek státu, které nejsou správními úřady, nebo orgánů veřejné moci, které nejsou správními úřady, e) vytváření a správu informačních systémů veřejné správy podle jiného zákona, s výjimkou provozních informačních systémů, f) státní statistickou službu, g) správu kapitoly státního rozpočtu vůči organizačním složkám státu a právníckým osobám, s výjimkou služebního úřadu, ve kterém je služba vykonávána, h) ochranu utajovaných informací, i) zabezpečování obrany státu, j) zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti, k) obhajobu zahraničních zájmů České republiky a zájmů České republiky vyplývajících z jejího členství v Evropské unii nebo v jiné mezinárodní organizaci, l) přípravu nebo realizaci dotační politiky, m) přípravu nebo realizaci politiky výzkumu a vývoje, n) přípravu a provádění správních úkonů včetně kontroly, o) ochranu obyvatelstva, krizové řízení a integrovaný záchranný systém, p) zadávání veřejných zakázek, q) audit, r) zajišťování organizačních věcí služby a správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců, s) řízení činností uvedených v písmenech a) až r), t) přípravu a vypracování odborných věcných podkladů k činnostem uvedeným v písmenech a) až d), g), k) až n) a p), s výjimkou podkladů spočívajících ve fyzikálních měřeních, chemických rozbořech nebo porovnávání a určování technických parametrů, u) přípravu k výkonu zahraniční služby (§ 5).

Pokud vyjdeme z podaných definic a charakteristik, velice obecně lze *veřejnou službu* vymezit jako *právní úpravu postavení a poměrů zaměstnanců veřejné správy*. Jinak řečeno: jde o oblast obecné části správního práva, která se zabývá postavením, právy, povinnostmi a činnostmi fyzických osob (zaměstnanců), které působí v oblasti veřejné správy. Veřejnou správu zde pojmám v nauce obvyklém, nikoliv všezahrnujícím chápání, takže tam kupř. nespadá státní správa soudů a státního zastupitelství.¹⁸

Současná teorie správního práva, zdá se, se v zásadě shoduje, že vcelku není podstatné, zda má zaměstnanecký vztah charakter služebního poměru či pracovního poměru převážně regulovaného zákoníkem práce. Mám za to, že rozhodujícím se jeví, zda tento vztah vykazuje některé relevantní veřejnoprávní prvky, tj. zejména se zaměstnanci stanoví nadstandardní povinnosti (včetně absolvování odborné zkoušky), zvláštní mocenská (rozhodovací) oprávnění, zvýšená odpovědnost a zpravidla – oproti běžnému pracovnímu poměru – určité výhody jako kompenzaci „přísnějšího“ zaměstnaneckého vztahu.¹⁹ Nutně však nemusí být vždy (kumulativně) naplněny všechny uvedené znaky.

Při vymezení dalšího základního pojmu – *státní služby* – si postačí připomenout běžně traktovanou korelaci veřejné správy a státní správy,²⁰ jde totiž o vztah v podstatě stejný. *Státní služba* tak obsáhne *toliko (některé) zaměstnance státu, tj. fyzické osoby působící v orgánech státu, vykonávajících státní správu*, kdežto veřejná služba zahrnuje i zaměstnance zejména územních samosprávných celků. *Veřejná služba* tak jako zastřešující pojem obsáhne – v nejširším smyslu – jak zaměstnance správních orgánů (zaměstnance státu), tak zaměstnance ostatních subjektů či vykonavatelů veřejné správy.

¹⁸ Proto nezahrnují úředníky podle zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství.

¹⁹ K rigoróznosti služebního poměru srov. např. rozhodnutí ze dne 13. 11. 1920 (Boh. 1480), kde se mj. uvádí: „... je veřejný poměr služební charakterován jako zvláštní poměr mocenský. Založením poměru tobo zaměstnanec vstupuje do statu zvýšené subjekce vůči korporaci, již má sloužiti. Těto nezvniká pouze právo na určitá plnění se strany zavázaného, nýbrž v jistém rámci právní moc nad celou jeho osobností (...) zaměstnanec se stává součástí organismu svého zaměstnavatele, státu nebo jiného nositele veřejné moci a veřejná moc tohoto zaměstnavatele, která mu přísluší nade všemi jeho poddanými, stupňuje se tu ve zvláštní veřejnou moc služební...“.

²⁰ Srov. např. KOPECKÝ, M., op. cit., s. 6; PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno, Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 48; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 20.

Uvedená obecná charakteristika nicméně nemůže postihnout variabilitu rozsahu veřejné či státní služby, jak se s ním setkáváme v různých státech.²¹ Jde o to, že státně služební vztah či pracovní poměr s veřejnoprávními prvky může být aplikován nejen na osoby vykonávající státní správu, ale kupř. na osoby působící v jiných oblastech výkonu státní moci (moc soudní či zákonodárná) nebo na osoby bezprostředně státní správu nevykonávající (např. učitelé, lékaři a vůbec zdravotnický personál). Stejně tak zbytková oblast (nestátní) veřejné služby může zahrnovat různé osoby, tedy nejen zaměstnance územních samosprávných celků, jako je tomu v České republice.

2 PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÉ SLUŽBY A OBDOBNÝCH VZTAHŮ

V první řadě uvedme, že za určitý „doporučující“ pramen při přípravě zákonné úpravy poměrů státních zaměstnanců lze považovat především doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (2000) 6 *o postavení veřejných zaměstnanců*,²² ale zřejmě také doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (2000) 10 *o kodexu chování veřejných činitelů* (úředních osob), které obsahuje tzv. *modelový kodex chování pro veřejné činitele* (úřední osoby).²³

Ústavní základ úpravy státní služby představuje čl. 79 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že „*právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon*“. Dále je třeba uvést čl. 44 Listiny, který umožňuje omezení některých ústavně zaručených práv určitým zaměstnancům. Zaměstnancům státní správy a územní samosprávy ve funkcích, které stanoví zákon, tak lze omezit právo na stávku (čl. 27 odst. 4 Listiny).²⁴ A při-

²¹ K tomu srov. např. BEKKE, H.A.G.M. a F.M. VAN DER MEER (eds.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Edward Elgar, 2002.

²² K tomu podrob. srov. např. ČEBIŠOVÁ, 2002, op. cit., s. 19 a násl. HORÁKOVÁ, M. Několik poznámek k právnímu postavení úředníků ve veřejné správě ČR ve vazbě na Doporučení č. R (2000) 6 Výboru ministrů členským státům o postavení veřejných zaměstnanců v Evropě. In: KŮŠIČAROVÁ, S. (sest.). *Rada Evropy a veřejná správa. Zborník příspěvků z česko-slovenské vědecké konference konané 21.–22. apríla 2009*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2009, s. 47 a násl.

²³ K tomu srov. např. SLÁDEČEK, V. Úprava jednání zaměstnanců veřejné správy s fyzickými a právnickými osobami. In: *Moderní veřejná správa a ombudsman. Sborník příspěvků přednesených na konferenci (Brno 15. června 2005)*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 19 a násl.

²⁴ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, této možností skutečně využil, když stanovil, že představenému nepřísluší vykonávat právo na stávku (§ 82 odst. 1).

služníkům bezpečnostních sborů a ozbrojených sil může zákon omezit právo petiční (čl. 18 Listiny), sdružovací (čl. 19 Listiny) a právo svobodně se sdružovat na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů (čl. 27 odst. 1 až 3 Listiny). Konečně pak zmiňme čl. 4 odst. 2 *úst. zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky*, podle kterého úkoly ozbrojených bezpečnostních sborů, jejich organizaci a přípravu a doplňování a právní poměry jejich příslušníků stanoví zákon. Tzv. výhrada zákona se tedy vztahuje jen na státní službu v ministerstvech a jiných správních úřadech a „právní poměry“ příslušníků bezpečnostních sborů.

Zřejmě první moderní, plnohodnotnou úpravu státní služby (na daném úseku) přinesl až *zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů* (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“), který se vztahuje na příslušníky Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, Bezpečnostní informační služby, Úřadu pro mezinárodní styky a informace a Generální inspekce bezpečnostních sborů.²⁵ Snad lze konstatovat, že v tomto zákoně zjevně *převažují prvky kariérního systému*, i když se v určitých případech počítá i s výběrovými řízeními, avšak zpravidla musí být uchazeč příslušníkem bezpečnostního sboru²⁶ a také musí splňovat řadu dalších předpokladů.²⁷ V souvislosti s právní úpravou služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů je nutné uvést i *zákon ČNR č. 279/1992 Sb., o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků policie České republiky a Sboru nápravné výchovy České republiky* (tzv. malý lustrační zákon). I když název zákona jako by naznačoval,

²⁵ Za povšimnutí stojí, že z působnosti zákona byly vyňaty příslušníci justiční stráže. I když lze snad chápat zřejmý úmysl nezasahování do nezávislosti justice, tyto příslušníci se přímo ani zprostředkovaně na nezávislém rozhodování justičních orgánů nepodílejí. Povinnosti a oprávnění mají prakticky stejného rozsahu jako příslušníci Vězeňské služby; ostatně jejich postavení upravuje jeden zákon (ČNR č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky). Ke zcela odlišnému pracovněprávnímu režimu se jen obtížně hledají důvody. Pro úplnost: Ústavní soud střeží Policie České republiky a nikoliv justiční stráž, což lze chápat i jako důraz na to, že Ústavní soud není součástí soustavy ostatních soudů, ale ústavní institucí zasluhující zvláštní policejní ochranu (obdobně jako Poslanecká sněmovna a Senát Parlamentu České republiky).

²⁶ Srov. ust. § 22 zákona č. 361/2003 Sb.

²⁷ Dosažení věku 18 let, bezúhonnost, dosažení odpovídajícího vzdělání, zdravotní, osobnostní a fyzická způsobilost k výkonu služby, plná svéprávnost ad. (§ 13 zákona č. 361/2003 Sb.).

že se vztahuje jen na policii a (nyní) Vězeňskou stráž, pozdějšími novelami byla jeho platnost rozšířena i na ostatních bezpečnostní sbory uvedené v zákoně č. 361/2003 Sb.²⁸

Přestože lze příslušníky obecní policie – i s ohledem na jejich poměrně široké pravomoci, zdá se, poněkud přesahující jejich původní určení²⁹ – řadit k bezpečnostním sborům, zákon č. 361/2002 Sb. se na ně nevztahuje. Strážník obecní policie podléhá zákoníku práce a právní vztah vzniká na základě (běžné) pracovní smlouvy, i když *zákon č. 553/1991Sb., o obecní policii*, stanoví určité odchylky, mj. také jisté předpoklady pro výkon funkce.³⁰

Ačkoliv *zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání*, časově předcházal zákonům uvedeným výše, uvádím ho až posléze, protože ozbrojené síly svým členěním, specifickým charakterem, úkoly i řízením poněkud vybočují jak z rámce bezpečnostních sborů, tak určitým způsobem přesahují oblast veřejné správy.³¹ Na tuto úpravu navazuje i *zákon č. 45/2016 Sb., o vojácích v záloze*. Lze dodat, že v moderní době vždy existovala určitá zvláštní úprava postavení vojáků z povolání.³²

Pokud postupujeme (přibližně) chronologicky, je třeba zmínit zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech.³³ Jeho účinnost byla – kromě zanedbatelné části (nemající praktický dopad) – několikrát odložena,³⁴ aby byl nakonec zrušen zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, aniž (v podstatném „zbytku“) nabyl účinnosti.

²⁸ Tento zákon má sice nadále význam, ale přirozeným během času se jeho efekt značně zeslabuje. Totéž platí i o dále uvedeném „velkém“ lustračním zákonu (č. 451/1991 Sb.).

²⁹ K tomu srov. SLÁDEČEK, V. Obecní policie. In: SLÁDEČEK, V., O. POUPEŘOVÁ a kol. *Správní právo zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2014, s. 426 a násl.

³⁰ K tomu podrob. srov. *Ibid.*, s. 419 a násl.

³¹ K tomu srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 297 a násl.; Srov. též FRUMAROVÁ, K. Správa obrany. In: SLÁDEČEK, V., O. POUPEŘOVÁ a kol. *Správní právo zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2014, s. 465 a násl.

³² Srov. např. zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, zákon č. 44/1949 Sb., o úpravě právních poměrů souvisejících s reorganizací velitelského sboru vojska a zákon č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců.

³³ K základním rysům úpravy srov. KAHLE, B. Úvod. In: PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. XL a násl.

³⁴ K tomu srov. též např. MIKULE, V. Potíže se státní službou (poznámka mírně ironická). *Právní spravodaj*, 2005, č. 2; HORÁKOVÁ, M. *Zákon o státní službě – peripetie legislativního procesu* (v tisku).

V témže roce byl schválen také *zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků* a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 312/2002 Sb.“), který – na rozdíl od výše uvedeného zákona – nabyl účinnosti z malé části dnem vyhlášení a ve zbytku dnem 1. 1. 2003. Přestože tyto úředníci vykonávají veřejnou správu v pracovním poměru a zákon č. 312/2002 Sb. stanoví subsidiární použití zákoníku práce (§ 1 odst. 2), úprava obsahuje řadu významných odchylek od běžného pracovního vztahu. Zákon např. vymezuje kdo je považován za úředníka územního samosprávného celku (§ 2 odst. 4), předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka (§ 4), tzv. veřejnou výzvu a výběrové řízení (§ 6–9), základní povinnosti úředníka (§ 16) a vzdělávání úředníků, včetně zkoušek (§ 17–34). A pokud jde o obecnou (civilní) úpravu státní služby,³⁵ již byl vícekrát zmíněn *zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě*.³⁶ Úzce s ním souvisí *zákon č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě*,³⁷ a také *zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů*.³⁸

Pro úplnost je třeba uvést některé související zákony. A to *zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů*,³⁹ a *zákon č. 451/1991 Sb., 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* (lustrační zákon).⁴⁰ Opomenout nemůžeme ani několikrát zmiňovaný *zákon 262/2006 Sb., zákoník práce*, na který zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, v řadě případů odkazuje jako na obecnou, subsidiární úpravu.⁴¹ Navíc

³⁵ M. Kopecký hovoří o civilní státní službě a „činnostech osob ve služebním poměru ve veřejných sborech a ozbrojených silách“ (2019, s. 126). T. Čebišová uvádí, že právní poměry příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků stojí „vedle státní služby“ (2016, s. 359).

³⁶ K tomu podrob. srov. PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015; a PICHRT, J., M. KOPECKÝ a J. MORÁVEK (eds.). *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Nejen k tomuto zákonu, ale i k většině výše uvedených zákonů byly vydány prováděcí předpisy. Pro účely tohoto příspěvku je ponecháváme stranou.

³⁷ Tak zvaný změnový zákon obsahuje 62 částí, kterými se mění konkrétní zákony.

³⁸ K tomu srov. SMOLEK, M. Význam a dopady nového zákona o zahraniční službě. *Správní právo*, 2018, č. 3.

³⁹ Podrob. srov. VEDRAL, J. *Zákon o střetu zájmů. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2006.

⁴⁰ Tento zákon nebyl zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, nijak dotčen, ani na něj neodkazuje. Byl však modifikován změnovým zákonem (v § 1 odst. 2 a 3).

⁴¹ Srov. např. § 78 písm. a), § 98, 99, 100, § 102 odst. 1, § 103 odst. 1, § 109 odst. 3 a § 121 odst. 1 a 2.

pro oblast (nestátní) veřejné služby má zásadní význam § 303 zákoníku práce.⁴²

3 ZÁVĚRY

Jak zřejmě vyplývá i z výše uvedeného, přikláním se spíše k širokému pojetí veřejné služby. V návaznosti na *M. Kopeckého*,⁴³ by snad bylo možné v rámci státní služby rozlišovat *civilní státní službu* a *vojenskou a bezpečnostní státní službu*, vykonávanou příslušníky bezpečnostních sborů uvedenými v zákoně č. 361/2002 Sb. a ozbrojenými silami. Vzhledem k výrazným veřejnoprávním prvkům sem řadím i justiční stráž, přestože podléhá především zákoníku práce. Zůstává nám nicméně zbytková, *nestátní veřejná služba*, kam podle mě patří nejen úředníci územních samosprávných celků, ale také příslušníci obecní policie (strážníci), a to vzhledem ke svému celkovému „silnému“ právnímu postavení.

Jde o ovšem toliko o teoretický koncept, je totiž pravdou, že eventuální přezkum rozhodnutí ve věcech služebního či pracovněprávního vztahu bude záviset na tom, která právní úprava dominuje, resp. zda se výslovně stanoví, že jde o služební poměr. Tedy jestli jde o poměr veřejnoprávní či soukromoprávní. Správní soudnictví tak bude připadat v úvahu jen u státních zaměstnanců podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, a u vojáků a příslušníků bezpečnostních sborů podle zákona č. 361/2002 Sb., pro ostatní zaměstnance – byť je zařazují do veřejné služby – bude v případě sporu přicházet v úvahu civilní soud.

Na úplný závěr je pro úplnost třeba znovu připomenout, že řada osob, které – ať již přímo či nepřímo nebo toliko zčásti – plní úkoly veřejnoprávní

⁴² Zvláště se to týká zaměstnanců územních samosprávných celků zařazených v obecní policii, kteří jsou mj. povinni: a) jednat a rozhodovat nestranně a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování, b) zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám, c) v souvislosti s výkonem zaměstnání nepřijímat dary nebo jiné výhody, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných zaměstnavatelem, u něhož jsou zaměstnání, nebo na základě právních předpisů, d) zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání ve prospěch vlastní nebo někoho jiného.

⁴³ Srov. pozn. 35.

povahy (učitelé, lékaři, zdravotní personál), sice podléhá soukromoprávní úpravě, tedy zákoníku práce, nicméně právě pro povahu jejich činnosti jim příslušné zákony ukládají některé veřejnoprávní povinnosti, omezení, ale i práva. Svým rozsahem však nejde o podstatné odchylky, a proto podle mého názoru nespádají do oblasti veřejné služby. Nepochybně by však mohlo být zajímavé skutečný rozsah jejich veřejnoprávních povinností, oprávnění či omezení popsat. Na takou analýzu zde však již není dán dostatečný prostor (a koneckonců ani čas).

Literatura

- BEKKE, H.A.G.M. a F.M. VAN DER MEER (eds.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Edward Elgar, 2002.
- CEJPEK, B. a kol. *Správné právo hmotné*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018.
- ČEBIŠOVÁ, T. Úprava státní služby v soudobých demokraciích. *Parlamentní zpravodaj*, 2001, č. 4.
- ČEBIŠOVÁ, T. Veřejná služba na prahu 21. století. In: *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica*, 2002, č. 1–2, s. 9 a násl.
- ČEBIŠOVÁ, T. Problémy a tendence úřednického práva. In: GROSPÍČ, J. a L. VOSTRÁ (red.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 149 a násl.
- HAVELKA, F. *Služební právo státních úředníků a zřízenců*. Praha: Státní tiskárna, 1937.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo – Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014.
- HOETZEL, J. *Československé právní právo*. Praha: Melantrich, 1938
- HORÁKOVÁ, M. *Zákon o státní službě – peripetie legislativního procesu* (v tisku).
- KINDL, M., K. KRAMÁŘ, J. RACHL a D. TELECKÝ. *Základy správního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006.
- KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019.

- KOŠIČIAROVÁ, S. (sest.) *Rada Európy a verejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 21.–22. apríla 2009*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2009.
- MIKULE, V. Potíže se státní službou (poznámka mírně ironická). *Právní zpravodaj*, 2005, č. 2.
- Moderní veřejná správa a ombudsman. Sborník příspěvků přednesených na konferenci (Brno 15. června 2005)*. Brno: Masarykova univerzita, 2005.
- PICHT, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- PICHT, J., M. KOPECKÝ a J. MORÁVEK (eds.). *Služební vztahy a výkon závislé práce*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.
- PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl první. Právo ústavní. Část první. Ústava obecní*. Praha: Nákladem jednoty právnické, 1895.
- PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl první. Právo ústavní. Část druhá. Ústava zemská*. Praha: Nákladem jednoty právnické, 1896.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno, Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2013.
- SLÁDEČEK, V., O. POUPEROVÁ a kol. *Správní právo zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2014.
- Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938.
- Slovník veřejného práva československého. Svazek V*. Brno: Rovnost, 1948.
- SMOLEK, M. Význam a dopady nového zákona o zahraniční službě. *Správní právo*, 2018, č. 3.
- VEDRAL, J. *Zákon o střetu zájmů. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2006.
- WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: nákladem spolku Právnický, 1922.

K VÝKLADU A KONCEPCI PRÁVNÍ ÚPRAVY ZÁKONA O SLUŽEBNÍM POMĚRU PŘÍSLUŠNÍKŮ BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ

Zdeněk Fiala*

1 ÚVODNÍ POZNÁMKY K PRÁVNÍ ÚPRAVĚ SLUŽEBNÍHO POMĚRU A JEHO POVAZE

Právní úprava služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů prodlála v novodobé historii Československa a později České republiky vývoj, který je v mnohém odlišný od právní úpravy ostatních zaměstnaneckých vztahů. I po skončení platnosti právních předpisů upravujících státní službu v předválečné Československé republice, které v podstatě existovaly v podobě, jak se vyvinuly v období Rakousko-Uherska, si právní úprava služebního poměru zachovala v období socialismu prvky státně služební, přestože byla poznamenána tendencí ke sjednocení právní povahy zaměstnaneckých vztahů, zejména po kodifikaci pracovního zákonodárství v 60. letech minulého století. Zmíněné zátěže se právní úprava nezbavila až do nabytí účinnosti současné právní úpravy, představované zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“). Vedle sjednocení služebních poměrů příslušníků bezpečnostních sborů pod režim jednoho zákona nová úprava sledovala potlačení smluvních prvků služebního poměru a vytvoření klasického veřejnoprávního vztahu, čímž došlo k definitivnímu a úplnému legislativnímu oddělení služebního poměru od soukromoprávních zaměstnaneckých poměrů upravených zákoníkem práce.

* Doc. PhDr. JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D., Katedra veřejné správy, Fakulta bezpečnostního managementu, Policejní akademie České republiky v Praze / Email: fiala@polac.cz

Uvedené však neznamená, že zákon o služebním poměru postihuje veškerou širší celého komplexu vztahů, které vznikají mezi účastníky služebního poměru.

Snad v současné době nejdiskutovanější otázkou je použití zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“ či „SR“), na služební poměr, respektive na řízení ve věcech služebního poměru. Klíčem pro pochopení vazeb mezi právní úpravou služebního poměru a správním řádem je pochopení právní povahy služebního poměru.

Ve vztahu k povaze a charakteristickým rysům služebního poměru se vedle historických souvislostí vývoje tohoto specifického právního vztahu nabízí poukázat zejména na zlomové rozhodnutí, které definitivně vyřešilo nejistoty panující v aplikační praxi ohledně povahy tohoto vztahu a z nich i pramenící kompetenční spory o pravomoc mezi občanskými a správními soudy při poskytování soudní ochrany proti rozhodnutím nadřízeného služebního funkcionáře, konkrétně usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, č. j. Konf 26/2005-9 ze dne 13. prosince 2007, v němž se výslovně uvádí: „*Věci vyplývající ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky upravené zákonem č. 186/1992 Sb., (nyní zákonem č. 361/2003 Sb.), nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní. Služební poměr je i byl charakterizován jako institut veřejného práva. Je považován za právní poměr státně zaměstnanecký...*“ V současné době již lze říci, že se na veřejnoprávní povaze služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů shoduje jak ústavní, tak správní i civilní judikatura.

Fakticky se však jedná o hybridní právní vztah, který „*je svou právní povahou relací natolik komplexní a socioekonomicky důležitou, že vždy bude stát z hlediska institutů užitých při jeho úpravě někde na pomezí práva soukromého a veřejného. V konečném důsledku však musí pojetí veřejnoprávní nebo soukromoprávní převážít a je velmi důležité, aby se tak nestalo ukvapeně, ale po svědomité a objektivní úvaze*“¹.

V tomto kontextu lze o právní úpravě služebního poměru uvést, že je poplatná charakteru společenského vztahu, který reguluje, jakož i době svého vzniku.

¹ Srov. KADLUBIEC, Vojtěch. Služební poměr – veřejnoprávní nebo soukromoprávní vztah? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2015, č. 4, s. 410–413. ISSN 1210-9126; TOMĚK, Petr. *Slovník služebního poměru*. 1. vyd. Olomouc: Anag, 2009, s. 206. ISBN 978-80-7263-541-2.

Předmětem právní úpravy služební poměru jsou vztahy mezi fyzickými osobami, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu, a Českou republikou, k níž jsou tyto osoby ve služebním poměru. Jedná se o specifický zaměstnanecký vztah, který je zpravidla označován jako vztah státně zaměstnanecký. Ani toto označení by však nemělo svádět k automatickému potlačování zaměstnaneckého aspektu. Ten je výrazem soukromoprávního prvku, jinak řečeno, výrazem částečně pracovněprávního charakteru služebního poměru, který je dán samotnou podstatou vztahu mezi příslušníkem coby zaměstnancem a státem coby zaměstnavatelem, tradičním chápáním právního postavení zaměstnaneckého subjektu a historickým propojením právní úpravy služebního a pracovního poměru. Mezi zaměstnavatelem, a zejména tím, kdo jeho jménem rozhoduje o právech a povinnostech, vzniká poněkud jiný vztah než mezi občanem a správním orgánem. Jedná se o vztah nikoli nepodobný vztahu zaměstnance a zaměstnavatele v pracovním poměru. Ve věcech služebního poměru se rozhoduje (snad až s výjimkou řízení o jednání, které má znaky přestupku) o zcela jiném okruhu práv a povinností než v běžném správním řízení. V tomto směru nelze přehlédnout, že zákon o služebním poměru obsahuje hmotněprávní ustanovení, která jsou téměř shodná s ustanoveními zákoníku práce, který je předpisem patřícím do soukromoprávní oblasti, například úprava doby služby, doby odpočinku, poskytování služebního příjmu, úroků z prodlení, náhrady škody apod. To vše významně potlačuje veřejnoprávní charakter služebního poměru. Přesto jsou v judikatuře správních soudů stále výrazněji vyjadřovány soudy o vrchnostenském postavení služebního funkcionáře coby správního orgánu a výkonu veřejné moci při rozhodování ve věcech služebního poměru. Skutečnost, že právní úprava služebního poměru má stroze kogentní povahu, a že o právech a povinnostech rozhoduje služební funkcionář ve formalizovaném řízení, charakter postavení subjektů sice modifikuje, ale v samé podstatě příliš nemění.

Poměrně vnímavě se k tomuto aspektu služebního poměru staví Nejvyšší soud České republiky, který v jednom ze svých rozsudků uvedl: „*Právní úprava služebního poměru policisty má komplexní charakter, prvky soukromoprávní a veřejnoprávní regulace jsou tu v různé míře smíšeny a je nutno vždy rozbořem platné právní úpravy dovodit, zda jde o vztah pracovní nebo zda jde o vztah jiný.*“² Přístup

² Rozhodnutí Nejvyššího soudu, sp. zn. 30 Cdo 120/2017.

Nejvyššího soudu tak lze označit spíše za smíšený. Obdobný názor zaujímá např. Tomek, autor komentáře k zákonu o služebním poměru, který uvádí: „ryze pracovněprávní charakter hmotných ustanovení právní úpravy služebního poměru je modifikován procesními ustanoveními, jež mají charakter, který je typický pro správní právo. Služební poměr proto není ani pracovněprávním, ale ani správně právním vztahem, ale vztahem, který má hybridní charakter.“³

Veřejnoprávní povaha služebního poměru by už jen z těchto důvodů neměla být při výkladu zákonných ustanovení přeceňována.

2 SLUŽEBNÍ POMĚR A ŘÍZENÍ O NĚM V JUDIKATUŘE SPRÁVNÍCH SOUDŮ

V rozhodovací činnosti správních soudů bylo možno na přelomu roku 2006/2007 zaznamenat výrazný posun, respektive obrat v nazírání na řešení vzájemných vztahů zákona o služebním poměru a správního řádu, což mělo samozřejmě značný vliv na výklad procesní části zákona. Tak např. ještě v rozsudku ze dne 31. 10. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006-148, se uvádí: „Zákon o služebním poměru obsahuje v části první blavě deváté komplexní procesní úpravu, která představuje speciální právní úpravu ve vztahu k úpravě ve správním řádu a jako taková se použije přednostně. Správní řád se tedy nepoužije na ty případy, na které dopadá zvláštní procesní úprava provedená zákonem o služebním poměru. Rovněž je nesporné, že zákon o služebním poměru nikde nevylučuje subsidiární použití správního řádu. Městský soud však pochybil, když v této souvislosti opomenul, že vyloučení použití správního řádu v řízení ve věcech služebního poměru vyplývá z ustanovení § 2 správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb. – doplněno autorem). Podle písmena a) tohoto ustanovení se ustanovení správního řádu nevztahují na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací, pracovníků nebo funkcionářů, jestliže tyto poměry souvisí s jejich podřízeností orgánu, který o věci rozhoduje, nebo na postup, v němž správní orgány rozhodují o právních poměrech organizací při řízení jejich hospodářské činnosti.“ Současný přístup správních soudů charakterizuje např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 62/2014-69, které hovoří již zcela opačně „zákon o služebním poměru je zvláštním zákonem upravujícím správní řízení ve věcech služebního poměru, v němž se podle § 170 zákona rozhoduje o právech

³ TOMEK, Petr. *Slovník služebního poměru*. 1. vyd. Olomouc: Anag, 2009, s. 206. ISBN 978-80-7263-541-2.

a povinnostech účastníků. Služební funkcionář v tomto řízení vystupuje v pozici správního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu a § 2 odst. 1 zák. č. 361/2003 Sb., byť odpovědnost za výkon takového rozhodnutí nese podle § 1 odst. 3 citovaného zákona bezpečnostní sbor. Zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje však ani ustanovení vylučující jeho použití...“

Pro vysvětlení tohoto obratu v judikatuře správních soudů je možné uvést, že se soud v jednotlivých případech zabýval vztahem odlišných právních úprav a jinou konstrukcí nastavení působnosti správního řádu, kdy nelze opomenout „nové“ zakotvená společná a přechodná ustanovení současného správního řádu, a to konkrétně § 177 a § 180, která rozsah jeho působnosti ještě dále rozšiřují. Průcha ve svém komentáři ke správnímu řádu k těmto ustanovením uvádí: „*Tak se jeví zřejmé, že konstrukce a zařazení tohoto ustanovení do správního řádu, obdobně jako § 177 odst. 1, byly výrazem snahy příslušné procesy komplexně a také zcela transparentně podřadit požadavkům na adekvátní procesní úpravu. Stejně tak je zřejmé, že v některých případech bude přicházet v úvahu kombinace postupů podle § 177 odst. 1 a podle § 180. Pokud tak např. příslušná zvláštní úprava nebude obsahovat ani úpravu odpovídající základním zásadám, jak jsou upraveny ve správním řádu, potom bude třeba použít především úpravu § 2–8 správního řádu (§ 177 odst. 1), a absenci dalších procesních ustanovení potom bude třeba řešit ve smyslu § 180... Daná úprava výslovně směřuje na „neucelené“ tzv. dosavadní právní předpisy (tj. předpisy z doby před přijetím správního řádu), a tady ukládá postupovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle úpravy nyníjší.“⁴ Z dikce citovaných ustanovení lze dovodit, že jejich úprava míří rovněž i na zákon o služebním poměru, pravidla v nich vyjádřená tak zakládají alespoň dílčí použitelnost správního řádu a garantují pro služebního funkcionáře „nepodkročitelné“ procesní minimum. Jinak vyjádřeno, zakotvením ustanovení § 177 a § 180 SŘ zákonodárce vytvořil prostor pro to, aby veškeré postupy a úkony správních orgánů, k nimž dochází při výkonu veřejné správy, mohly být podřízeny režimu správního řádu bez ohledu na dobu vzniku jejich právní regulace. K tomu, aby byla v současnosti působnost správního řádu v řízení ve věcech služebního poměru zcela vyloučena, by musel zákon o služebním poměru*

⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3 aktualizované a doplněné vyd. Praha: Leges, 2017, 520 s. ISBN 978-80-7502-202-8.

obsahovat vlastní komplexní úpravu všech příslušných postupů, včetně vymezení základních zásad, a protože tomu tak není, musí být v řízení správní řád subsidiárně v příslušném rozsahu aplikován.

Při posuzování otázky vzájemného vztahu zákona o služebním poměru a správního řádu proto nelze k těmto předpisům v současné době přistupovat odvětvově a izolovaně. To zda se na určitý procesní úkon či postup služebního funkcionáře vztahuje či nevztahuje režim správního řádu je třeba ve smyslu rozsahu jeho působnosti (§ 1 odst. 2 SR) dovozovat z povahy věci ve spojení s dostatečností/precizností úpravy aplikovaného procesního institutu v zákoně o služebním poměru, popř. v případech, na první pohled ne zcela jasných, ze soudní judikatury.

V daném kontextu se tak výrazně projevila pečeť doby vzniku zákona o služebním poměru. Nelze si totiž nepovšimnout, že procesní část zákona o služebním poměru je z velké části shodná s právní úpravou zákona č. 71/1967 Sb. – v mnohém ji zákonodárce přebírá a v případech potřeby důležitým způsobem modifikuje. Bylo to tedy právě přijetí zákona č. 500/2004 Sb., a nastavení jeho „univerzální“ působnosti, které přineslo v důsledku nepřímé novelizace zákona o služebním poměru skrze ustanovení § 177 a 180 zcela nový pohled na charakter a povahu řízení ve věcech služebního poměru, na které bylo před účinností stávajícího správního řádu v odborné literatuře a taktéž soudní judikatuře nahlíženo spíše jako na řízení *sui generis*, tj. řízení (hybridní), v němž služební funkcionář nevystupoval jako představitel moci veřejné, tj. jako správní orgán, nýbrž jako představitel zaměstnavatele, a ve spojení s tím znamenalo zásadní změnu dosavadní praxe.

V důsledku této skutečnosti potom přirozeně platí, že znění většiny ustanovení obsažených v zákoně o služebním poměru se překrývá se zněním odpovídajícího, zpravidla i mnohem propracovanějšího obecného procesního ustanovení správního řádu, avšak ve srovnání s ním je zpravidla vždy neúplné. Některé nové, poměrně významné procesní instituty v zákoně o služebním poměru potom logicky chybí. Přirozeně absentuje i ustanovení, které by použití správního řádu vylučovalo.

S takovouto „speciální“ úpravou pak musí nutně v aplikační praxi vyvstávat otázka o jejím vztahu k úpravě obecné, přičemž tyto nejasnosti se zejména v počátečních letech po účinnosti nového správního řádu staly předmětem

celé řady soudních rozhodnutí. O tom, že jde o otázky vskutku složité, způsobilé vyvolávat aplikační problémy i v samotné rozhodovací praxi správních soudů svědčí nejen rozsah judikatury, která se k problematice řízení ve věcech služebního poměru v posledních deseti letech nashromáždila, ale též některé samotné závěry soudů. Nejčastěji jsou přitom řešeny právě případy, kdy je daný procesní postup či institut upraven zákonem o služebním poměru specificky pouze zčásti, tj. úprava v něm obsažená vykazuje toliko dílčí odchylky od úpravy obecné. Pro bližší představu o povaze řešených otázek lze poukázat např. na judikaturu vážící se k institutu obnovy řízení, kdy na jednu stranu podle rozhodnutí Městského soudu v Praze, sp. zn. 10 Ad 20/2014-31-37: „Soud má za to, že úpravu institutu obnovy řízení v zákoně č. 361/2003 Sb. nelze považovat za natolik komplexní, aby bylo vyloučeno za situace, kdy zákon č. 361/2003 Sb. sice počítá s řízením o povolení obnovy, avšak neobsahuje explicitní úpravu příslušnosti k rozhodování o této žádosti, vyloučeno aplikovat obecné ustanovení § 100 odst. 2 věty poslední správního řádu, dle kterého je k rozhodování o žádosti o povolení obnovy příslušný správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni.“ či podle Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn. 15 Ca 222/2008-68: „Protože zákon o služebním poměru nemá ustanovení o tom, jak postupovat v případě, že důvod pro obnovu řízení není dán, je třeba postupovat ve smyslu ust. § 100 odst. 6 správního řádu, a vydat rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu řízení. Žalovaný v tomto případě nevěnoval dostatečnou pozornost otázce, zda obnova řízení byla povolena shodně s podanou žádostí či nikoliv.“, avšak na druhou stranu podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 1 As 425/2017-26: „Tato zvláštní právní úprava (oproti obecné úpravě obnovy řízení podle § 100 správního řádu) nezakotvuje možnost obnovy řízení z moci úřední. Navíc je nutno považovat ji za úpravu komplexní, neumožňující být jen podpůrné použití obecné úpravy v otázce možnosti zahájení obnovy řízení z úřední iniciativy...“ či podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2013, sp. zn. 3 Ads 51/2012-48: „Institut obnovy je speciální úpravou dle § 192 zákona o služebním poměru definován poněkud odlišněji od obecné úpravy dle § 100 správního řádu. Zejména explicitně neobsahuje specifický důvod obnovy řízení, spočívající ve zrušení rozhodnutí, tvořící podklad rozhodnutí, které má být obnoveno (§ 100 odst. 1 písm. b) správního řádu). V zákoně o služebním poměru lze volit řešení obdobných situací právě cestou přezkumného řízení dle § 193 zákona o služebním poměru. Institut obnovy řízení

žalovaný využít nemohl a postup dle § 193 citovaného zákona tak představoval způsobily prostředek, jak dosáhnout obnovy řízení.“

Z obsahu citované judikatury vyplývá, že pro platnou procesněprávní úpravu služebního poměru je typická stručnost, terminologická nejednotnost a neprovázanost s „pozdějšími“ navazujícími právními předpisy (zejména správním řádem), která poskytuje prostor pro řadu protichůdných právních výkladů. Z právní úpravy bohužel povětšinou jednoznačně neplyne, které instituty obecného správního řízení lze v řízení použít a které již nikoli. Názory na tyto otázky se přitom neustále vyvíjejí, což lze demonstrovat např. i na výkladu ustanovení § 211 ZSP (počítání času), kdy podle rozhodnutí Krajského soudu v Praze, č. j. 45 A 14/2013-26 se „v autonomní úpravě lhůt v rámci zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů neuplatní obvyklé pravidlo o tom, že případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den,“, avšak o několik let později dochází k opačnému závěru Krajský soud v Plzni v rozhodnutí č. j. 57 A 27/2016, podle kterého: „Nestanoví-li zákon o služebním poměru, co se má dít v případě, kdy poslední den lhůty případně na sobotu, neděli nebo svátek, je nutné pravidlo pro tento případ hledat v obecné normě upravující správní řízení, již je správní řád.“

Zmínit je však třeba i to, že určitým problémem aplikační praxe relativně často může být i nesprávná interpretace jednotlivých soudních rozhodnutí, resp. jejich nevhodná implementace do praxe ze strany bezpečnostních sborů. Názorným příkladem, zde může být judikatura vážící se k pravomoci služebního funkcionáře jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru. V tomto směru lze poukázat předně na závěr Nejvyššího správního soud obsažený v rozhodnutí, č. j. 3 Ads 133/2012., v němž se uvádí „podmínkou výkonu oprávnění rozhodovat jménem České republiky ve věcech služebního poměru ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 služebního zákona není existence služebního poměru na straně služebního funkcionáře. Ve věcech služebního poměru tedy může rozhodovat i osoba, která není ve služebním poměru, ale „pouze“ v pracovněprávním vztahu k Policii České republiky – České republice (např. vedoucí personálního odboru nebo ekonomický ředitel krajského ředitelství policie). Rozhodující skutečností zakládající její pravomoc, je právě delegace této pravomoci ředitelem bezpečnostního sboru.“ či rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 8 Ad 13/2015, podle kterého: „Policejní prezident

tedy nepochybně má ve své pravomoci určit, který konkrétní služební funkcionář bude rozhodovat ve věci konkrétního policisty v řízení o jednání majícím znaky přestupku. Může tak nepochybně učinit buď obecně, například tedy pokynem policejního prezidenta, anebo v konkrétní věci svým individuálním opatřením. V projednávané věci tedy nic nebránilo tomu, aby policejní prezident pověřil k vydání rozhodnutí v žalobcově věci toho služebního funkcionáře, jenž se mu jevil k vyřízení této záležitosti náležitě způsobilý, přičemž nebyl omezen případným vnitřním předpisem: jak je uvedeno výše, toto zmocnění vyplývá policejnímu prezidentovi přímo ze zákona, a ani případně vydaný vnitřní předpis nemůže tuto jeho pravomoc omezit.“ Ve vztahu k těmto rozhodnutím je třeba nejprve uvést, že v posuzovaných případech byly řešeny poměrně netradiční situace, jakož i to, že zcela stranou v úvahách soudu zůstalo ustanovení § 1 odst. 4 písm. c) zákona o služebním poměru, z něhož přímo vyplývá, že službu může vykonávat jen příslušník⁵, a nepřímo pak i to, že o právech a povinnostech příslušníka coby účastníka řízení by měl rozhodovat služební funkcionář, který je současně jeho nadřízeným vedoucím příslušníkem (samozřejmě pokud tomu nebudou bránit jiné důvody – např. tzv. podjatost). Už jen z těchto důvodů by citované závěry neměly být do aplikační praxe promítány bez dalšího. Lze postulovat, že i když zákon poskytuje určitý prostor pro delegaci (dekoncentraci) rozhodovací pravomoci, je třeba přistupovat k přiznávání postavení služebního funkcionáře dalším subjektům, s nimiž příslušná úprava výslovně nepočítá, nanejvýš zdrženlivě. Z procesního hlediska totiž nelze opomenout, že ustanovení § 2 zákona o služebním poměru a zvláště pak na jeho základě vydané interní akty řízení v sobě vedle určení věcné příslušnosti k provedení řízení zahrnují i prvek tzv. instanční příslušnosti, neboť z nich lze dovodit, který služební funkcionář bude příslušný jako odvolací orgán. Nelze mít potom plnou důvěru v objektivitu rozhodování o opravném prostředku, když o odvolání proti rozhodnutí náměstka ředitele útvaru, rozhoduje ředitel útvaru. Zkušenosti z rozhodovací praxe, jakož i závěry judikatury vážící se k otázce tzv. podjatosti to snad dostatečně přesvědčivě dokazují. Systém nastavený v některých interních předpisech se tak lehce může dostat do konfliktu s požadavkem na nezávislost a nestrannost rozhodování a ve spojení s ním může vést až k vyloučení takto určeného

⁵ Pozn. autora: Podle nedávného rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, sp. zn. Konf 11/2018-16 je třeba pod pojem výkon služby podřadit i vydání nezákonného rozhodnutí.

služebního funkcionáře z projednávání a rozhodování ve věci. Zcela nepochybně by proto výše citované závěry soudům, byť lze s nimi v kontextu řešeného případu souhlasit, neměly být plošně v praxi interpretovány tak, že lze na základě interního předpisu delegovat pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru v podstatě na jakéhokoli vedoucího příslušníka či dokonce vedoucího zaměstnance. Nutno podotknout, že aplikační praxe se v tomto směru často odkazuje i na závěr Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku ze dne 20. 03. 2009, č. j. 4 Ads 149/2008, v němž se uvádí, že ze zákonných předpisů nelze „jednoznačně určit, které součásti bezpečnostního sboru jsou jeho organizační částí, a které nikoliv. Z toho dále vyplývá, že pouhou aplikací zákonných norem nelze naplnit rozsah pojmu „vedoucí organizační částí bezpečnostního sboru“, aniž by byly aplikovány akty řízení, které organizační strukturu bezpečnostních sborů upravují konkrétněji, a dotvářejí tak organizační rámec bezpečnostních sborů upravený zákonnými normami (...) Na základě tohoto pohledu dospěl Nejvyšší správní soud v posuzované věci k závěru, že Hasičský záchranný sbor České republiky má tři základní organizační části vymezené v § 2 odst. 1 zákona o HZS; to však nerylučuje, že se za jeho organizační části mohou považovat i další vymezené strukturální úseky těchto organizačních částí stanovené na základě aktů řízení vydávaných generálním ředitelem hasičského záchranného sboru (např. územní odbory, jednotky, či úseky krajských ředitelství). Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že tento způsob organizace a fungování bezpečnostních sborů je pro ně typickým charakteristickým rysem a odpovídá rovněž racionalitě a účelnosti fungování těchto bezpečnostních složek státu. Zvláště pak rozhodování ve věcech služebního poměru je řízením úzce spjatým s výkonem služby jako takovým.“. Poněkud smutně v této souvislosti vyznívá fakt, že argumentem o úzkém sepětí rozhodování s výkonem služby soud tímto svým rozsudkem posvětil platnost rozhodnutí ředitele kanceláře ředitele krajského ředitelství, který ani vzdáleně nebyl vedoucím příslušníkem, který by byl nadřízený účastníku řízení.

3 OTÁZKA POUŽITÍ ZÁKONA Č. 82/1998 SB. NA SLUŽEBNÍ POMĚR

V návaznosti na to, co bylo uvedeno ve vztahu ke správnímu řádu, se v posledních letech otevřela diskuse ohledně otázky možné aplikace zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci

rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu“), a to ve spojení s případy, kdy vznikla příslušníkovi škoda z nezákonného rozhodnutí služebního funkcionáře. Tuto otázku vyřešilo definitivně až usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, sp. zn. Konf 11/2018-16 následovně: *„Z komplexní úpravy odpovědnosti bezpečnostního sboru za újmu způsobenou jeho příslušníkovi porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby, vyplývá, že nelze uvažovat o použitelnosti zákona o odpovědnosti státu na náhradu těchto škod. Zvláštní senát se proto neztotožňuje s rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, na která navrhovatel odkazuje a která použitelnost zákona o odpovědnosti státu dovodila, neboť tato rozhodnutí vycházejí při svých závěrech toliko z postavení služebního funkcionáře jako správního orgánu, aniž by zohlednila komplexnost úpravy odpovědnosti za újmu v zákoně o služebním poměru.“*

K této problematice lze uvést, že při řešení otázky vzájemného vztahu zákona o služebním poměru a zákona o odpovědnosti za škodu je rozhodující přístup Nejvyššího soudu, neboť nároky dle zákona o odpovědnosti za škodu spadají do věcné působnosti civilních soudů a zejména jejich rozhodovací činnost tak má zásadní dopad na praktickou aplikaci práva v dané otázce. Judikatura Nejvyššího soudu přitom v tomto směru prošla poměrně zajímavým vývojem.

V podstatě až do roku 2018 byl zastáván názor, že se při rozhodování o nárocích na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem zákon o odpovědnosti za škodu neuplatní.⁶

K určitému přehodnocení, resp. upřesnění dosavadní judikatury došlo usnesením Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2018, sp. zn. 30 Cdo 1405/2016, v němž soud nejprve zdůraznil, že *„v nyní projednávané věci se na rozdíl od výše uvedených případů žalobci nedomáhají přiměřeného zadostiučnění za nezákonné rozhodnutí či úkony služebních funkcionářů vůči jejich osobám jako příslušníkům, nýbrž za nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce správního řízení, kterým je i řízení ve věcech služebního poměru [...], v němž služební funkcionář vystupuje jako správní orgán, jak opakovaně dovodil Nejvyšší správní soud ve své judikatuře...“*

⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012; rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. sp. zn. 30 Cdo 120/2017.

V projednávané věci se jedná o odpovědnost za průběh samotného správního řízení, příp. i navazujícího řízení před správními soudy, spočívající v jeho nepřiměřené délce, tedy o odpovědnost vyplývající z veřejnoprávního vztahu, neboť jde o poměr mezi účastníkem správního řízení a rozhodujícím správním orgánem, byl' jsou jimi příslušník bezpečnostního sboru a služební funkcionář a předmětem řízení jsou práva a povinnosti vyplývající ze služebního poměru“ a uzavřel, že nárok na náhradu nemajetkové újmy vzniklé v důsledku porušení povinnosti vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě či v důsledku nepřiměřené délky řízení ve věcech služebního poměru je nutné posoudit podle zákona o odpovědnosti za škodu. Tímto svým rozsudkem tak Nejvyšší soud na jednu stranu uznal veřejnoprávní charakter řízení ve věcech služebního poměru a ztotožnil se tak s výše představenou judikaturou správních soudů, čímž pro futuro zamezil a priori odmítavým postojům k nárokům na náhradu majetkové či nemajetkové újmy vzneseným v těchto věcech ze strany Ministerstva vnitra a soudů rozhodujících v kompenzačním řízení, na druhou stranu ovšem výslovně setrval ve svém dosavadním názoru, že služební poměr sám o sobě nemá povahu výlučně veřejnoprávní, a v souladu se svou dosavadní judikaturou také na postoj, že zákon o odpovědnosti za škodu nelze aplikovat v případech újmy způsobené z titulu rozhodnutí služebního orgánu a dalšími úkony prováděnými v řízeních ve věcech služebního poměru, tedy včetně újmy způsobené nezákonným rozhodnutím.⁷

4 ZÁVĚR

Z pohledu aplikační praxe lze v současné době za hlavní problémem zákona o služebním poměru označit to, že jeho úprava dostatečně nereflektuje potřeby a specifika jednotlivých řízení, která svým charakterem často oscilují spíše k pracovně-právním vztahům, přičemž situaci nijak nepřispívají ani doposud ne zcela vyjasněné vztahy mezi zákonem o služebním poměru a správním řádem minimálně ve smyslu rozsahu jeho použití ve vazbě na konkrétní procesní instituty.

⁷ Podle KEISLER, Ivo. Výkladové problémy spojené s charakterem služebního poměru a řízení o něm z pohledu zák. č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie* [online]. [cit. 28. 5. 2019]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/vykladove-problemy-spojene-s-charakterem-sluzebniho-pomeru-a-rizeni-o-nem-z-pohledu-zak.-c.-821998-sb>

Naznačený deficit právní úpravy pak vede v jednotlivých typech řízení k tomu, že se aplikují instituty a zásady, jejichž použití se dovozuje pomocí analogie. Současně je praxe na tomto úseku kultivována poměrně velkým množstvím kontinuálně se vyvíjející soudní judikatury.

Soudní výklad jednotlivých procesních ustanovení zákona o služebním poměru je přitom s ohledem na aplikaci základních zásad činnosti správních orgánů a základních principů trestání (pokud jde o řízení kázeňská), čím dál tím více extenzivní a ve svém důsledku opouští původní vyznění zákona o služebním poměru jako předpisu *lex specialis*. V tomto směru lze konstatovat, že judikatura, která významně, přes neměnicí se zákonnou úpravu, upřesňuje či dokonce mění dříve zastávaný a v aplikační praxi dlouhodobě uplatňovaný výklad zákona, vnáší v současné době do rozhodovací praxe změny daleko větší, nežli samotná legislativa. Za této situace je naprosto nezbytné soustavně a pozorně sledovat vyvíjející se judikaturu.

Ve vztahu k tomuto vývoji je možné podotknout, že s ohledem na rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva a požadavky vyplývající z práva na spravedlivý proces bychom se bez tohoto přístupu patrně jen stěží v současné době obešli. Jak uvádí Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09: „*mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti. Bez jasnosti a určitosti pravidel nejsou naplněny základní charakteristiky práva, a tak nejsou ani uspokojeny požadavky formálního právního státu. Každá právní úprava proto musí vyjadřovat respekt k obecným zásadám právním (principům), jako je důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost právních aktů, které strukturují právní řád demokratického právního státu, resp. jsou z něj odvoditelné. Na právní normy je nutno klást také požadavky obsahové, neboť v materiálním právním státě založeném na myšlence spravedlnosti představují základní práva korektiv, jak obsahu právních norem, tak i jejich interpretace a aplikace. Pokud je právní předpis nejednoznačný, je třeba jej ve shodě se zásadou ochrany důvěry v právo interpretovat tak, aby byla v maximální míře respektována základní práva osoby, hledající jejich ochranu před soudem...*“

V důsledku tohoto přístupu tak na jedné straně dochází k posílení ochrany subjektivních práv příslušníků bezpečnostních sborů, coby účastníků řízení ve věcech služebního poměru, a vyplňují se některé mezery a nedostatky zejména v procesněprávní úpravě zákona o služebním poměru, na druhé

straně však také dochází k formalizaci jednotlivých řízení, což sebou nutně přináší vyšší požadavky na kvalitu právní úpravy a klade zvýšené požadavky na organizační, technické a personální zabezpečení příslušné agendy s přímým dopadem na kvalitu rozhodování. V pracovním prostředí bezpečnostních sborů se v této souvislosti často hovoří o tom, že dosavadní závěry soudního přezkoumávání nutí služebního funkcionáře k procesním postupům, které v minulosti nebyly požadovány, a to i přes neměnicí se právní úpravu.

Ke kritizované nápravě stávajícího stavu patrně již nemůže stačit dílčí novelizace dvanácté části zákona o služebním poměru, ale je potřeba přijmout procesní úpravu zcela novou a poté revidovat i na ní navazující interní akty řízení. Problémy platné právní úpravy totiž zřetelněji vystupují do popředí zejména ve spojení s rozhodováním o organizačních a personálních otázkách souvisejících se vznikem, změnou či zánikem služebního poměru a dále pak při uplatňování kázeňské odpovědnosti, nutno podotknout, že výkladové obtíže se dnes pojí téměř k většině procesních ustanovení.

Při tvorbě nové procesní úpravy nesmí jít o snahu vyloučit působnost správního řádu tím, že se bude usilovat o vytvoření zcela komplexní procesní právní úpravy. Naopak motem nové procesní části zákona o služebním poměru by měla být jednak redukce stávajících, překrývajících se procesních institutů, tj. zeštíhlení úpravy, ale stejně tak důslednost a preciznost při koncipování potřebných odchylek od obecné úpravy správního řízení. V tomto směru je třeba zcela nezbytně od sebe v procesní úpravě oddělit řízení personální, kázeňská a řízení o náhradě škody a vymezit případné výlukové režimy, kdy se rozhoduje mimo formalizované řízení. Zvláštní pozornost by si zasloužila rovněž revize nastavení personální a kázeňské pravomoci vyplývající z interních předpisů.

Literatura

KADLUBIEC, Vojtěch. Služební poměr – veřejnoprávní nebo soukromoprávní vztah? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2015, č. 4, s. 410–413. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5280>

- KEISLER, Ivo. Výkladové problémy spojené s charakterem služebního poměru a řízení o něm z pohledu zák. č. 82/1998 Sb. *Bulletin advokacie* [online]. [cit. 28. 5. 2019]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/vykladove-problemy-spojene-s-charakterem-sluzebniho-pomeru-a-rizeni-o-nem-z-pohledu-zak.-c.-821998-sb>
- POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-598-5.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3 aktualizované a doplněné vyd. Praha: Leges, 2017, 520 s. ISBN 978-80-7502-202-8.
- TOMEK, Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem*. 2. aktualizované vyd. Olomouc: Anag, 2012. ISBN 978-80-7263-752-2.
- TOMEK, Petr a Karel NOVÝ. *Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-86898-71-1.

V. Z DALŠÍCH OBLASTÍ...

ZDANĚNÍ CARSHARINGU

Michal Radvan *

Petr Průcha je skvělý člověk, pedagog, vědec i soudce. Mám k němu velký respekt, chovám k němu nesmírný obdiv, rád si s ním povídám nejen o právu. Vděčím mu za to, že jsem se stal učitelem na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, neboť to byl právě on, kdo mě ve výběrovém řízení spoluvybral na místo asistenta na katedře správní vědy, správního práva a finančního práva. Byl mým prvním šéfem a spolu s Petrem Mrkajvkou mě naučili učit a psát odborné texty. Milý Petře, přeji ti do dalších let pevné zdraví, spokojenost doma i v práci, mnoho dalších profesních a osobních úspěchů a udržení si svého unikátního a krásného smyslu pro humor.

1 ÚVOD

Pro příspěvek do publikace k poctě profesoru Petru Průchovi jsem zvolil téma zdanění carsharingu. Důvodů je několik. Především daně spojují moji celoživotní profesní činnost a působení Petra Průchy na Nejvyšším správním soudu. A také máme rádi auta a čas od času si o nich povídáme. Jak nás však upozorňují progresivní inovátoři, v blízké budoucnosti již nebude běžným standardem auto vlastnit, ale budeme vozidla sdílet. Myšlenka to jistě není špatná, když vidíme ucpané dálnice, přeplněné silnice, nemožnost zaparkovat v centru města či u budovy právnické fakulty. Carsharing se ve velkých městech včetně Brna již objevuje a stává se čím dál více populárním. Jaké daňové povinnosti se však se sdílením motorových vozidel pojí? A jak jednoduchá či složitá je správa těchto daní, především co se týče dohledatelnosti subjektů – poplatníků daní? Cílem příspěvku je určit, jaké daně a jakým způsobem mají být placeny, pokud je objekt zdanění spojen s carsharingem.

* Doc. JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D., Katedra finančního práva a národního hospodářství, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Email: Michal.Radvan@law.muni.cz

Text se bude věnovat daním z příjmů a dani z motorových vozidel, v závěru se dotkne také parkování a s ním spojených plateb (které však jistě nemají charakter veřejné berně, ale ceny). Citace odborné literatury v textu z větší části absentují, neboť dané téma nebylo doposud vědecky zpracováno.

2 DŮCHODOVÉ DANĚ

V případě důchodových daní připadají v úvahu dvě: daň z příjmů fyzických osob a daň z příjmů právnických osob. Ve druhém případě je situace o mnoho jednodušší: základem daně je rozdíl, o který příjmy převyšují výdaje (náklady), a to při respektování jejich věcné a časové souvislosti v daném zdaňovacím období. Právníká osoba provozující carsharing zahrne do základu daně nejen příjmy a výdaje z carsharingu, ale též z dalších činností.

V případě fyzických osob se nabízí širší škála přístupů, neboť příjmy z carsharingu mohou být řazeny do dílčího základu daně z příjmů ze samostatné činnosti, z nájmu, nebo z ostatních příjmů. Ustanovení § 420 odst. 1 občanského zákoníku stanoví, že podnikatelem je ten, kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku. Pronájem a půjčování movitých věcí je živností volnou podle přílohy č. 4 živnostenského zákona. Tedy každý, kdo pronajímá či půjčuje motorová vozidla pravidelně / soustavně, snaží se o vytváření zisku, činí tak vlastním jménem, na vlastní účet, samostatně a na vlastní odpovědnost, je podnikatelem. Vozidla by měla být zařazena v obchodním majetku. V takovém případě budou příjmy z carsharingu spadat do dílčího základu daně ze samostatné činnosti, který se stanoví jako rozdíl mezi příjmy a výdaji vynaloženými na jejich dosažení, zajištění a udržení. Pokud by byly skutečné výdaje v poměru k příjmům nízké, je možné uplatnit paušální výdaje ve výši 30 % z příjmů, nejvýše však 600 000 Kč.

Další variantou je zařazení příjmů z carsharingu mezi příjmy z dlouhodobého nájmu. Základ daně by byl v tomto případě konstruován stejně jako v předchozí variantě samostatné podnikatelské činnosti, včetně možného uplatnění paušálních výdajů. Rozdíl mezi zařazením mezi příjmy ze samostatné činnosti a z nájmu spočívá s komplexností služeb, které jsou poskytovány. Např. pakliže zákazník dostává též další servis vedle pouhého půjčení

vozidla (např. mytí a čištění vozidla, dočerpání paliva, opravy i menších závad, dolití provozních kapalin, roční časový poplatek – dálniční známka apod.), jedná se o samostatnou činnost. Pokud naopak je službou výhradně vypůjčení vozidla a klient si sám provádí drobné opravy, myje vozidlo, doplňuje veškeré kapaliny a chová se k němu podobně jako vlastník včetně úhrady časového poplatku, jde o nájem.

Poslední variantou je zařazení příjmů z carsharingu mezi ostatní příjmy. V praxi se bude jednat o příležitostný nájem motorového vozidla, tedy o původní myšlenku nekomerčního carsharingu, kdy majitel vozidla na určitý krátký čas auto nepotřeboval a nabídl jej k užívání někomu jinému, aby došlo k jeho efektivnímu využití. Na rozdíl od předchozích variant, dílčí základ daně je konstruován jako rozdíl mezi příjmy a výdaji prokazatelně vynaloženými na jejich dosažení (nikoliv zajištění a udržení). Paušální výdaje sice v tomto případě nejsou možné, na druhé straně platí osvobození ostatních příjmů u poplatníka nepřesahujících ve zdaňovacím období (kalendářním roce) 30 000 Kč.

Je tedy možné shrnout, že carsharing je možné provozovat nahodile a nárazově. V takovém případě budou příjmy spíše nižší a budou od daně z příjmů fyzických osob zcela osvobozeny, pokud nepřesáhnou částku 30 000 Kč. V případě pravidelného pronajímání motorového vozidla bez dalších souvisejících služeb nepodnikatelem se bude jednat o příjem z nájmu, naopak pokud budou poskytovány i další služby v rámci podnikání, vozidlo bude (či by mělo být) zařazeno do obchodního majetku a budou splněny podmínky a náležitosti podnikání, bude třeba zisk zdanit jako příjem ze samostatné činnosti. V obou dvou posledních případech však přichází v úvahu též využití paušálních výdajů a konečná výše daně by měla být totožná za podmínky totožných příjmů a výdajů.

3 SILNIČNÍ DAŇ

Silniční daň (lépe daň z motorových vozidel) je hrazena provozovateli vozidel za splnění tří podmínek: vozidlo je registrováno v České republice, provozováno v České republice a používáno poplatníkem daně z příjmů právnických osob, nebo poplatníkem daně z příjmů fyzických osob k činnosti nebo v přímé souvislosti s činností, ze kterých plynou příjmy ze samostatné

činnosti.¹ Dani se je tedy možné vyhnout, pokud budou vozidla registrována jinde než v České republice. Poslední podmínka určující, že se platí jen za auto využívané k podnikání, je v porovnání s ostatními členskými státy Evropské unie poněkud unikátní. S ohledem na evropskou regulaci² se však týká jen vozidel do 3,5 tuny; za ostatní vozidla by měla být daň z motorových vozidel hrazena vždy bez ohledu na jejich využívání. Nicméně český zákonodárce kreativně ukryl do ustanovení týkajících se sazeb daně snížení daně o 48 % (vozidla nad 12 tun), resp. o 100 % (vozidla mezi 3,5 až 12 tunami).³

Pro určení, zda bude dani z motorových vozidel podléhat vozidlo využívané pro carsharing, je tedy určující, kým je používáno ve vztahu k daním z příjmů. Právnícké osoby ji tedy budou platit vždy, fyzické osoby pouze pokud jsou jejich příjmy z carsharingu řazeny mezi příjmy ze samostatné činnosti. To platí též pro situace, kdy formálně subjekt není podnikatelem, ale charakter jeho činnosti odpovídá ve skutečnosti podnikání.⁴ Poplatníkem bude vždy provozovatel vozidla, tedy provozovatel carsharingu, nikoliv zákazník.

4 ZÁVĚR

Na základě výše uvedeného textu je možné uzavřít, že idea carsharingu coby sdílení motorového vozidla mezi jeho vlastníkem a dalšími osobami, které vozidlo chtěli využít v době, kdy jej nepotřeboval majitel, je daňově výhodnější, a to především s ohledem na limit 30 000 Kč pro osvobození od daně z příjmů fyzických osob. Na druhé straně, tato čistá forma carsharingu je již překonaná a ze sdílení motorových vozidel se stala regulérní a běžná podnikatelská činnost, provozovaná převážně právníckými osobami. Je to tak správně, každý podnikatel by měl vyhledávat investiční příležitosti a reagovat na přání zákazníků. Nemůžeme však již dodávat, že dnešní převažující

¹ RADVAN, Michal. Daně z motorových vozidel v Evropské unii. In: *Eugeniusz Ruśkowski a evropská dimenze finančního práva*. 1. vyd. Brno: Centrum prawa polskiego / Centrum polského práva, 2012, s. 127–148, s. 132–133. ISBN 978-80-263-0302-2.

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly (směrnice „Eurovignette“) a novelizační směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/38/ES ze dne 17. května 2006, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly.

³ § 6 odst. 9 a 10 zákona o dani silniční.

⁴ Srov. výše.

podoba carsharingu jako podnikání si zaslouhuje další formy podpory. Není možné vymýšlet další formy podpory tohoto druhu podnikatelské činnosti pod zástěrkou ochrany životního prostředí a efektivního využívání statků. Bohužel, lobbying carsharingových společností je silný a mnohá města zvýhodňují sdílená vozidla při parkování. Jsou mezi nimi i dvě největší města v České republice, která mají zároveň zřízeny zóny pro parkování. Tyto zóny znamenají obvykle snížení parkovacích možností pro obyvatele těchto měst i přijíždějící a zdražení parkování též pro místní rezidenty (snad za cenu nalezání parkovacího místa).

Podle brněnského nařízení⁵ si provozovatelé carsharingu mohou vyřídit oprávnění pro svá vozidla, na základě kterého může uživatel tohoto vozidla kdekoli parkovat bezplatně, a to včetně historického centra.⁶ Proto je třeba splnit několik podmínek, mj. např. neposkytovat osobu řidiče, vést elektronický rezervační systém na rezervaci silničních motorových vozidel, který je veřejně přístupný skrze webovou nebo mobilní aplikaci, poskytovat carsharing v nepřetržitém režimu 24 hodin denně a 7 dní v týdnu, vybavit vozidla hardwarem, který umožňuje jejich samoobslužné vyzvedávání a vrácení, užívat vozidla v rámci své podnikatelské činnosti k poskytování služby carsharingu.⁷ Oprávnění za jedno vozidlo původně stálo 100 Kč za rok, později byla cena zvýšena na 1 000 Kč. To odpovídá méně než 3 Kč za den⁸ včetně prolomení zákazu vjezdu do ulic centra.⁹

⁵ Nařízení statutárního města Brna č. 11/2018, kterým se dle § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, stanoví ceny, za něž lze místní komunikace nebo jejich určené úseky ve vymezených oblastech statutárního města Brna užít k stání silničních motorových vozidel.

⁶ Manuál parkovacího systému – všechny informace na jednom místě. *Parkovaniivbrně.cz* [online]. [cit. 31. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.parkovaniivbrne.cz/dokumenty/manual-parkovaciho-systemu-vsechny-informace-na-jednom-miste-114>

⁷ Čestné prohlášení provozovatele carsharingu. *Parkovaniivbrně.cz* [online]. [cit. 31. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.parkovaniivbrne.cz/dokumenty/cestne-prohlaseni-provozovatele-carsharingu-99>

⁸ Pro porovnání, obyvatelé s trvalým pobytem v centru Brna si pořizují parkovací oprávnění za 600 Kč za rok, ostatní mohou využít jen parkovací domy.

⁹ Lidé využívající carsharing nesmí stát pouze na místech vyhrazených podle registrační značky pro konkrétní vozidlo. HLOUŠKOVÁ, Pavla. Revoluce v Brně: rezidentní parkování přichází. *Brněnský deník.cz* [online]. Vltava Labe Media, publikováno 1. 9. 2018 [cit. 31. 5. 2019]. Dostupné z: https://brnensky.denik.cz/zpravy_region/revoluce-v-brne-rezidentni-parkovani-prichazi-20180901.html

Pražská regulace je propracovanější: vozidla zapojená do objednávkového systému carsharing provozovaného hl. m. Prahou nejsou v rámci parkování v modrých zónách vůbec zpoplatněna, musí být však jednorázově registrována na výdejně parkovacích oprávnění. Za registraci vozidla zapojeného do objednávkového systému carsharing provozovaného hl. m. Prahou se platí 100 Kč.¹⁰ Stěžejní rozdíl však spočívá v tom, že v průběhu rezervace, kdy je vozidlo vypůjčeno zákazníkem, už nemá povolení parkovat v modrých a fialových zónách. To se opět aktivuje v okamžiku ukončení rezervace, čímž se vůz znovu zobrazí na mapě (mapa.ceskycarsharing.cz) nebo aplikaci provozovatele k vyhledání a rezervaci vozu pro dalšího uživatele.¹¹

Domnívám se, že města by neměla podlehnout lobbingu carsharingových společností a poskytovat jim neoprávněné benefity. Je v nejlepším pořádku, pokud je daňové prostředí nastaveno férově pro každého. To je v případě carsharingu splněno. Bohužel mimo daňovou oblast jsou minimálně v Brně vytvořeny nadstandardní podmínky pro carsharingové společnosti. Tyto benefity mohou dokonce převážet v tom smyslu, že i nahodilí poskytovatelé sdílených vozidel nebo dokonce kdokoli jiný raději zahájí podnikatelskou činnost v oblasti carsharingu (byť ji třeba ani nebude fakticky vykonávat a podle webové nebo mobilní aplikace bude auto pořád zamluveno), aby mohl vjíždět do centra Brna a parkovat tam za zvýhodněných podmínek. A vlastně, jak Petr Průcha, tak já využíváme přirozený carsharing, neboť naše auta si mohou půjčit také naše manželky či další příbuzní. Nezasloužíme si snad jako brněnští občané také podporu města při vjíždění do centra města a při parkování?

Použitá literatura

HLOUŠKOVÁ, Pavla. Revoluce v Brně: rezidentní parkování přichází. *Brněnský deník.cz* [online]. Vltava Labe Media, publikováno 1. 9. 2018 [cit. 31. 5. 2019]. Dostupné z: https://brnensky.denik.cz/zpravy_region/revoluce-v-brne-rezidentni-parkovani-prichazi-20180901.html

¹⁰ Ceník parkovacích oprávnění a karet v zónách placeného stání pro oblasti na území hl. m. Prahy vymezené územím celé městské části. *Nasepraha.cz* [online]. [cit. 31. 5. 2019]. Dostupné z: <http://www.nasepraha.cz/zpravy-45/praha-upravila-ceniky-pro-zony-placeneho-stani>

¹¹ Carsharing. *Parkujvkldu.cz* [online]. [cit. 31. 5. 2019]. Dostupné z: <http://www.parkujvkldu.cz/parkovani-pr/>

- Nasepraha.cz. Ceník parkovacích oprávnění a karet v zónách placeného stání pro oblasti na území hl. m. Prahy vymezené územím celé městské části [cit. 31. 5. 2019]. Dostupné z: <http://www.nasepraha.cz/zpravy-45/praha-upravila-ceniky-pro-zony-placeneho-stani>.
- Čestné prohlášení provozovatele carsharingu. *Parkovaniivbrně.cz* [online]. [cit. 31. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.parkovaniivbrne.cz/dokumenty/cestne-prohlaseni-provozovatele-carsharingu-99>
- Manuál parkovacího systému – všechny informace na jednom místě. *Parkovaniivbrně.cz* [online]. [cit. 31. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.parkovaniivbrne.cz/dokumenty/manual-parkovaciho-systemu-vsechny-informace-na-jednom-miste-114>
- Carsharing. *Parkujvklidu.cz* [online]. [cit. 31. 5. 2019]. Dostupné z: <http://www.parkujvklidu.cz/parkovani-pr/>
- RADVAN, Michal. Daně z motorových vozidel v Evropské unii. In: *Eugeniusz Ruśkowski a evropská dimenze finančního práva*. 1. vyd. Brno: Centrum prawa polskiego / Centrum polského práva, 2012, s. 127–148. ISBN 978-80-263-0302-2.

SMLUVNÍ PODMÍNKY FIDIC A UŽÍVANÉ POJMY

Karel Marek*

1 ÚVOD

V našem dnešním pojednání si dovoluujeme navázat na publikace, na kterých jsme se měli možnost spoluautorsky podílet s naším velmi významným kolegou – předním představitelem správního práva prof. P. Průchou. Jedná se o práce věnované tématice stavebního práva.¹

V našem textu se chceme postupně věnovat aktuálním otázkám, tj. smluvním podmínkám FIDIC,² náležitostem smlouvy o dílo a užívaným pojmům.

2 SMLUVNÍ PODMÍNKY FIDIC

Obsah smlouvy může být obecně určen odkazem na obchodní zvyklosti, obchodní podmínky a vykládací pravidla. Využívány jsou i smluvní podmínky FIDIC. Kontraktace podle FIDIC se rozšiřuje nejen v zahraničí, ale i v tuzemsku.

Soubor základních vzorových smluvních podmínek tvoří ve FIDIC následující dokumenty.

Conditions of Contract for Construction / Smluvní podmínky pro výstavbu pozemních a inženýrských staveb projektovaných objednatelem (zkratka CONS, tzv. Red Book), které jsou podmínkami s vyrovnanou alokací rizik

* Prof. JUDr. Karel Marek, CSc., Fakulta právních a správních studií, Vysoká škola finanční a správní, Praha / Email: k.marek@centrum.cz

¹ PRŮCHA, P. a K. MAREK. *Stavební právo v teorii i praxi*. Praha: Leges, 2011, 400 s. ISBN 978-80-87576-00-7; PRŮCHA, P. a K. MAREK. *Stavební právo veřejné a soukromé*. Praha: Leges, 2013, 330 s. ISBN 978-80- 87576-79-3.

² Fédération Internationale Des Ingénieurs – Conseils.

a jejichž použití se předpokládá u projektů, u nichž rizika spojená s projektovou dokumentací ponese větší měrou objednatel. CONS jsou smluvními podmínkami pro projekty Generálního dodavatelství (Design-Bid-Build) s použitím specifikací a výkresů objednatele pro zadání a realizaci zakázky a měřením skutečně provedených prací správcem stavby při použití paušálních položkových cen.

Conditions of Contract for Plant and Design-Build / Smluvní podmínky pro dodávku technologických zařízení a projektování a výstavbu elektro a strojně-technologického díla a pozemních a inženýrských staveb projektovaných zhotovitelem (zkratka P&DB, tzv. Yellow Book), které jsou podmínkami s vyrovnanou alokací rizik a jejichž použití se předpokládá u Design-Build projektů, u kterých rizika spojená s projektovou dokumentací ponese větší měrou zhotovitel. Na rozdíl od CONS podmínky P&DB již nepoužívají specifikace a výkresy objednatele pro zadání a realizaci zakázky, pracují s tzv. požadavky objednatele, které definují především účel, funkci, rozsah, standard, výkon a jiná projekční a technická kritéria díla podle představ objednatele. Na základě požadavků objednatele vytváří zhotovitel svůj návrh, který se stává součástí smlouvy. Ačkoliv je celková cena koncipovaná jako paušální a na rozdíl od CONS se neprovádí měření skutečně provedených prací, může dojít k její úpravě prostřednictvím změn díla (variací) a v důsledku uplatnění nároků na dodatečné platby a čas.

Conditions of Contract for EPC/Turnkey Projects / Smluvní podmínky pro projekty EPC/ „na klíč“ (zkratka EPC nebo EPCT – Engineer, Procure and Construct, tzv. Silver Book), které jsou typické pro projekty Design-Build s přesunutím větší míry rizik (hlavně rizik souvisejících s projektovou dokumentací, odpovědností za kontrolu zadání zakázky a kontrolu fyzických podmínek staveniště) na zhotovitele a jsou doporučovány v případě dodávky investičních celků (např. elektrárny), kdy se požaduje zajištění celkové ceny a doby výstavby. Pro EPC též platí, že cena je koncipovaná jako paušální, neprovádí se měření skutečně provedených prací, ale může dojít (v omezeném rozsahu) k její úpravě prostřednictvím změn díla (variací) a v důsledku uplatnění nároků na dodatečné platby a čas. Tento vzor již nevyužívá tzv. správce stavby, ale zástupce objednatele.

Pro odlišení podmínek P&DB a EPC uvádí FIDIC případy, kdy se doporučuje používat podmínky P&DB. Jde o situace, kdy uchazeči o zakázku nemají dostatek času a informací pro kontrolu a zpracování požadavků objednatele v zadávací dokumentaci, některé části výstavby nebo celá realizace stavby jsou v podzemí nebo v těžko prozkoumatelných podmínkách, objednatel chce ve větší míře dozorovat provádění prací nebo schvalovat projektovou dokumentaci zhotovitele; předpokládá se pravidelná kontrola fakturace objednatelem.

O tom, které podmínky se v daném projektu použijí, rozhodne zásadně ta osoba, která ho financuje.

Pro dodávku stavebních prací se dnes nejčastěji používají tři základní vzory smluvních podmínek ve verzích z roku 1999. Mezi obchodní podmínky smluv na stavební práce a dodávky patří i Short Form of Contract (tzv. Green Book), které jsou smluvními podmínkami určenými pro projekty s malou předpokládanou hodnotou. Je třeba se zmínit také o vzorových smluvních podmínkách DBO (Design, Build and Operate Projects), které vyšly v roce 2008 a jsou variantou podmínek pro projekty, kde se předpokládá též provozování díla zhotovitelem. Dále je vhodné upozornit na vzorový dokument podzhotovitelé smlouvy (Conditions of Subcontract for Construction; tzv. Construction Subcontract), jež FIDIC vydala v roce 2010 pro použití v kombinaci s CONS.³

3 NÁLEŽITOSTI SMLOUVY O DÍLO

3.1 Podstatné náležitosti

Základní ustanovení smlouvy v občanském zákoníku určuje, že zhotovitel se zavazuje provést na svůj náklad a nebezpečí pro objednatele dílo a objednatel se zavazuje dílo převzít a zaplatit cenu.

Oproti znění Základního ustanovení v obchodním zákoníku je tedy text obohacen o provedení na náklad a nebezpečí zhotovitele, což byl text určený v obchodním zákoníku až v ustanovení § 537, které na základní ustanovení

³ KLEE, L. *Smluvní podmínky FIDIC*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, ISBN 978-80-7357-620-2; KLEE, L. *Stavební smluvní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015; KLEE, L. *International Construction Contract Law*. Wiley Blackwell, 2015, ISBN 978-11-1871-790-5.

navazovalo. Text Základního ustanovení byl pak obohacen i o zařazení povinnosti převzít dílo, která byla rovněž v obchodním zákoníku v § 537.

Písemná forma smlouvy není předepsaná. Lze ji však jen doporučit, zejména ve výstavbě. Judikatura k tomu určuje, že smlouvu lze uzavřít zčásti písemně a zčásti ústně.

Na platnost smlouvy přitom nemá vliv, že některé práce byly již před uzavřením smlouvy provedeny.

Jinak než dříve je v dnešním Základním ustanovení upravena cena. Určuje se, že cena díla je sjednána dostatečně určitě, je-li dohodnut alespoň způsob jejího určení, anebo je-li určena alespoň odhadem. Mají-li strany vůli uzavřít smlouvu bez určení ceny díla, platí za ujednanou cena placená za totéž nebo srovnatelné dílo v době uzavření smlouvy a za obdobných smluvních podmínek. Připomínáme, že uzavírání smlouvy vůli stran bez určení ceny díla nemůžeme doporučit zejména u rozsáhlé atypické průmyslové výstavby.

Podle judikatury, není-li ve smlouvě dohodnuto jinak, je součástí ceny i daň z přidané hodnoty.

V obchod. zák. bylo určení díla vymezeno v Základním ustanovení v § 536, ve vztahu k Základnímu ustanovení kupní smlouvy § 409 a ustanovení § 410.

V občan. zák. se této otázce věnuje § 2587 a určuje, že dílem se rozumí zhotovení určité věci, nespadá-li pod kupní smlouvu, a dále údržba, oprava nebo úprava věci nebo činnost s jiným výsledkem. Dílem se rozumí vždy zhotovení, údržba nebo úprava stavby nebo její části.

Základní ustanovení neuvádí výslovně, že se smlouva o dílo použije, bude-li předmětem plnění montáž. Pokud však bude převážná část plnění tvořena právě montáží, pak půjde také o smlouvu o dílo.

3.2 Další náležitosti smlouvy

Při uzavírání smlouvy by podle našeho názoru měli zejména objednatelé (podobně jako u kupní smlouvy kupující) zvážit zařazení (a jeho zařazení doporučujeme) článku „Význam a účel smlouvy“. Obsah tohoto článku není totiž jen proklamací, ale mohou s ním být spojeny závažné právní důsledky ve vztahu k právní úpravě jiných ustanovení (při jejich výkladu).

Ve smlouvě o dílo ve výstavbě by neměly chybět ani základní údaje o stavbě. Domníváme se, že je vhodné uvádět prohlášení objednatele (stavebníka), že stavba je řádně povolena (příp. sankce, resp. zastavení nepovolené stavby totiž nepostihnou jen objednatele, ale připraví řadu problémů i zhotoviteli). Je vhodné sjednat, kdy předá (sdělí, že bylo vydáno) objednatel zhotoviteli stavební povolení (pokud nebylo vydáno již před uzavíráním smlouvy). Předáno by mělo být nejpozději při předání a převzetí staveniště.

Neopatřil-li objednatel včas stavební povolení, neposkytl tím potřebné spolupůsobení, aby zhotovitel mohl splnit svůj závazek.

Může však být též dohodnuto, že stavební povolení opatří zhotovitel.

Ve smlouvě můžeme zejména také doporučit uvedení názvu a místa stavby a její charakteristiky (např. že se jedná o stavbu trvalou, dočasnou apod.). Pokud by neměly úplnou vypovídací schopnost údaje o významu a účelu stavby, lze ve smlouvě uvést i článek o důležitosti stavby

Kromě přesné identifikace smluvních stran lze – jde-li o výstavbu – doporučit mj. uvést ve smlouvě:

- Další účastníky výstavby.
- Údaje o investorovi (příp. údaje o budoucím uživateli).
- Alespoň základní řešení dodavatelského systému (tj. které subjekty a jakým způsobem dodávají investorovi) a zakotvení kontrahovaného plnění v něm, včetně určení funkcí generálního dodavatele (zhotovitele) technologické části stavby a generálního dodavatele stavební části stavby, je-li zvolen systém s generálními dodavateli.
- Kromě přesného označení osob-subjektů sjednávané smlouvy (vč. identifikačního čísla), tj. zhotovitele a objednatele, lze uvést – a je to i velmi praktické - jejich statutární zástupce (orgány) a osoby (funkcionáře, zaměstnance), které jsou oprávněny ke sjednávání možných smluvních dodatků.
- Pro snadnější plnění povinností vyplývajících z daňových předpisů (zejména ze zákona o dani z přidané hodnoty) se uvádí DIČ (tzv. daňové identifikační číslo).
- Pokud se zasílá zboží, z něhož je dílo vytvořeno, před zahájením prací např. do skladu (skladů) objednatele, neměly by ve smlouvě chybět ani přepravní dispozice, tj. adresa příjemce, dohodnutý

způsob dopravy a místo určení (je možno též dohodnout i způsob balení, event. které zařízení je určeno pro kryté temperované sklady). Zařízení dodávané v obalech i volně je vhodné signovat (označovat dohodnutým kódem), aby bylo zřejmé, pro který objekt či provozní soubor je určeno.

- Vhodné je též sjednat, kdo bude působit jako vedoucí prací (stavbyvedoucí) zhotovitele a kdo bude vykonávat funkci technického dozoru (technického dozorce) investora, tedy koncipovat ujednání o tom, kdo je na dané stavbě oprávněn k zápisům a potvrzování stavebního (montážního) deníku a ke kontrole provedených prací.
- U složitějších staveb mohou být ve smlouvě uvedeny i další osoby, např. zástupci pro věci technické (k řešení technických otázek, příp. k předkládání technických podkladů pro návrhy dodatků smluv vyplývajících z navrhovaných technických změn), vedoucí „najížděcí skupiny“ (pro řízení jednotlivých druhů zkoušek), koordinátor (pověřený koordinací prací subdodavatelů, event. i jiných dodavatelů dodávajících přímo investorovi), osoby odpovídající za bezpečnost práce na stavbě apod. Tito funkcionáři však nejsou obecně oprávněni sjednávat změny smluv (techničtí zástupci mohou však např. být oprávněni dohodnout drobné změny projektu a v projektu je shodně vyznačit; např. může jít o změnu v údaji kóty stanovící vzdálenost jednotlivých strojů od sebe).
- U rozsáhlejších staveb může být též sjednáno, kdo je jménem smluvních stran oprávněn provést odevzdání a převzetí díla, příp. kdo je tzv. odpovědným geodetem zhotovitele a objednatele.
- Ve smlouvách bude pak zpravidla uvedena i osoba vykonávající tzv. autorský dozor projektanta (nebude tam naopak zejména při subdodávce na nižším dodavatelském stupni).

4 UŽÍVANÉ POJMY

Smlouva o dílo se začasť využívá právě ve výstavbě, kde je východiskem zvládnutí pojmového aparátu, který se vytvořil a kde použití příslušného pojmu s jeho daným obsahem, začasť vytvořeným jako obchodní zvyklost, může být východiskem pro stanovení povinností některé ze smluvních stran. Proto se věnujeme těmto otázkám.

Stavbou se rozumí stavební dílo bez zřetele na jeho stavebně technické provedení, účel a dobu trvání. Kromě jednoduchých či liniových staveb, a to zvláště u staveb průmyslových, se stavba pravidelně člení na stavební část stavby (která však zahrnuje i jiné než stavební dodávky, a to ty dodávky, které do stavební části přísluší, např. světelné elektroinstalace, zdravotní techniku, rozvody vytápění apod.) a technologickou část stavby (nazývanou též strojně-technologickou částí stavby).

4.1 Členění stavby

Stavební část stavby členíme na stavební objekty. Stavební objekt je definován jako prostorově ucelená část stavby, která je její základní částí.

Stavební část se člení prostorově. Technologická část se sestává u prvků vytvořených funkčně.

Provozní celek (PC) je v technologické části souhrn vzájemně funkčně navazujících provozních souborů, vykonávající úplný technologický proces, popř. úplný technologický proces speciální, a to jednoho druhu, určený dokumentací stavby a uváděný do provozu zpravidla v souvislém čase. Provozní celek je v hlavních rysech charakterizován druhem procesu, pro který je pořizován.

Provozní celek se člení na provozní soubory, a to obvykle na několik provozních souborů strojního, elektrotechnického a dalšího zařízení pro základní technologický proces (resp. technologický proces speciální) a z dalších provozních souborů pro doplňkově technologické procesy. Za provozní celek se považují úplná technologická zařízení např. pro strojírenský závod či úpravnu odpadních vod.

U složitých výrobních staveb je možno provozní celek členit na dílčí provozní celky. Provozní celek těchto staveb je charakterizován kompletností technologie od vstupu surovin, polotovarů a jiných materiálů určených ke zpracování až po výstup finálních výrobků, případně včetně balení a expedice.

Dílčí provozní celek (DPC) je souhrn vzájemně funkčně navazujících provozních souborů, vykonávající dílčí část úplného technologického procesu, popř. dílčí část úplného technologického procesu speciálního, určený dokumentací stavby a uváděný do provozu zpravidla v souvislém čase.

Také dílčí provozní celek se člení na provozní soubory; u výrobních staveb je charakterizován uzavřeným technologickým procesem, který je na vstupu a výstupu obvykle ukončen jeho částečným přerušením (mezisklad, silo, skládka atd.). Při návrhu členění je třeba vycházet ze zajištění komplexnosti funkce příslušného dílčího provozního celku tak, aby bylo možno zajistit provádění samostatných komplexních vyzkoušení dílčích provozních celků a jejich postupné předávání a přípravu pro následný zkušební provoz (a garanční zkoušky).

Provozní soubor (PS) je funkčně ucelená část provozního celku, dílčího provozního celku nebo technologické části stavby (soubor strojů a zařízení tvořící samostatný funkční celek), tvořená souhrnem technologických zařízení, vykonávající ucelený dílčí technologický, tj. samostatný proces, popř. technologický speciální proces, nebo úplný technologický proces doplňkový, určená dokumentací stavby a uváděná do provozu zpravidla v souvislém čase.

Provozní soubor se zpravidla člení na provozní jednotky nebo na provozní jednotky a základní jednotky anebo přímo na základní jednotky. Pokud je to účelné (např. pro dodavatelské zajištění stavby), člení se provozní soubor na dílčí provozní soubory.

Dílčí provozní soubor (DPS) je funkčně ucelená část provozního souboru, tvořená souhrnem technologických zařízení a vykonávající samostatný dílčí technologický proces (popř. technologický proces speciální nebo doplňkový), určená dokumentací stavby a uváděná do provozu zpravidla v souvislém čase. Používá se jen výjimečně u velmi členitých a složitých zařízení, kdy mezi provozní soubor a provozní jednotku je účelné nebo potřebné vložit další mezistupeň. Člení se na provozní jednotky nebo na provozní jednotky a základní jednotky anebo přímo na základní jednotky.

Provozní jednotka (PJ) je funkčně ucelená část provozního souboru nebo dílčího provozního souboru, tvořená souhrnem technologických zařízení a vykonávající ucelenou část dílčího technologického procesu určeného dokumentací stavby.

Provozní jednotka se může členit na základní jednotky. Funkční skladba provozní jednotky se stanoví v dokumentaci stavby a její funkci lze ověřit jen současným vyzkoušením všech základních jednotek ji tvořících.

Základní jednotka (ZJ) je výrobek zpravidla dodávaný jedním výrobcem, který má jako celek samostatné určení, plní určitou vymezenou a trvalou provozně technickou funkci hlavní nebo pomocnou a tvoří konstrukčně uzavřenou jednotku, kterou nelze beze zbytku rozdělit na dvě nebo více funkčních jednotek. Základní jednotka se v dokumentaci stavby dále nečlení. Pojem základní jednotka má v podstatě charakter tzv. kusové dodávky, jde o označení samostatného stroje nebo zařízení.

Způsob realizace výstavby lze rozlišovat podle toho, jakou měrou přispívají účastníci k realizaci stavby. Tedy jaký je dodavatelský systém. Dodavatelský systém určuje, které subjekty jsou v přímém vztahu k investorovi, či ve vztahu k jiným subjektům, a jakým způsobem dodávají. Může jít o různé druhy dodávek.

Generální dodávka vychází z rozsahu celé stavební části stavby či technologické části stavby. U technologické části stavby vychází z úrovně provozního celku. Finální dodávka je dodávka na úrovni provozního souboru a finální poddodávka na úrovni dílčího provozního souboru.

Pokud se jedná o stroj (stroje), zařízení, které jsou současně dodávány, montovány a odzkoušeny, funkci (technologického či netechnologického) procesu nezajišťující, jde o tzv. dodávku smontovaných strojů.

Zvláště z hlediska praxe má pochopitelně význam označení a definování provozně nevyzkoušených strojů a zařízení. Provozně nevyzkoušené stroje a zařízení jsou specifické tím, že jsou dodávány na stavbu, aniž bylo možno předtím plně ověřit jejich funkceschopnost v podmínkách, které odpovídají konkrétním provozním podmínkám dané stavby.

Dodávkami na klíč se pak rozumí dodávky celé stavby (tj. stavební části a technologické části).

4.2 Účastníci výstavby

Investorem je označena osoba, která stavbu pro sebe nebo pro jiného připravuje a zajišťuje. Jde o subjekt uzavírající pro přípravu a realizaci stavby smlouvy s dalšími účastníky výstavby.

Pokud není investor vhodně procesně vybaven (nemá vnitřní kvalifikovaný útvar či pracovníky potřebných odborností), může pro něj investorské

činnosti vykonávat specializovaný subjekt (např. tzv. inženýrské nebo projektově – inženýrské organizace), např. na základě příkazní smlouvy či tzv. nepojmenované smlouvy o investorské činnosti.

Pod pojmem dodavatelé pak rozumíme osoby, které zabezpečují (provádějí) dodávky pro stavbu, ať již na základě smlouvy o dílo či jiných smluv.

V tomto rámci jsou i vyšší dodávky a jim odpovídající vyšší dodavatelé, tj. generální dodavatelé (na úrovni stavební části či provozního celku), finální dodavatelé (na úrovni provozního souboru), finální poddodavatelé (na úrovni dílčího provozního souboru).

Kusové dodávky jsou dodávky zboží podle smluv kupních nebo dílčích montáží podle smlouvy o dílo, jejich dodavatelé (prodávající, zhotovitelé) nesou označení kusoví dodavatelé.

Profesními dodávkami se přitom rozumí dodávky, které zajišťuje dodavatel pro všechny části provozního celku či provozního souboru podle přísl. profese (např. elektroinstalace silnoproudu).

Vytváří se přitom zejména dodavatelské systémy generálních dodávek vč. Dodávek na klíč a „construction management“ (dílo rozděleno do tzv. balíčků).

4.3 Dokumentace stavby

Dokumentace stavby je přitom takový souhrn dokladů, které se pro stavbu zpracovávají v souladu s funkcemi, které budou plnit.

prvé etapě (fázi) jde o dokumentaci při přípravě investice, tj. před fází zpracování jednotlivých stupňů „projektové dokumentace“ (tzv. předinvestiční fáze). Jde zpravidla o zpracování technicko – ekonomické studie nebo studie souboru staveb. Studie především definuje cíle projektu (ve věcném i ekonomickém a časovém vyjádření) a prokazuje na koncepční úrovni vhodnost (ve variantách řešení zohledňujících i umístění stavby v území a krajině), že navržených a doporučených cílů investičního záměru – projektu lze dosáhnout. Slouží rozhodnutí orgánů investora, zda projekt (k dosažení navržených cílů – záměru projektu) bude (či nebude) realizován, a pokud ano, pak ve které z koncepčních variant navržených ve studii (z nichž jedna byla osobou zpracovatele studie doporučena).

Ve druhé etapě (fázi) se pravidelně zpracovávají jednotlivé stupně potřebné projektové dokumentace:

- Dokumentace přikládána k návrhu na vydání rozhodnutí o umístění stavby (DÚR).
- Dokumentace přikládána k žádosti o vydání stavebního povolení (DSP).
- Dokumentace pro provedení stavby (DPS).

Mimo tyto stupně projektové dokumentace bývá zpracována:

- Realizační dokumentace stavby (RP); zpracovává se pravidelně zhotovitelem.
- Dokumentace (výkresy) skutečného provedení stavby; zpracovává se vždy.
- Dokumentace pro výběr zhotovitele (DVZS); zpracovává se podle potřeby, zejména jde-li o veřejné zakázky.
- Koncepční projekt pro technologickou část stavby (KP) je zpracován jen v případě potřeby, tj. pro podrobnější vyjasnění navrhovaných technologických procesů v etapě, kdy bude teprve posléze vypracována DSP (KP podle zvyklostí a podle požadavků stavebních úřadů neobsahuje podrobnější řešení technologické části stavby), tedy před zahájením prací na DPS tak, aby toto vyjasnění bylo pro zpracovatele DPS již závazné. Tento případ je žádoucí tehdy, když projekt pro provedení stavby (DPS) zpracovává přímo vybraný zhotovitel.

Pokud pro stavbu není třeba stavební povolení, ale stačí jen její ohlášení, zpracovává se dokumentace k ohlášení stavby (DOS).

U všech staveb pochopitelně nemusí být vždy zpracovány všechny druhy a stupně dokumentace a některý druh dokumentace může plnit více funkcí (v některých případech za určených podmínek se dokumentace nezpracovává).

4.4 Zkoušky

Ve smlouvě bychom neměli opomenout ani ujednání o zkouškách a splnění závazku. Zkouškami se ověřují vlastnosti zkoušených plnění a jejich způsobilost. Existují různé druhy zkoušek, od technicky poměrně jednoduchých až po zkoušky odborně velmi složité.

Zkoušky jsou často vymezeny i právními předpisy, technickými předpisy či technickými normami. Zejména jsou však (vč. obsahu) dohodnuty ve smlouvě nebo plynou z obchodních zvyklostí.

Individuální vyzkoušení je v praxi používaný pojem pro smluvní povinnost zhotovitele, resp. dodavatele buď dodávky smontovaného výrobku, nebo montáže, popř. montážních prací. Rozumí se jím vyzkoušení stroje, zařízení nebo technického systému v rozsahu nutném pro prověření jeho úplnosti a jeho funkcí a současně ověření řádného provedení montáže, popř. jen ověření řádného provedení montáže (jedná-li se jen o montáže nebo montážní práce).

Komplexním vyzkoušením jsou zkoušky díla, které zásadně tvoří soubor strojů a zařízení. Dodavatel – zhotovitel – jím prokazuje, že dílo je kvalitní a že je schopno zkušebního provozu (pokud je sjednán). Pojem komplexní vyzkoušení určuje, že se komplexně zkouší všechny části předmětu plnění.

Zkušební provoz navazuje na komplexní vyzkoušení (doporučujeme přesně sjednat, kdo ho bude provádět, bez výslovného sjednání bychom při interpretaci podle ostatních ustanovení smlouvy mohli docházet k různým závěrům; obecně přitom je tendence vývoje od zajišťování zkušebního provozu objednatelům k povinnosti zhotovitele) a ověřuje, zda zařízení bude za předpokládaných provozních podmínek schopno provozu v rozsahu stanoveném pro zkušební provoz v dokumentaci.

Zkušební provoz je počáteční fáze užívání (provozu) stavby. Během zkušebního provozu se obvykle realizuje náběhová křivka, tj. trajektorie (dráha), po níž se postupně naplňují cíle projektu. Spojuje komplexní vyzkoušení s garančními zkouškami nebo jiným způsobem prokázání a zhodnocení splnění cílů projektu. Alespoň ve svém závěru probíhá již v provozních podmínkách. Navazující garanční zkoušky prokazují, zda zařízení dosahuje ve smlouvě výslovně sjednaných hodnot a ukazatelů.

Zda bude provedeno individuální vyzkoušení, komplexní vyzkoušení, zkušební provoz a garanční zkoušky, popř. zda budou provedeny jen některé či všechny tyto zkoušky postupně, je věcí smluvního ujednání a vyplývá to z charakteru díla. Jestliže podle smlouvy má být řádné provedení díla prokázáno provedením zkoušek, považuje se provedení díla za dokončené až poté, co byly tyto zkoušky úspěšně provedeny.

5 ZÁVĚREČNÁ POZNÁMKA

V souvislosti s tzv. rozvojem průmyslu – průmyslovou revolucí 4.0 – lze očekávat rozvoj investic. Význam vhodného smluvního ujednání ve smlouvě o dílo je zřejmý právě ze široké smluvní volnosti, kterou zákon umožňuje a ze skutečnosti, že dílčí okruhy problémů zákoník neřeší a ponechává je smluvním partnerům k jejich volbě (např. dodávky náhradních dílů, servis, délky záruk, sankce, fakturace, placení, zkoušky, převzetí, spolupráci, podrobnosti vedení stavebního či montážního deníku apod.).

Investování vč. vhodných smluvních ujednání bude přitom vycházet z podnikatelských plánů určujících návratnost a ekonomický benefit pro dané subjekty.

Literatura

- DVOŘÁK, K., J. FIALA a J. ŠVESTKA. *Občanský zákoník, Komentář, svazek V a svazek VI*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. ISBN 978-80-7478-9.
- KLEE, L. *Smluvní podmínky FIDIC*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN 978-80-7357-620-2.
- KLEE, L. *Stavební smluvní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015.
- KLEE, L. *International Construction Contract Law*, Wiley Blackwell in 2015, ISBN 978-11-1871-790-5.
- MAREK, K. K uzavírání smluv. *Právní fórum*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, roč. 2012, č. 4. ISSN 1214-7966.
- PLÍVA, S., I. ŠTENGLOVÁ a M. TOMSA. *Obchodní zákoník, Komentář*. 12. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010.
- PRŮCHA, P. a K. MAREK. *Stavební právo v teorii i praxi*. Praha: Leges, 2011, 400 s. ISBN 978-80-87576-00-7.
- PRŮCHA, P. a K. MAREK. *Stavební právo veřejné a soukromé*. Praha: Leges, 2013, 330 s. ISBN 978-80-87576-79-3.
- SUCHOŽA, J., J. HUSÁR, K. MAREK a P. RABAN. *Česko-slovenské kontexty obchodního práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-707-0.

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda); PhDr. Jan Cacek, Ph.D.;
Mgr. Tereza Fojtová; doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;
prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubiček, Ph.D.;
prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.; PhDr. Alena Mizerová;
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

VÝZVY SPRÁVNÍHO PRÁVA A SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc.

**doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D., JUDr. Alena Kliková, Ph.D.,
JUDr. David Hejč, Ph.D. (eds.)**

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2019

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 655

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno
1. vydání, 2019

ISBN 978-80-210-9360-7

ISBN 978-80-210-9361-4 (online : pdf)

www.law.muni.cz

Prof. JUDr. Petr Průcha, CSc., představuje jednu z vůdčích osobností oboru správního práva, a to v oblasti vědecké a pedagogické, s významným otiskem v rovině publikační, konzultační, legislativní i judikatorní. Ojedinělé jsou jeho zásluhy o rozvoj oboru správní právo a správní věda na brněnské právnické fakultě v období zásadních změn ve společnosti i právu. Jako univerzitní pedagog se vyznačuje schopností precizního postižení přednášeného tématu, při zachování sdělnosti prezentace složitých otázek správního práva. Rozsah Průchova odborného zájmu je značně široký. Autorská dispozice jej předurčila k respektovanému působení v autorských kolektivech uznávaných děl encyklopedicky či slovníkově pojatých (např. „Slovník českého práva“, „Universum, všeobecná encyklopedie“, obsáhlý lexikon správního práva), i v samostatných pracích („Základní pojmy a instituty správního práva“). Zaměřuje se dlouhodobě na problematiku místní správy (např. „Místní správa, vybrané otázky“, „Správní řízení v praxi místní správy“), vybraná odvětví (především živnostenské a stavební právo). Dlouhodobě se věnuje oblastem správního trestání, správního procesu a posléze správního soudnictví (komentáře obou procesních řádů, dále rozbor jednotlivých procesních institutů, včetně jejich speciální podoby). Obecné uznání prof. Průchy dokládají mj. členství v Legislativní radě vlády ČR (1999–2003), konzultačním sboru při Ministerstvu pro místní rozvoj pro otázky územního plánování a stavebního řádu (1994–2003), působení v Poradním sboru pro otázky správního řádu při Ministerstvu vnitra a také např. funkce zkoušejícího České advokátní komory. V roce 2003 byl prof. Průcha jmenován soudcem Nejvyššího správního soudu. Jako soudce je příkladem vyzrálého odborníka, který svou autoritou a zkušeností, citem pro veřejnosprávní regulaci, schopností analytického uvažování a v neposlední řadě respektem ke statusu a především právům účastníků řízení, působí jako výrazná osobnost, a také záruka respektu k právu jako takovému. Publikace sestavená u příležitosti životního jubilea prof. Průchy přináší stati především z oblastí jeho odborného zájmu, zpracované odborníky na příslušná témata z prostředí akademického, soudního i veřejné správy, a to z České republiky a Slovenska.



MUNI
PRESS

MUNI
LAW

ISBN 978-80-210-9361-4

9 788021 093614